BIBLIOTECA UNACH
INFORMATICA Y POSGRADO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN

CAMPUS I

DIVISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

PROPUESTA DE UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMITÁN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

José Antonio Aguilar Carboney

DIRECTOR DE TESIS:

M.A. Werclain Castillejos Barrientos

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS, MÉXICO. 2006.

Agradecimientos

El presente trabajo es el resultado de una serie de estudios y análisis hechos durante el proceso de la maestría, gracias a ello logré despertar mi interés por encontrar nuevas vetas de investigación sobre el tema, además de la inquietud que siempre he tenido por establecer y profesionalizar cada día el quehacer administrativo, político y social del Municipio de Comitán, al cual le he dedicado un tiempo de mi vida profesional.

Agradezco a Dios el haberme permitido adquirir los conocimientos y concluir con esta meta tan importante en mi vida.

Manifiesto mi agradecimiento a los integrantes del Comité Revisor de Tesis: Maestro Werclain Castillejos Barrientos, Maestro Rafael T. Franco Gurría, Maestro Juan Carlos Román Fuentes y Maestro Flocelo Daniel Zea Pérez, por las valiosas observaciones y comentarios para mejorar el contenido de esta investigación.

De manera personal, deseo reconocer que ha sido un gran privilegio contar con la ayuda como Director de Tesis del distinguido especialista de reconocido prestigio Maestro Werclain Castillejos Barrientos, la orientación que él me proporciono y la motivación de la que fui objeto para continuar y terminar con los trabajos fue decisiva y crucial para la culminación del mismo.

Una investigación de Maestría requiere de la concurrencia de condiciones y apoyos que participan en su proceso y que sólo nuestra *Alma Mater* está en posibilidades de proporcionar. Mi reconocimiento al personal académico y administrativo de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, Campus I, quienes me facilitaron los apoyos necesarios para la conclusión de mis estudios, en especial, mi agradecimiento al Director de la Facultad Maestro Eduardo Alberto Gutiérrez Medina, quien además me honra con su amistad de muchos años.

Dedicatorias

A Rosa María Díaz Cantoral, mi esposa y compañera de toda la vida, también a mis hijos Rosa María y José Antonio, quienes me apoyaron incansablemente en la culminación de mis estudios, espero que este esfuerzo sirva de ejemplo para ellos.

A mis padres Javier Aguilar Torres y Blanca Alicia Carboney Castellanos, por todos los consejos y apoyo moral que me brindaron para la conclusión de este proceso de mi vida profesional.

A mis hermanos María Leticia, María Eugenia, Francisco Javier y Jorge Alfredo, por haberme exhortado y motivado para no claudicar en el intento y conseguir mi objetivo.

A mis compadres y hermanos Roberto Ruiz Cruz y Patricia Albores Gordillo, por haberme dado su apoyo, cariño y comprensión en este y en todos los pasos que he emprendido en mi vida personal y profesional.

A todos mis compañeros de Maestría, de manera especial a Dora Lidia Pon Cáceres, Julio Alberto Reyes Morales y Willer Vázquez Vázquez, por haberme brindado su amistad y apoyo.

Al Ing. y Maestro en Valuación Araón Méndez Aguilar, por haber sido mi principal e incansable motivador para que continuará sin declinar en la marcha y el desarrollo de mis estudios de posgrado.

CONTENIDO **PAGINA**

Introducción. I

Antecedentes de los Presupuestos. III

CAPITULO I

MARCO DE CONCEPTOS Y TEORÍAS DE LOS PRESUPUESTOS

I.1 Concepto de Presupuestos. 1

I.2. Funciones e Importancia de los Presupuestos. 5

I.3. Objetivos y Finalidades de los Presupuestos. 8

I.4. Clasificación de los Presupuestos. 9

I.4.1. Según su flexibilidad. 9

I.4.2. Según el periodo de tiempo. 10

I.4.3. Según su ámbito financiero. 11

I.4.4. Según el sector de la economía en la cual se utiliza. 12

I.5. Administración Presupuestal

I.5.1 Mecánica Técnica y principios en la confección del Presupuesto. 13

I.5.2. Tipo de recursos Financieros del Municipio. 20

I.5.3. Proceso y seguimiento del ejercicio del gasto. 25

I.5.4. Mecanismos de control interno para el ejercicio del gasto. 27

I.5.5. Implicaciones de eficiencia

I.5.5.1. Presupuestal. 35

I.5.5.2. Contable. 36

I.5.5.3. Administrativo. 37

I.6. Presupuesto del Sector Público. 38
I.6.1 Concepto. 38
I.6.2 Presupuesto tradicional. 38
I.6.3 Presupuesto por programas. 39

CAPITULO II

MARCO REFERENCIA DE LOS PRESUPUESTOS

II.1. Implicaciones del marco legal y normativo con relación al presupuesto de egresos para los municipios. 44

II.2. Las etapas Operativa para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipal. 53

II.3. Coordinación Administrativa Municipal para el Ejercicio del Presupuesto. 58

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

III.1. Tipo de investigación. 59
III.2. Diseño del estudio a realizar. 60
III.3. Recolección, selección, clasificación y análisis de la muestra. . . . 63

CAPÍTULO IV

RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

IV.1. Administración del presupuesto de egresos en el Municipio de Comitán. 67

IV.2. Implicaciones que impiden el correcto ejercicio del presupuesto de egresos en el municipio de Comitán

IV.2.1. Factores internos y externos que afectan al presupuesto. 77

IV.2.2. Características del proceso de supervisión del presupuesto. 78

IV.2.3. Avances y perspectivas del ejercicio del gasto en el municipio de Comitán, como una herramienta de planeación, dirección y control. 79

CAPÍTULO V

PROPUESTA

V.1. Propuesta de un modelo de administración para el Ejercicio del Presupuesto de Egresos en el Municipio de Comitán. 81

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 94

BIBLIOGRAFÍA. 99

ANEXOS. 102

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo, es que con él pueda contribuir a sentar bases sólidas para que el Municipio de Comitán cuente con un documento que oriente sus actividades sobre un modelo de administración formal que le permita planear, prever, organizar, dirigir, evaluar y controlar el Presupuesto de Egresos, el cual es considerado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal como "El documento rector del gasto del Ayuntamiento en el ejercicio fiscal que se trate", desde luego habrá que observarse ciertas normatividades emitidas para este fin por los diversos órganos del Estado de los ámbitos Federal y Estatal.

Por lo tanto, se debe considerar en este trabajo la posibilidad de eficientizar sus actividades, puesto que de acuerdo a la experiencia, se requiere un documento que guíe y oriente a los funcionarios municipales sobre un modelo de planeación presupuestal de sus recursos financieros para optimizarlos en beneficio de la sociedad, que además, sirva de motivación para la búsqueda de nuevas estrategias de generación de ingresos y la forma en que estos se deben aplicar, también se pretende contribuir a lograr un cambio de actitudes y aptitudes de quienes participan en estas tareas y así lograr, que los funcionarios y empleados municipales desarrollen sus funciones con base a una estructura administrativa, operativa, técnica y financiera más acorde a sus propósitos y objetivos.

Debido a lo anterior y para dar una idea universal más precisa de los beneficios que se podrían lograr con la propuesta de un "Modelo de Administración para el Presupuesto de Egresos del Municipio de Comitán"; cada tres años, cerca de cincuenta mil funcionarios municipales de elección popular toman posesión de sus cargos en la republica, y lo hacen con el sincero deseo de contribuir a la satisfacción de las necesidades de su comunidad; sin embargo, el principal obstáculo con el que se encuentran es la carencia de orientación e instrucción administrativa, operativa, técnica y financiera, inclusive muchos de estos funcionarios no cuentan con una preparación académica que les permita

desempeñar en forma adecuada sus funciones como servidor público, si a esto le adicionamos el hecho de que la sociedad cree que el gobierno municipal tiene que resolver los problemas mas relevantes de su comunidad, la actividad del Municipio se torna muy importante, ya que es la instancia de gobierno que se encuentra en permanente contacto con la ciudadanía.

La administración Pública Municipal realiza tres actividades fundamentales:

1) Mantener el orden público;
2) Satisfacer las necesidades de la población; y
3) Buscar el desarrollo económico y social del Municipio.

Para cumplir con estas actividades y más aún, cuando se trata de nuevas necesidades de una sociedad en evolución, como son el crecimiento demográfico, la explotación de los recursos naturales y el desarrollo industrial y tecnológico, la administración pública municipal requiere de la participación de los otros dos ámbitos de gobierno, para que coordinados se movilice un gran conjunto de organismos, estructuras, personas y sobre todo de recursos financieros.

Desde el punto de vista estructural, dichos problemas tienen relación con la división del trabajo, la especialización, la jerarquía, la coordinación, etcétera.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública Municipal tiene necesidad de planear, organizar, dirigir, evaluar y controlar sus actividades tanto administrativas, operacionales y financieras.

ANTECEDENTES DE LOS PRESUPUESTOS

Los fundamentos teóricos y prácticos del presupuesto, como herramienta de planeación y control, tuvieron su origen en el sector gubernamental a finales del siglo XVIII cuando se presentaban al Parlamento Británico los planes de gastos del reino y se daban pautas sobre su posible ejecución y control.

Desde el punto de vista técnico la palabra se deriva del francés antiguo *bougette* o bolsa. Dicha acepción intentó perfeccionarse posteriormente en el sistema inglés con el término *budget* de conocimiento común y que recibe en nuestro idioma la denominación de *presupuesto*.

En las últimas décadas han surgido muchos métodos, que van desde la proyección estadística de estados financieros hasta el sistema "base cero" con el cual se ha tratado de fijar una serie de "paquetes de decisión" para elegir el más razonable, y eliminar así la improvisación y los desembolsos innecesarios.

El papel desempeñado por los presupuestos lo destacan prestigiosos tratadistas modernos, quienes señalan que en especial los pronósticos relacionados con el manejo del efectivo son importantes para prevenir situaciones de insolvencia, proceder a la valuación científica de empresas, resolver a tiempo problemas de iliquidez, proceder a la inversión oportuna de fondos sobrantes, acudir a créditos cuando las disponibilidades monetarias no permitan la cobertura integral de los compromisos y trazar la política de dividendos.[1]

Por otro lado, Cristóbal del Río González, señala que "La palabra Presupuesto se compone de dos raíces latinas:[2]

---

[1] Jorge E. Burbano Ruiz y Alberto Ortiz Gómez, (1998), PRESUPUESTOS, Enfoque moderno de planeación y control de recursos, Segunda Edición, Editorial Mc Graw Hill, Colombia.

[2] Cristóbal del Río González, (1999), Presupuesto. Tradicional, Áreas y Niveles de Responsabilidad, Programas y Actividades, Base Cero, Ejercicios Prácticos, ECAFSA, México. p. I-5.

PRE = Que significa antes de, o delante de, y

SUPUESTO = Hecho, formado, como a continuación se aprecia:

Etimología del Concepto de Presupuesto

PALABRA	*LATÍN*	*ESPAÑOL*
SUPONER	Facio	Hacer
SUPUESTO	Fictus	Hecho, formado
HECHO	Factum	

Fuente: C.P. L.A.E., M.C. y Dr. Cristóbal del Río González, El PRESUPUESTO, Áreas y Niveles de Responsabilidades, Programas y Actividades, Basse Cero, Ejercicios Prácticos

Por lo tanto, Presupuesto significa "antes de lo hecho". Debido a que ***El Presupuesto*** representa, hoy en día, un instrumento importante para cualquier entidad pública o privada, el vocablo presupuestar se popularizó; pero a pesar de ello la Real Academia Española de la Lengua, durante muchos años no lo aceptó y mantuvo el criterio, de que debía de usarse el verbo presuponer, para indicar lo referente a la formación de un presupuesto; sin embargo, en la decimanovena edición del Diccionario Académica, aparece incluido el verbo presupuestar; por lo que está bien dicho, por ejemplo: Resultados Presupuestados, por ser participio pasado".

CAPÍTULO I

MARCO DE CONCEPTOS Y TEORÍAS DE LOS PRESUPUESTOS

El objetivo del presente capítulo es presentar los conceptos que constituyen la teoría de los presupuestos desde la perspectiva de diferentes autores. Así como los principios, conceptos, términos y temas que permitan a quienes tengan que tomar decisiones en el Municipio de Comitán, obtener una base conceptual como guía. La forma en que se ha organizado el presente capítulo permitirá al lector ir de lo general a lo particular y dejar en claro toda la conceptualización de los presupuestos.

I.1. Concepto de Presupuestos

En términos generales, la palabra Presupuesto adoptada por la Economía Industrial; es:

- ***"La Técnica de Planeación y Predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios".***[3]

Refiriéndose al Presupuesto como herramienta de la Administración, se le puede conceptualizar, como:

- ***"La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un período determinado".***[4]

[3] Ib. p. I-5
[4] Ib. p. I-5

En suma, El Presupuesto ***"es un conjunto de pronósticos referentes a un lapso precisado".***[5]

Existen muchas definiciones sobre presupuesto, Jorge E. Burbano Ruiz y Alberto Ortiz en la obra Presupuestos Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos, adoptan como definición el concepto que Cristóbal del Río señala como una herramienta de administración:

- ***'La estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un periodo determinado'.***

El buen administrador debe planear con inteligencia el tamaño de sus operaciones, los ingresos y gastos, con la mira puesta en la obtención de utilidades o la obtención de satisfactores sociales, cuyo logro se subordina a la coordinación y relación sistemática de todas las actividades organizacionales. Le compete además instaurar procedimientos que no ahoguen la iniciativa de las personas y que auspicien la determinación oportuna de las desviaciones detectadas frente a los pronósticos, con el propósito de evitar que en el futuro las estimaciones se reflejen en cálculos excesivamente pesimistas u optimistas.[6]

Según Jean Meyer, presupuesto es un '***Conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos por el jefe de la entidad'.***[7]

Al hablar de previsiones, se hace referencia a las decisiones que con anticipación debe tomar el "jefe de la organización" para alcanzar los resultados propuestos. Hace algunos años éste era el modo de administrar de muchos ejecutivos. El

[5] Ib. p. I-6
[6] Jorge E. Burbano Ruiz y Alberto Ortiz Gómez, ob. cit., p 9.
[7] Jean Meyer, (2000), Gestión presupuestaria, Editorial Mc Graw Hill. Edición única, España, p. 21.

progreso o el fracaso de la organización era el premio o el castigo que sólo obtenía el gerente y de esos resultados dependía la estabilidad laboral. Hoy el enfoque ha cambiado. Los resultados por lo general dependen de un grupo que se compromete y lucha por unos objetivos trazados de manera conjunta. Los grupos económicos más destacados en cada país no tendrían este sitio de privilegio si no fuera por el profesionalismo de sus equipos directivos y de sus grupos de asesores.

Por otro lado, Welsch Glenn define a los presupuestos como un '***Método sistemático y formalizado para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control. En particular comprende el desarrollo y la aplicación de:***

> ***Objetivos generales a largo plazo de la organización.***
> ***Especificación de las metas de la organización.***
> ***Desarrollo de un plan general de beneficios a largo plazo.***
> ***Un plan de beneficios a corto plazo detallado por responsabilidades particulares (divisiones, productos, proyectos).***
> ***Un sistema de informes periódicos de resultados detallados por responsabilidades asignadas.***
> ***Procedimientos de seguimiento'.***[8]

Una definición por completa que sea siempre trata de sintetizar muchos conceptos. En el campo de la predeterminación y cuantificación de actividades es difícil expresar en pocas palabras lo que significa presupuesto. A pesar de ello el concepto siguiente expresa el pensamiento de los autores:

- **"Expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la organización pública o privada en**

[8] Welsch Glenn, Presupuesto, planificación y control de utilidades, Editorial Espasa Calpe, S. A., Madrid España, p. 3.

un periodo, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlo."

Sin embargo, con base a las definiciones anteriores, y con base a la experiencia podemos definir al Presupuesto, como: **"Un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas, este concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización".**

Por otro lado, se puede señalar que *es una expresión cuantitativa* porque los objetivos deben ser mensurables y su alcance requiere la destinación de recursos durante el periodo fijado como horizonte de planeamiento; es formal porque exige la aceptación de quienes están al frente de la organización (funcionarios públicos, gerencia, presidencia y/o juntas directivas o concejos de administración); además, es el fruto de las *estrategias adoptadas* porque éstas permiten responder al cómo se acomentarán e integrarán las diferentes actividades de la organización de modo que converjan al logro de los objetivos previstos; deberá *"organizar"* y asignar personas y recursos; *"ejecutar y controlar"* para que los planes no se queden sólo en la mente de sus proponentes y, por último, *desarrollar procedimientos de oficina y técnicas especiales para formular y controlar el presupuesto.*

Los funcionarios públicos involucrados con los presupuestos, deberán participar en el bosquejo de las actividades futuras de la organización pública, a través del Plan de Desarrollo, para lograr los objetivos sociales y financieros planeados, minimizar sus costos sin sacrificar las calidades y maximizar la productividad, teniendo en cuenta que el bienestar colectivo o social debe primar sobre el bienestar personal.

I.2. Funciones e Importancia de los Presupuestos[9]

Las instituciones sean privadas o públicas cuentan con recursos económicos los mismos que deben ser administrados de manera eficiente para lograr los objetivos y cumplir con la misión asignada.

En el caso de las instituciones públicas, los recursos económicos, a través de un presupuesto, son distribuidos en diferentes objetivos, metas, y partidas siguiendo los lineamientos de la administración pública. En el caso de las empresas privadas, el presupuesto normalmente sigue un orden contable.

Un presupuesto debe ser visto como una "herramienta que nos permite medir el desempeño de una gestión". A su vez cuantifica los planes de tal manera de poder evaluar en que medida se van cumpliendo éstos.

La teoría administrativa nos explica que un "presupuesto maestro es aquel que resume las actividades que han sido planeadas en una organización tales como ventas, producción, distribución y finanzas, convirtiéndose así en una expresión formal y cuantitativa de los planes de la empresa."

También "El presupuesto involucra todas las actividades de la empresa a través de la coordinación, es decir, integra a la organización y ayuda al cumplimiento de las metas y objetivos, y por ende, de la misión."

Si la administración de los recursos económicos de una institución solamente se lleva a cabo con una visión diaria, el cumplimiento de las metas y objetivos se verían afectados. El volumen de trabajo diario y la responsabilidad de las empresas pueden crear distorsiones y alejar a los responsables de la gestión de una visión futura lo que podría ocasionar un alejamiento sistemático del esfuerzo que conlleve al cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia.

[9] http://www.unifem.org.mx/, p.1

Las principales funciones de los presupuestos, son:

1. La principal función de los presupuestos se relaciona con el Control financiero de la organización.
2. El control presupuestario es el proceso de descubrir qué es lo que se está haciendo, comparando los resultados con sus datos presupuestados correspondientes para verificar los logros o remediar las diferencias.
3. Los presupuestos pueden desempeñar tanto roles preventivos como correctivos dentro de la organización.[10]

Importancia de los presupuestos:

Las organizaciones hacen parte de un medio económico en el que predomina la incertidumbre, por ello deben planear sus actividades si pretenden sostenerse en el mercado competitivo, puesto que cuando mayor sea la incertidumbre, mayores serán los riesgos por asumir.

Es decir, cuanto menor sea el grado de cierto de predicción o de acierto, mayor será la investigación que debe realizarse sobre la influencia que ejercerán los factores no controlables por la gerencia sobre los resultados finales de un negocio. Esto se constata en los países latinoamericanos que por razones del manejo macroeconómico en la década de los años ochenta experimentaron fuertes fluctuaciones en los índices de inflación y devaluación y en las tasas de interés.

El Presupuesto surge como herramienta moderna de planeamiento y control al reflejar el comportamiento de indicadores económicos como los enunciados y en virtud de sus relaciones con los diferentes aspectos administrativos, contables y financieros de la organización.[11]

[10] Ib. p. 3
[11] Jorge E. Burbano Ruiz y Alberto Ortiz Gómez, ob. cit., p 12.

Los Presupuestos son útiles en la mayoría de las organizaciones como: Utilitaristas (compañías de negocios), no-utilitaristas (agencias gubernamentales), grandes (multinacionales, conglomerados) y pequeñas empresas.

1. Los presupuestos son importantes porque ayudan a minimizar el riesgo en las operaciones de la organización.
2. Por medio de los presupuestos se mantiene el plan de operaciones de la empresa en unos límites razonables.
3. Sirven como mecanismo para la revisión de políticas y estrategias de la empresa y direccionarlas hacia lo que verdaderamente se busca.
4. Facilitan que los miembros de la organización.
5. Cuantifican en términos financieros los diversos componentes de su plan total de acción.
6. Las partidas del presupuesto sirven como guías durante la ejecución de programas de personal en un determinado periodo de tiempo, y sirven como norma de comparación una vez que se hayan completado los planes y programas.
7. Los procedimientos inducen a los especialistas de asesoría a pensar en las necesidades totales de las compañías, y a dedicarse a planear de modo que puedan asignarse a los varios componentes y alternativas la importancia necesaria
8. Los presupuestos sirven como medios de comunicación entre unidades a determinado nivel y verticalmente entre ejecutivos de un nivel a otro. Una red de estimaciones presupuestarias se filtran hacia arriba a través de niveles sucesivos para su ulterior análisis.
9. Las lagunas, duplicaciones o sobre posiciones pueden ser detectadas y tratadas al momento en que los responsables del manejo y administración del presupuesto observen su comportamiento en relación con su desenvolvimiento.[12]

[12] Ib. p. 13.

I.3. Objetivos y Finalidades de los Presupuestos

Los principales objetivos de los presupuestos, son:

1. Planear integral y sistemáticamente todas las actividades que la empresa debe desarrollar en un periodo determinado.
2. Controlar y medir los resultados cuantitativos, cualitativos y, fijar responsabilidades en las diferentes dependencias de la empresa para lograr el cumplimiento de las metas previstas.
3. Coordinar los diferentes centros de costo para que se asegure la marcha de la empresa en forma integral.

Las principales finalidades de los presupuestos, se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Planear los resultados de la organización en dinero y volúmenes.
2. Controlar el manejo de ingresos y egresos de la empresa.
3. Coordinar y relacionar las actividades de la organización.
4. Lograr los resultados de las operaciones periódicas.

Por otro lado, Robison, Shirley, nos señala cuales es la importancia de los Presupuestos:

- Equilibra los ingresos procedentes de los impuestos y los gastos previstos para el ejercicio siguiente.
- Refleja las prioridades socioeconómicas del Gobierno. Es el instrumento económico más eficaz con el que cuenta para llevarlas a efecto.
- Deja en evidencia el "precio" de algunas políticas.
- Influye en el curso de la vida diaria (trabajo, tipo de sanidad, de vivienda, educación, etc.)[13]

[13] http://www.unifem.org.mx/

I.4. Clasificación de los Presupuestos.[14]

Los presupuestos pueden clasificarse desde varios puntos de vista. El orden de prioridades que se les dé depende de las necesidades del usuario.

Cuadro I.1

Clasificación del Presupuesto

1. **Según la flexibilidad**
   - Rígidos, estáticos, fijos o asignados.
   - Flexibles o variables.
2. **Según el periodo de tiempo**
   - A corto plazo.
   - A largo plazo
3. **Según su ámbito financiero**
   - De operación o económicos.
   - Financieros (Tesorería y Capital)
4. **Según el sector de la economía en la cual se utiliza**
   - Público
   - Privado

Fuente: Jorge E. Burbano Ruiz y Alberto Ortiz Gómez, PRESUPUESTOS, Enfoque moderno de planeación y control de recursos, p. 19

I.4.1 Según su flexibilidad

- **Rígidos, estáticos, fijos o asignados**

Por lo general se elaboran para un solo nivel de actividad. Una vez alcanzado éste, no se permiten los ajustes requeridos por las variaciones que sucedan en la realidad.

De este modo se efectúa un control anticipado, sin considerar el comportamiento económico, cultural, político, demográfico o jurídico de la región donde actúa la organización. Esta forma de control anticipado dio origen al presupuesto que tradicionalmente utilizaba el sector público.

[14] Ib. pp. 18-22

- **Flexibles o variables**

Los presupuestos flexibles o variables se elaboran para diferentes niveles de actividad y pueden adaptarse a las circunstancias que surjan en cualquier momento cambiante del entorno. Muestran los ingresos, costos y gastos ajustados al tamaño de operaciones manufactureras o comerciales, tienen amplia aplicación en el campo de la presupuestación moderna sobre costos, gastos indirectos de fabricación, administrativos y ventas. Son dinámicos adaptativos, pero complicados y costosos.

I.4.2 Según el periodo de tiempo

- ***A Corto Plazo***

Los presupuestos a corto plazo se planifican para cumplir el ciclo de operaciones de un año.

- ***A Largo Plazo***

En este campo se ubican los planes de desarrollo del estado y de las grandes empresas. En el caso de los planes de gobierno el horizonte de planeamiento consulta el periodo presidencial establecido por normas constitucionales en cada país. Los lineamientos generales de cada plan suelen sustentarse en consideraciones económicas, como generación de empleo, creación de infraestructura, lucha contra la inflación, difusión de los servicios de seguridad social, fomento al ahorro, fortalecimiento del mercado de capitales, capitalización del sistema financiero, como ha ocurrido recientemente, apertura mutua de los mercados internacionales.

I.4.3 Según su ámbito financiero

- **De operación o económicos.** Incluyen la presupuestación de todas las actividades para el periodo siguiente al cual se elabora y cuyo contenido a menudo se resume en un estado de pérdidas y ganancias proyectados. Entre éstos podrían incluirse:

✓ Ventas
✓ Producción
✓ compras
✓ Uso de materiales
✓ Mano de obra
✓ Gastos operacionales

- **Financieros.** Incluyen el cálculo de partidas y/o rubros que inciden fundamentalmente en el balance. Conviene en este caso destacar el de caja o tesorería y el de capital, también conocido como de erogaciones capitalizables.

- **Presupuestos de Tesorería.** Se formula con las estimaciones previstas de fondos disponibles en caja, bancos y valores de fácil realización. También se denomina *presupuesto de caja o de efectivo* porque consolida las diversas transacciones relacionadas con la entrada de fondos monetarios (ventas al contado, recuperación de cartera, ingresos financieros, redención de inversiones temporales o dividendos reconocidos por la intervención del capital social de otras empresas) o con la salida de fondos líquidos ocasionada por la congelación de deudas, amortización de créditos o proveedores o pago de nómina, impuestos o dividendos.

Se formula por periodos cortos: meses o trimestres. Es importante porque mediante él se programan las necesidades de fondos líquidos de la empresa. Cuando las disponibilidades monetarias no cubran las exigencias de desembolsos previstos, la gerencia acudirá a créditos. En caso contrario, será conveniente evaluar la destinación externa de los recursos sobrantes y evitar su ociosidad.

- **Presupuestos de Erogaciones Capitalizables.** Controla las diferentes inversiones en activos fijos. Contendrá el importe de las inversiones particulares a la adquisición de terrenos, la construcción o ampliación de edificios, y la compra de maquinaria y equipos.

  Sirve para evaluar alternativas e inversiones posibles y conocer el monto de los fondos requeridos y si disponibilidad en el tiempo.

  Terminadas las obras será necesario comparar las estimaciones con sus valores reales. Las tendencias inflacionarias deberán incorporarse en los pronósticos de este tipo de inversiones. Además, se recomienda ser cuidadoso al estudiar los costos, tener en cuenta que no es viable aplicar un índice universal de incremento de precios a todo tipo de activos fijos y, por tanto, es necesario incorporar coeficientes de inflación específicos atribuibles a la inversión de terrenos, construcciones y bienes tecnológicos.

I.4.4 Según el Sector de la Economía en la cual se utiliza

Según el sector de la economía en la cual los Presupuestos se utilizan, se clasifican en: Presupuestos del Sector Público y Presupuestos del Sector Privado.

- **Presupuestos del Sector Público**

Los Presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requieren la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos

y las entidades oficiales. Al efectuar los estimativos presupuéstales se contemplan variables como la remuneración de los funcionarios que laboran en instituciones del gobierno, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada (puentes, termoeléctricas, sistemas portuario, centros de acopio, vías de comunicación, etc.), la realización de obras de interés social (centros de salud, escuelas) y la amortización de compromisos ante la banca internacional.

- **Presupuestos del Sector Privado**

Son los usados por las empresas particulares, se conocen también como presupuestos empresariales, buscan planificar todas las actividades de una empresa.

I.5. Administración Presupuestal

I.5.1 Mecánica Técnica y principios en la confección del presupuesto.[15]

En todo sistema presupuestario se necesita claridad sobre tres aspectos muy relacionados que son bases de apoyo del trabajo de quienes participan en las diferentes etapas del ciclo presupuestal. Tales aspectos son: los medios mecánicos empleados, sus técnicas de elaboración y los principios que sustentan la validez de los mismos.

1. Los medios mecánicos se relacionan con:
    - El diseño de formas y/o cédulas presupuestarias para la recolección de información y los medios técnicos utilizados para el cálculo matemático.
    - Métodos de oficina empleados en su elaboración.

[15] Jorge E. Burbano Ruiz y Alberto Ortiz Gómez, op.cit. 22-26

- Las técnicas son el conjunto de procedimientos utilizados para desarrollar su actividad, que pueden provenir de la experiencia o de las investigaciones realizadas en el desarrollo de su trabajo.

Por ejemplo:

Por experiencia o por investigaciones realizadas el encargado de elaborar el presupuesto de algún departamento de la organización puede identificar los factores que inciden sobre las necesidades del departamento en cuestión de periodos pasados.

Los procedimientos empleados para determinar los estándares de los tres elementos del costo.

Los métodos usados para la fijación del precio del producto.

2. Los principios revisten especial importancia en el campo de la presupuestación y por ello antes de enunciarlos es necesario resaltar el hecho de que sirven de guías específicas o de "moderadores de criterio" de la persona encargada de confeccionar, los presupuestos parciales o el presupuesto general de la empresa.

Un principio se define de diferentes maneras; el diccionario ilustrado de la lengua española dice: "Cada una de las primeras verdades que sirven de fundamento a una ciencia. . . ‖ "Primer instante de la existencia de una cosa. ‖ Punto que se considera primero en una extensión o cosa. ‖ Norma que rige el pensamiento o la conducta. ‖ Máximas particulares por donde cada cual se rige en sus actuaciones".

Los principios de control presupuestal serán esas causas primarias que dieron nacimiento a la técnica de la presupuestación y que el hombre debe observar y utilizar en el desarrollo de su actividad específica.

Un resumen del pensamiento de Héctor Salas González, en Control Presupuestal, presenta algunos principios y aclara que no todos son de obligatorio cumplimiento. Este autor los clasificó en cinco grupos: de previsión, de planeación, de organización, de dirección y de control.

1. De previsión.

Son tres: predictibilidad, determinación cuantitativa y objetiva. Recalcan la importancia del estudio anticipado de las cosas y de las posibilidades de lograr las metas propuestas.

2. De planeación.

Indican el cambio para lograr los objetivos deseados. Se destacan: precisión, coste habilidad, flexibilidad, unidad, confianza, participación, oportunidad y contabilidad por áreas de responsabilidad.

3. De organización.

Denotan la importancia de la definición de las actividades humanas para alcanzar las metas, como, son orden y comunicación.

4. De dirección.

Indican el modo de conducir las actuaciones del individuo hacia el logro de los objetivos deseados. Salas González los llama principios de autoridad y coordinación.

5. De control.

Permiten comparaciones entre los objetivos y logros. Se determinan con nombres como: principio de reconocimiento, excepción, normas y conciencia de costos.

Los principales principios enunciados por Héctor Salas González se expresan de la siguiente manera:

Principio de Predictibilidad. Es posible predecir algo que ha de suceder o que queremos que suceda.

De determinación cuantitativa. Se debe determinar unidades monetarias para cada uno de los planes de la empresa para el periodo presupuestal.

De objetivo. Puede preverse algo siempre y cuando se busque un objetivo.

De precisión. Los presupuestos son planes de acción y deben expresarse de manera precisa y concreta. Deben evitar vaguedades que impidan su correcta ejecución.

De coste habilidad. El beneficio de instalación del sistema de control presupuestal ha de superar el costo de instalación y funcionamiento del sistema.

De flexibilidad. Todo plan debe dejar margen para los cambios que surjan, en razón de la parte totalmente imprevisible y de las circunstancias que hayan variado después de la previsión.

De unidad. Debe existir un solo presupuesto para cada función y todos los que se aplican a la empresa deben estar debidamente coordinados.

De confianza. El decidido apoyo y la fe en todos los principios y en la eficiencia del control presupuestal por parte de todos los directivos de la empresa es importantísimo para su buena marcha.

De participación. Es esencial que en la planeación y el control de las organizaciones intervengan todos los empleados para aprovechar el beneficio que se deriva de la experiencia de cada uno de ellos en su área de operación.

De oportunidad. Los planes deben finalizarse antes de iniciar el periodo presupuestal para tener tiempo de tomar las medidas conducentes a los fines establecidos.

De contabilidad por áreas de responsabilidad. La contabilidad debe modificarse de manera que además de cumplir los postulados de la contabilidad general, sirva para los fines de control presupuestal.

De orden. La planeación y el control presupuestal deben basarse en una sana organización trazada en organigramas, líneas de autoridad y responsabilidad precisas, en las funciones de cada miembro del grupo directivo detallando deberes u obligaciones y autoridad.

De comunicación. Implica que dos o más personas entienden de la misma manera un asunto determinado de manera oportuna y concisa.

De autoridad. No se concibe la autoridad sin responsabilidad. Este principio dispone que la delegación de autoridad no sea jamás tan absoluta como para eximir totalmente al funcionario de la responsabilidad final que le cabe de las actividades bajo su jurisdicción.

De coordinación. El interés general debe prevalecer sobre el interés particular.

De reconocimiento. Debe reconocerse o dar crédito al individuo por sus éxitos y reprenderlo o aconsejarlo por sus faltas y omisiones.

De excepciones. Recomienda que los ejecutivos dediquen su tiempo a los problemas excepcionales sin preocuparse por los asuntos que marchen de acuerdo con los planes.

De normas. Los presupuestos constituyen la norma por excelencia para todas las operaciones de la empresa. El establecimiento de normas claras y precisas en una empresa puede contribuir en forma apreciable a las utilidades y producir además otros beneficios.

De conciencia de costos. Para el éxito del negocio, cada decisión de un individuo tiene algún efecto sobre los costos; cada supervisor debe comprender el impacto de sus decisiones sobre los costos, para que cada decisión que tome sea efectiva para la empresa.

Estos principios constituyen la razón de ser del presupuesto. Su observancia en el proceso de panificación general de la empresa (a partir de la definición de la misión, objetivos, estrategias, etc.) es básica, puesto que sirven de apoyo a la técnica de elaboración de presupuestos.

Motivos del fracaso de la Presupuestación[16]

Quién dirija debe organizar sus recursos financieros, si quiere desarrollar sus actividades, establecer bases de operación sólidas y contar con los elementos de apoyo que le permitan medir el grado de esfuerzo que cada unidad tiene para el logro de las metas fijadas por la alta dirección y a la vez precisar los recursos que deben asignarse a las distintas dependencias que directa o indirectamente ayudan al plan de operaciones.

La presupuestación puede fracasar por diversas razones, dentro de las principales están las siguientes:

- Cuando sólo se estudian las cifras convencionales y los cuadros demostrativos del momento sin tener en cuenta los antecedentes y las causas de los resultados.

[16] http://www.gestión-presupuestal/.shtml

- Cuando no está definida claramente la responsabilidad administrativa de cada área de la organización y sus responsables no comprenden su papel en el logro de las metas.
- Cuando no existe adecuada coordinación entre diversos niveles jerárquicos de la organización.
- Cuando no hay buen nivel de comunicación y por lo tanto, se presentan resquemores que perturban e impiden el aporte de los colaboradores para el logro de las metas presupuestadas.
- Cuando no existe un sistema contable que genere confianza y credibilidad.
- Cuando se tiene la "ilusión del control" es decir, que los directivos se confían de las formulaciones hechas en el presupuesto y se olvidan de actuar en pro de los resultados.
- Cuando no se tienen controles efectivos respecto de la presupuestación.
- Cuando no se siguen las políticas de la organización.

Calendario Presupuestal[17]

Es la agenda en la cual se definen a través del tiempo la ejecución y el control (evaluación) del presupuesto. Depende del tipo de organización y puede ser diario, semanal, quincenal, mensual, trimestral, semestral o anual.

Organización del Presupuesto[18]

Toda organización al formular sus planes, deberá delimitar específicamente las atribuciones y responsabilidades, para que cada persona sepa cómo debe actuar sin temor a extralimitarse ni lesionar los derechos de las demás personas. Un plan orgánico y objetivo muestra a la gerencia quienes deben rendir cuentas de cada fase sobre la marcha.

[17] Ib. p. 19
[18] Ib. p. 19

I.5.2 Tipo de Recursos Financieros del Municipio

Lo que pretendemos en esta sección es simplemente ofrecer un marco de referencia, o un primer paso, en el análisis detallado de la estructura financiera de cada municipio en lo particular, labor que no debe ser soslayada. Una proporción baja de la recaudación local en ingresos totales de un municipio, no debe interpretarse en automático como sinónimo de ineficiencia, pues ello implicaría dejar de lado una mirada de circunstancias locales de la mayor importancia.

Aportaciones y participaciones federales y estatales[19]

En materia de ingresos, los recursos más importantes son los que recibe el Municipio de la Federación y del Estado. Para que el Municipio se beneficie de éstos, requiere adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se regula por la Ley de la materia.

Así los ayuntamientos reciben de la Federación y del Estado, ingresos por dos conceptos principales:

1. *Participaciones Federales*. Se refiere a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y

2. *Aportaciones*. Estos recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y son conocidos como "Recursos Etiquetados".

El gobierno del Estado recibe el total de participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV),

[19] Federación Nacional de Municipios de México, http://www.indetec.gob.mx/, p. 15

participaciones en el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y otras, pero, de acuerdo al artículo 2º. de la LCF, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios, toda vez que dicho artículo indica "El fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio".[20]

Además, en su segundo párrafo dicho artículo señala: "La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos".[21]

Continúa diciendo: "No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º.-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º.- B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa

[20] Congreso de la Unión, (1978), Ley de Coordinación Fiscal, Última reforma Diario Oficial de la Federación del 10 de Febrero de 2005 (DOF 10-02-2005), artículo 2º, México.
[21] Congreso de la Unión Ley de Coordinación Fiscal, ob. cit., artículo 2º.

superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3º. de esta Ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate".[22]

Por lo anteriormente expuesto, podemos decir que el monto participable generalmente se integra del FGP (20%), FFM (100%), ISTUV (20%), ISAN (20%) e IEPS (20%). Este monto se distribuye conforme a criterios determinados por cada estado y las legislaturas locales definen las bases, cantidades y plazos, según lo establece el artículo 115 Constitucional.[23]

El Estado también recibe las Aportaciones Federales destinadas a los municipios. Dentro del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) son entregados a la hacienda municipal con el objeto de coadyuvar en sus finanzas.

Para enfrentar el conjunto de sus obligaciones, así como para efectos fiscales y financieros, el municipio está dotado de tres atributos fundamentales:

- Personalidad jurídica y patrimonio propio (esto es, puede celebrar contratos y obtener aprovechamientos para la venta de activos);

[22] Congreso de la Unión, Ley de Coordinación Fiscal, ob. cit, artículo 2º.
[23] Federación Nacional de Municipios de México, ob. cit. p.15

- No tiene potestad tributaria, aunque sí competencia en las áreas que la legislatura local le otorgue (no puede crear impuestos y recaudar por su cuenta, pero puede administrar los que reciba por encargo de la legislatura estatal);
- El ayuntamiento es su órgano máximo de autoridad (por ejemplo, es con su autorización que el municipio puede contratar deuda).

Ahora bien, la operatividad de los principios establecidos por el pacto federal depende de una reglamentación precisa y detallada de las atribuciones fiscales de las tres esferas de gobierno y de los mecanismos de coordinación entre ellos. El marco jurídico que rige estos asuntos en México es el Sistema Nacional de Coordinación fiscal de 1978, que da origen a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y que encuentra su correlato en las Leyes Estatales de Coordinación Fiscal o Leyes de hacienda Estatal y Municipal. Temas cada vez más comentados en los medios, como la distribución de recursos a partir del Fondo General de Participaciones y la forma en la que este se constituye, se establecen a partir de la herramienta jurídica que la LCF ofrece.

En el caso de los municipios, el artículo 6º. de la LCF establece que las participaciones a las que tienen derecho no serán inferiores a 20% de lo que reciban los estados; esta regla traslada la misma estructura de reparto que la prevaleciente entre federación y estados. Aunque estos porcentajes se refieren a niveles mínimos, se han convertido salvo algunas excepciones en la norma, de tal suerte que a pesar de ser el municipio la esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía, recibe solamente el 4% de la recaudación participable (es decir, el 20% del 20% que le corresponde a los estados).

Ahora bien, los ingresos que provienen de la federación no se limitan a las participaciones federales (ramo 28). Bajo los auspicios del capítulo V de la LCF (artículo 25 a 46) los acuerdos entre la federación y los gobiernos estatales y municipales han derivado en la creación de un paquete de ingresos adicionales, el cual se ejerce con adicionales, el cual se ejerce con arreglo a programas

específicos, agrupados bajo concepto global llamado ramo 33. Este se integra por recursos de diversos ramos (y se aplica bajo diversas modalidades y porcentajes) y por el propio ramo 33 (aportaciones federales a entidades federativas y municipales). Queda así conformado como sigue:

- Ramo 04. Gobernación.
- Ramo 11. Educación.
- Ramo 12. Salud.
- Ramo 23. Previsiones salariales y económicas.
- Ramo 25. Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal.
- Ramo 26. Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza.

Los recursos que ingresan al municipio de esta forma están "etiquetados". Es decir, no son manejados de manera autónoma por el municipio, sino que responden a programas específicos de gasto donde el destino de los recursos está determinado de antemano a partir del año 2000, la información individual y consolidada de finanzas municipales registra este tipo de transferencias mediante un sistema de "fondos":

FAEB: Educación básica y normal.

FASSA: Servicios de salud.

FAISM: Infraestructura social municipal.

FORTAMUN: Fortalecimiento de los municipios

Adicionalmente se cuenta con una partida de recursos (también federales) asignados por convenio.

En síntesis, el arreglo actual no solo determina en gran parte la estructura de los ingresos municipales; también influye sobremanera en sus decisiones de gasto.

Ello implica un margen de maniobra municipal que puede parecer muy limitado, pero es necesario no adelantar vísperas. Antes de poder emitir un juicio, es necesario tener al menos una panorámica general de la capacidad de gestión financiera a nivel municipal en México.[24]

I.5.3. Proceso y seguimiento del ejercicio del gasto[25]

El primer hecho a resaltar, es que el gasto total ejercido por los municipios se ha incrementado en forma significativa durante la última década: 7.8% real en promedio por año. Ello implica que, en términos per cápita, el gasto ejercido por los municipios creció 6% por año. Sin embargo, conviene aclarar que ese crecimiento no implica necesariamente un aumento neto de gasto. En gran medida, este incremento obedece a las transferencias que el Gobierno Federal ha realizado, canalizando mayores partidas de gasto a los estados y municipios pero transmitiendo al mismo tiempo las obligaciones correspondientes.

El gasto municipal se divide en siete grandes rubros. Los principales son el gasto administrativo, el gasto en obra pública y fomento, así como las transferencias. Estos tres renglones representan el 89% del total y ese nivel de concentración no ha cambiado mucho. Si acaso., cabe resaltar que el menor peso del gasto administrativo se debe a que otras partidas, como las transferencias y las disponibilidades, han crecido a un mayor ritmo.

La razón por la que resaltamos este rubro es que una elevada proporción de gasto administrativo implica baja disponibilidad de recursos para otros fines, como podría ser mayor inversión en infraestructura. Esta impresión parece confirmarse en la estructura de egresos totales municipales en México, cuando la participación del gasto administrativo aumenta, disminuye la correspondiente a obras públicas y viceversa.

---

[24] Federación Nacional de Municipios de México, ob. cit. pp 17-19
[25] Federación Nacional de Municipios de México, ob. cit. pp 19-21

BIBLIOTECA UNACH
INFORMATICA Y POSGRADO

En este apartado, es importante señalar que por una tradición el Gobierno del Estado de Chiapas a través de su legislatura local, han establecido la normatividad de que para la integración del Presupuesto de Egresos Municipal se debe considerar del FGP el 80% para gasto corriente y el 20% para gasto de inversión; sin embargo, en la realidad debido a que el recurso es insuficiente y las necesidades de administración del municipio son muchas, no es suficiente para cubrir este tipo de gasto el 100% de dicho tipo de recursos.

En el resto de los componentes del gasto ocurren hechos relevantes que se traducen en cambios de sus trayectorias durante la segunda mitad de la década de los noventa.

1. El rubro de transferencias adquiere mayor presencia a partir de 1998, hasta convertirse en el tercer renglón en importancia. Como señalamos, este dinamismo está ligado al hecho de que el gobierno federal ha transfiriendo gradualmente mayores atribuciones a los gobiernos locales, mediante diversos rubros de gasto etiquetado.
2. El gasto en servicio de deuda es relativamente bajo (3.2% en el 2000). Se debe a que tradicionalmente los municipios no han tenido acceso al financiamiento. En principio ello abre la posibilidad de recurrir a esta fuente para ampliar la capacidad de realización de obra pública. Sin embargo, es imperativo cumplir criterios de transparencia y normas prudenciales.

Estos comentarios sobre el gasto se han referido al gasto que realizan los municipios, sin embargo, es importante señalar que en cada caso es distinto y debe de evitarse generalizar. Es común pensar que la estructura del gasto se asocia al tamaño del municipio: los más chicos presentaran una mayor incidencia de gasto administrativo en el total porque no alcanzan – por así decirlo – economías de escala. Aunque plausible, esta hipótesis se desmiente en los hechos. La correlación entre la participación del gasto administrativo y el tamaño del municipio es prácticamente nula (0.03%). Los resultados de un estudio hecho

al respecto por la Federación Nacional de Municipios de México, indican que el nivel de gasto administrativo esta más asociado al estado al que el municipio pertenece que a su tamaño (esto es, los municipios de un mismo estado muestran niveles relativos de gasto administrativo semejantes). Ello sugiere que la coordinación y el apoyo de la esfera de gobierno estatal es un factor importante en la gestión administrativa de los municipios en México.

I.5.4. Mecanismos de control interno para el ejercicio del gasto

En esta sección se describen los aspectos generales del control interno para el Sector Público, se define los conceptos más importantes, objetivos, ámbito de aplicación, características y en general aquellos criterios que serán necesarios utilizar para su emisión e implantación a cargo de las entidades públicas.

El Control Interno, es un proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y, el personal de la entidad; para proporcionar seguridad razonable, respecto a sí están lográndose los objetivos siguientes:[26]

- Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios que debe brindar cada entidad pública;
- Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;
- Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales; y,
- Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad.

Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad en los servicios que debe brindar cada entidad pública.

Este objetivo se refiere a los controles internos que adopta la administración para asegurar que se ejecuten las operaciones, de acuerdo a criterios de efectividad, eficiencia y economía. Tales controles comprenden los procesos de planeamiento,

[26] http://presupuestocide.org.mx/

organización, dirección y control de las operaciones en los programas, así como los sistemas de medición de rendimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas.

La efectividad tiene relación directa con el logro de los objetivos y metas programadas; la eficiencia se refiere a la relación existente entre los bienes o servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos; en tanto que, la economía, se refiere a los términos y condiciones bajo los cuales se adquieren recursos físicos, financieros y humanos, en cantidad y calidad apropiada y al menor costo posible.

El control de calidad en el sector público debe permitir promover mejoras en las actividades que desarrollan las entidades y proporcionar mayor satisfacción en el público, menos defectos y desperdicios, mayor productividad y menores costos en los servicios.

Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

Este objetivo está relacionado con las medidas adoptadas por la administración para prevenir o detectar operaciones no autorizadas, acceso no autorizado a recursos o, apropiaciones indebidas que podrían resultar en pérdidas significativas para la entidad, incluyendo los casos de despilfarro, irregularidad o uso ilegal de recursos.

Los controles para la protección de activos no están diseñados para cautelar las pérdidas derivadas de actos de ineficiencia gerencial, como por ejemplo, adquirir equipos innecesarios o insatisfactorios.

Cumplimiento de leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.

Este objetivo se refiere a que los administradores gubernamentales, mediante el dictado de políticas y procedimientos específicos, aseguran que el uso de los

recursos públicos sea consistente con las disposiciones establecidas en las leyes y reglamentos, y concordante con las normas relacionadas con la gestión gubernamental.

Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad.

Este objetivo tiene relación con las políticas, métodos y procedimientos dispuestos por la administración para asegurar que la información financiera elaborada por la entidad es válida y confiable, al igual que sea revelada razonablemente en los informes. Una información es válida porque se refiere a operaciones o actividades que ocurrieron y que tiene las condiciones necesarias para ser considerada como tal; en tanto que una información confiable es aquella que brinda confianza a quien la utiliza.

Estructura del Control Interno[27]

Se denomina estructura de control interno al conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas, incluyendo la actitud de la dirección de una entidad, para ofrecer seguridad razonable respecto a que están lográndose los objetivos del control interno. El concepto moderno del control interno discurre por cinco componentes y diversos elementos, los que se integran en el proceso de gestión y operan en distintos niveles de efectividad y eficiencia.

Esto permite que los directores de las entidades se ubiquen en el nivel de supervisores de los sistemas de control, en tanto que los gerentes que son los verdaderos ejecutivos, se posicionen como los responsables del sistema de control interno, a fin de fortalecerlo y dirigir los esfuerzos hacia el logro de sus objetivos.

Para operar la estructura de control interno se requiere la implementación de sus componentes, que se encuentran interrelacionados e integrados al proceso

[27] Ib. p.28

administrativo. Los componentes pueden considerarse como un conjunto de normas que son utilizadas para medir el control interno y determinar su efectividad, los que se describen a continuación:

- Ambiente de Control Interno
- Evaluación del Riesgo
- Actividades de Control Gerencial
- Sistema de información y comunicaciones
- Actividades de Monitoreo

Ambiente de Control Interno[28]

Se refiere al establecimiento de un entorno que estimule e influencie las tareas de las personas con respecto al control de sus actividades. Como el personal resulta ser la esencia de cualquier entidad, sus atributos constituyen el motor que la conduce y la base sobre la que todo descansa.

El ambiente de control tiene gran influencia en la forma en que son desarrolladas las operaciones, se establecen los objetivos y estiman los riesgos. Igualmente, tiene relación con el comportamiento de los sistemas de información y con las actividades de monitoreo. Son elementos del ambiente de control, entre otros, integridad y valores éticos, estructura orgánica, asignación de autoridad y responsabilidad y políticas para la administración de personal.

Evaluación del riesgo[29]

El riesgo se define como la probabilidad de que un evento o acción afecte adversamente a la entidad. Su evaluación implica la identificación, análisis y manejo de los riesgos relacionados con la elaboración de estados financieros y que pueden incidir en el logro de los objetivos del control interno en la entidad. Estos riesgos incluyen eventos o circunstancias internas o externas que pueden

[28] Ib. p. 29
[29] Ib. p. 31

afectar el registro, procesamiento y reporte de información financiera, así como las representaciones de la gerencia en los estados financieros. Son elementos de la evaluación del riesgo, entre otros, cambios en el ambiente operativo del trabajo, ingreso de nuevo personal, implementación de sistemas de información nuevos y reorganización en la entidad.

La evaluación de riesgos debe ser responsabilidad de todos los niveles gerenciales involucrados en el logro de objetivos. Esta actividad de auto-evaluación que practica la dirección debe ser revisada por los auditores internos para asegurar que los objetivos, enfoque, alcance y procedimientos han sido apropiadamente realizados. También esta auto-evaluación debe ser revisada por los auditores externos en su examen anual.

Se refieren a las acciones que realizan la gerencia y otro personal de la entidad para cumplir diariamente con las funciones asignadas. Son importantes porque en sí mismas implican la forma correcta de hacer las cosas, así como también porque el dictado de políticas y procedimientos y la evaluación de su cumplimiento, constituyen medios idóneos para asegurar el logro de objetivos de la entidad. Son elementos de las actividades de control gerencial, entre otros, las revisiones del desempeño, el procesamiento de información computarizada, los controles relativos a la protección y conservación de los activos, así como la división de funciones y responsabilidades.

Sistema de Información y Comunicación[30]

Está constituido por los métodos y procedimientos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones financieras de una entidad. La calidad de la información que brinda el sistema afecta la capacidad de la gerencia para adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad.

[30] Ib. p. 32

En el sector público el sistema integrado de información financiera debe propender al uso de una base de datos central y única, soportada por tecnología informática y telecomunicaciones, accesible para todos los usuarios de las áreas de presupuesto, tesorería, endeudamiento público y contabilidad gubernamental, en el nivel central y en el nivel operativo y, para los administradores gubernamentales.

La comunicación implica proporcionar un apropiado entendimiento sobre los roles y responsabilidades individuales involucradas en el control interno de la información financiera dentro de una entidad.

Actividades de Monitoreo[31]

Representan al proceso que evalúa la calidad del control interno en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran. Se orienta a la identificación de controles débiles, insuficientes o innecesarios y, promueve su reforzamiento.

El monitoreo se lleva a cabo de tres formas: (a) Durante la realización de actividades diarias en los distintos niveles de la entidad; (b) De manera separada por personal que no es el responsable directo de la ejecución de las actividades, incluidas las de control; y, (c) Mediante la combinación de ambas modalidades.

Responsabilidad de la Dirección en la Implementación del Control Interno.

El control interno es efectuado por diversos niveles, cada uno de ellos con responsabilidades importantes. Los directivos, la gerencia y los auditores internos y otros funcionarios de menor nivel contribuyen para que el sistema de control interno funcione con efectividad, eficiencia y economía.

[31] Ib. pp.32-33

Una estructura sólida del control interno es fundamental para promover el logro de sus objetivos y la eficiencia y economía en las operaciones de cada entidad. Por ello, la dirección es responsable de la aplicación y supervisión del control interno.

La legislación puede establecer la definición del control interno y sus objetivos, así como prescribir las políticas que se deben aplicar para supervisar la estructura de control interno e informar sobre su idoneidad.

La dirección de una entidad gubernamental debe adoptar una actitud positiva frente a los controles internos, que le permita tener una seguridad razonable, en cuanto a que los objetivos del control interno han sido logrados. Para contribuir al fortalecimiento del control interno en el sector público, la dirección debe asumir el compromiso de implementar los criterios que se enumeran a continuación:

- Apoyo institucional a los controles internos;
- Responsabilidad sobre la gestión;
- Clima de confianza en el trabajo;
- Transparencia en la gestión gubernamental; y,
- Seguridad razonable sobre el logro de los objetivos del control interno.

Apoyo Institucional a los Controles Internos.[32]

Los directivos y todo el personal de la entidad deben mostrar y mantener una actitud positiva y de apoyo a los controles internos. La actitud es una característica de la alta dirección de cada entidad y se refleja en todos los aspectos relativos a su actuación. Su participación y apoyo favorece la existencia de una actitud positiva.

Esta actitud puede lograrse mediante el compromiso de la dirección por implementar controles internos apropiados en la entidad y asignarles la debida prioridad. Los directivos deben demostrar su apoyo a los controles internos efectivos, destacando la importancia de una auditoria interna objetiva e

[32] Ib. p. 33

independiente, que identifica las áreas en que puede mejorarse el rendimiento y, reaccionando favorablemente ante la información que incluye sus informes.

Los funcionarios y empleados de la entidad deben aplicar los controles internos y adoptar medidas que promuevan su efectividad. El respaldo de la alta dirección sobre los controles internos repercute sobre el nivel de rendimiento y favorece la calidad de éstos.

Normas de Control Interno para el Sector Público.[33]

Las Normas de Control Interno para el Sector Público son guías generales con objeto de promover una sana administración de los recursos públicos en las entidades en el marco de una adecuada estructura del control interno. Estas normas establecen las pautas básicas y guían el accionar de las entidades del sector público hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones.

Los titulares de cada entidad son responsables de establecer, mantener, revisar y actualizar la estructura de control interno, que debe estar en función a la naturaleza de sus actividades y volumen de operaciones, considerando en todo momento el costo-beneficio de los controles y procedimientos implantados.

Las normas de control interno se fundamentan en principios y prácticas de aceptación general, así como en aquellos criterios y fundamentos que con mayor amplitud se describen en el marco general de la estructura de control interno para el sector público que forma parte de este documento.

Objetivos.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público tienen los objetivos siguientes:

[33] Ib. pp. 33-34

- Servir de marco de referencia en materia de control interno para las prácticas y procedimientos administrativos y financieros;
- Orientar la formulación de normas específicas para el funcionamiento de los procesos de gestión e información gerencial en las entidades públicas;
- Proteger y conservar los recursos de la entidad, asegurando que las operaciones se efectúen apropiadamente;
- Controlar la efectividad y eficiencia de las operaciones realizadas y que éstas se encuentren dentro de los programas y presupuestos autorizados;
- Permitir la evaluación posterior de la efectividad, eficiencia y economía de las operaciones, a través de la auditoria interna o externa, reforzando el proceso de responsabilidad institucional; y
- Orientar y unificar la aplicación del control interno en las entidades públicas.

I.5.5. Implicaciones de Eficiencia.

La eficiencia de los Presupuestos Gubernamentales los podemos clasificar desde tres principales puntos de vistas presupuestal, contable y administrativo.

I.5.5.1. Presupuestal

Para que un presupuesto sea eficiente, es necesario que todos los integrantes de una organización participen en el funcionamiento del mismo, lo cual implica que el personal primeramente contribuya en la preparación del presupuesto y después, al conocer como quedó integrado, facilite su cumplimiento mediante su participación activa.

Los presupuestos, para que sean eficaces, necesitan ser oportunos, es decir, deben estar concluidos antes de que se inicie el periodo presupuestal, de tal manera que siempre exista la posibilidad de aplicarlos convenientemente.

También este instrumento es eficaz cuando presenta informes, justamente en su tiempo, cuando es posible tomar decisiones correctivas que se puedan aplicar oportunamente.

Cuando un presupuesto no sea oportuno, es decir que no sea presentado a tiempo para su aplicación, no tendrá ningún valor y obviamente los fines que persiguen se verán reducidos al mínimo.[34]

I.5.5.2. Contable.

Se ha observado que para que un presupuesto sea eficaz, se requiere que la contabilidad general tenga propósitos comunes con él, es decir, se necesita que la estructura contable esté estrechamente ligada a la técnica presupuestal con el propósito de que tanto uno como el otro cumplan sus propios objetivos.

De manera Especial, se pide que la contabilidad determine por acumulación de costos, los centros de responsabilidad que la administración ha señalado dentro de los presupuestos, para que al establecer comparaciones entre los hechos ocurridos y contabilizados dentro de cada centro de responsabilidad con lo esperado con los presupuestos, sea posible si es que existen, el conocimiento de las desviaciones ya través del análisis de las mismas se señalen a los responsables.

Lo anterior se le denomina genéricamente: contabilidad por áreas de responsabilidad.[35]

---

[34] Abraham Perdomo Moreno, (2004), Fundamentos de Control Interno, Novena Edición, Editorial Thomson, México, p. 55.
[35] Ib. p 56.

I.5.5.3. Administrativo.

Derivado de la experiencia, podemos decir que un presupuesto es eficiente en el momento en que este cumple su función primordial, que es el de satisfacer las necesidades de la organización, además, el presupuesto forma parte del primer elemento del proceso administrativo que es la planeación, ya que a través de el se planean todas las estrategias de la organización, tanto operativas, como financieras, es un instrumento que ayuda a la organización, dirección y control las actividades, y permite evaluar los logros o avances propuestos a corto, mediano y largo plazo.

Establece que a los funcionarios y ejecutivos de una empresa no debe exigirles que conozcan cómo se realiza la totalidad de las operaciones, pues aparte de ser injusto, estas personas quedarían inundadas de detalles, haciendo difícil e impráctica su labor.

Por lo tanto, se requiere que el personal de alto nivel ejecutivo esté dedicado a resolver únicamente aquellas operaciones excepcionales, con lo cual se encontrará en disposición de atender exclusivamente aquellos resultados que conforme el presupuesto se encuentran fuera del mismo, constituyendo la excepción. A esto se denomina administrar por excepciones.

Al preparar la estructura del presupuesto se debe señalar quiénes poseen autoridad para decidir, es decir, se señalan a los responsables dentro de cada área de actividad de la organización. Como se sabe, la autoridad es la facultad normalmente delegada que tiene una persona para mandar dentro del campo de sus atribuciones, es decir, de su área de actividades.

La aplicación del presupuesto se efectuará en la empresa cuya organización tenga un alto nivel de eficiencia, lo cual quiere decir qie la dirección funcional de actividades esté en concordancia con las operaciones que se desarrollan; que la delegación de autoridad esté acompañada con las responsabilidades relativas;

que las comunicaciones ascendentes o descendentes, así como las laterales, sean expeditas; que exista una coordinación eficaz entre los diferentes niveles funcionales; que tengan instructivos para todos los puestos; que existan todos los medios físicos para efectuar con rapidez y corrección las operaciones administrativas; que existan métodos adecuados de retribución a funcionarios y empleados , etcétera.[36]

I.6. Presupuesto del Sector Público.[37]

I.6.1 Concepto.

Son aquellos que preparan, emiten y utilizan los gobiernos federal, estatal y municipal cuyo objetivo natural es la prestación de servicios a la colectividad. El presupuesto público se formula con la ley de ingresos y la ley de egresos. El equilibrio se consigue a partir de eliminar las diferencias entre el total de ingresos contra el total de egresos.

I.6.2 Presupuesto tradicional.

Este tipo de presupuesto se elabora a partir de la experiencia y de la tendencia "natural", su inercia marca la estrategia para la asignación.

El esfuerzo para calcular los montos de cualquier nivel es mínimo, su desgaste es nulo y se concentra la información, por lo que no hay sorpresas en su formulación.

El presupuesto tradicional es el que mas se utiliza en las organizaciones privadas en México, el bajo nivel de gestión no les permite formular un presupuesto mas sofisticado.

---

[36] Ib.pp.55-56

[37] Juan Ramón Santillana González, (1999), Contabilidad y Auditoria Gubernamental, Tercera Reimpresión, Editorial ECAFSA, México, pp. 309-324

El presupuesto del estado desempeña tres funciones:

- Es un instrumento para establecer las prioridades nacionales.
- Distribuye la producción nacional entre el consumo y los privados.
- Incentiva para aumentar o reducir la producción de determinados sectores.

Por lo tanto, el presupuesto público es un instrumento de política del estado.

El presupuesto tradicional se caracteriza por ser un documento compuesto de claves con su asignación mensual y anual; es una relación detallada de las adquisiciones de un gobierno que por su misma naturaleza no hace énfasis en lo que el propio gobierno realiza con los fondos disponibles; es decir, carece de metas y es, por lo tanto, un instrumento que no coadyuva al establecimiento de la planeación ya que no permite la coordinación del presupuesto con el plan y los programas de largo y mediano plazo.

De esa manera no accede a la evaluación y el establecimiento de medidas correctivas, ya que se carece de control sobre los resultados. El presupuesto tradicional sólo permite el control contable–jurídico y no favorece la consecución de la modernización administrativa ya que diluye la responsabilidad del servidor público, lo que permite duplicidad de funciones y/o falta de cumplimiento de ellas. En tales circunstancias, el presupuesto tradicional resulta ser un documento muy amplio y con escasa información.

I.6.3 Presupuesto por programas.

Es aquel cuyas cifras expresan la erogación en relación con los objetivos naturales y principales de la organización para uno o más ejercicios futuros, previendo, planeando y controlando el costo de las actividades a realizar.

Al igual que en el caso de la contabilidad gubernamental, diferentes organizaciones y otros tantos investigadores han desarrollado su propio concepto

de presupuesto por programas; todos valiosos y dignos de análisis y de tomar en consideración.

Por lo tanto, se pude definir al Presupuesto por Programas como: "Una técnica que clasifica y agrupa los gastos según los programas a realizar, y las metas concretas que den cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos hechos con los resultados que se esperan, expresados en unidades físicas"

Es un sistema de información que permite identificar la finalidad del gasto, respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Para qué se gasta?
- ¿Cuándo se requiere gastar?
- ¿Para quién se gasta?
- ¿Dónde se requiere el gasto?
- ¿Quién gasta?

Este tipo de presupuesto es el que se utiliza en el gobierno federal, la técnica permite orientar el gasto bajo las políticas públicas que dicten las instancias y es de carácter obligatorio.

El fundamento legal de la técnica se desprende de la ley de planeación y de los procedimientos para formular la ley de egresos de la SCHP.

El presupuesto por programas requiere de una estructura que acumula y concentra información cualitativa y cuantitativa.

Se construye con base a los siguientes elementos: Tarea, actividad, subproyecto, proyecto, subprograma, programa, función.

- Un conjunto de tareas determina el costo de una actividad.
- Un conjunto de actividades comunes le da forma a un sub proyecto.

- Subproyectos comunes forman un proyecto.
- Proyectos con la misma orientación forma un subprograma.
- Subprogramas afines forman un programa.
- Programas necesarios para una función se concentran para cumplirla.
- La función se asigna a una instancia de la estructura orgánica del sector público.
- Cada uno de los niveles de la estructura programática debe tener la siguiente información, dígitos identificadores, ejemplo:

Función:	03
Programa:	12
Subprograma:	02
Proyecto:	14
Subproyecto:	01

Por lo tanto, la Estructura del Proyecto "X", es: 03 12 02 14 01

El contenido de información de cada nivel debe concentrar:

Estructura programática: 12 34 56 21 01

Unidad responsable: Dependencia

- Objetivo
- Metas
- Periodo
- Responsable
- Recursos

  - Recursos humanos
  - Recursos materiales
  - Servicios
  - Bienes muebles e inmuebles

A continuación se muestran las diferencias más representativas entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas:

Cuadro I.2

No.	Elementos de Comparación	Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas
1	Finalidad	Detalla todas las adquisiciones de un gobierno.	Enfatiza lo que se realizará con los recursos disponibles.
2	Utilidad para la planeación.	No facilita la planeación e impide la coordinación entre las metas de mediano y largo plazo con la del presupuesto.	Es parte del proceso de planeación trasformar los objetivos generales de los planes y programas en presupuestos operativos anuales.
3	Determinación de objetivos y metas.	Los objetivos y metas quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Establece metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de largo y mediano plazos.
4	Asignación de recursos.	Se asignan a unidades administrativas para realizar gastos según sus objetivos.	Se asignan recursos para el cumplimiento de las metas de los programas y demás categorías programáticas.
5	Control de ejecución.	Pone énfasis en el control financiero legal.	Enfatiza en las realizaciones de las metas de los programas y hace posible el seguimiento físico financiero.
6	Evaluación del grado de eficiencia en la prestación de servicios públicos.	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.
7	Determinación de responsabilidad en la administración del presupuesto.	Diluye la responsabilidad por lo resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad puramente formal.	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse.
8	Duplicación de funciones.	No permite identificar las atribuciones duplicadas.	Por la clasificación combinada, funcional e institucional, identifica

			las atribuciones duplicadas.
9	Eliminación de obstáculos	No coadyuva a la eliminación de obstáculos administrativos.	Favorece una administración ágil y moderna.
10	Por la forma de presentación	Inorgánica, anacrónica, voluminosa y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto.
11	Por la naturaleza del proceso presupuestario.	Proceso empírico o mecánico.	Proceso con base técnica, características bien definidas.

Fuente: Juan Ramón Santillana González, Contabilidad y Auditoria Gubernamental. Ob. cit. pp.312-313

CAPITULO II

MARCO REFERENCIAL DE LOS PRESUPUESTOS

II.1 Implicaciones del marco legal y normativo con relación al presupuesto de egresos para los municipios.

El pronunciamiento básico y punto de inicio del proceso presupuesto gubernamental municipal está consignado en el ***artículo 115, fracción IV, de la* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**[38], que a la letra dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

   Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en

[38] Congreso de la Unión, (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (reformas diario oficial de la federación del 12 de Noviembre de 2002 y actualizado a 2005), Editorial Ediciones Delma, México, pp. 88-89.

relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley".

Por su parte, la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas (CPECH), en su artículo 62, fracción III**[39] señala "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Ley establezca a su favor, y en todo caso:

A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

[39] Congreso del Estado de Chiapas, (1922), Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chiapas, (con reformas de actualización publicadas en el periódico oficial del Estado a 2005), Editorial Ediciones y Sistemas Especiales, S. A. de C. V., México.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado.
C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes Estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones señaladas en los incisos A) y C). Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, del Estado o del Municipio, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades para estatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estados las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

El Congreso del Estado aprobará las Leyes de ingresos de los municipios, revisará fiscalizará y en su caso aprobará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.[40]

En este mismo sentido, la **Ley de Presupuesto, Gasto, Contabilidad y Deuda Pública del Estado (LPGCDPE)**, establece en su artículo 327 establece que: "El presupuesto, la contabilidad, el gasto y la deuda pública se regulan por las

[40] Congreso del Estado, ob. cit.

disposiciones de este libro, que serán aplicadas por el gobernador del Estado a través de la Secretaria.

Para los efectos de este Código se entenderá por:

I. Organismos Públicos del Ejecutivo: A las Dependencias y sus Órganos Desconcentrados, Entidades y Unidades del Poder Ejecutivo, que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con recursos o bienes del erario estatal.

II. Organismos Públicos: A los poderes Legislativo, Judicial y ejecutivo; Organismos Autónomos y Municipios del Estado, que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con recursos o bienes del erario estatal".[41]

En el artículo 328 del mismo ordenamiento, indica que: "El gasto público estatal, comprende las erogaciones que por concepto de gasto programable y gasto no programable realizan:

I. El Poder Legislativo;
II. El Poder Judicial;
III. El Poder Ejecutivo;
IV. Los Organismos Autónomos; Entendiéndose aquellos que la Constitución Política del Estado establezca; y
V. Los Municipio; Con recursos transferidos por el Poder Ejecutivo conforme a las Leyes.

Asimismo, es el instrumento que permite dar cumplimiento a los compromisos prioritarios del Plan Estatal de Desarrollo, programas sectoriales y a las atribuciones de cada Organismo Público".[42]

---

[41] Congreso del Estado de Chiapas, Ley de Presupuesto, Gasto, Contabilidad y Deuda Pública, (reformada según decreto No. 330, periódico oficial No. 336, segunda sección, tomo II, miércoles 11 de enero del 2006), México, p. 1.
[42] Ib. p. 1.

Al mismo tiempo, el artículo 329 de la misma Ley, señala "La planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público estatal, se realizará con base al Plan Estatal de Desarrollo, programas, políticas y lineamientos que formule el ejecutivo del Estado, a través de las dependencias normativas correspondientes".[43]

El artículo 331 del mismo ordenamiento, indica que: "Los Organismos Públicos, son responsables de la planeación, programación, presupuestación de sus programas, proyectos y actividades, así como de la administración eficiente y eficaz del ejercicio de los recursos, con especial atención a los parámetros de medición y evaluación del desempeño".

Los Organismos Públicos que reciban recursos del erario Estatal para el desarrollo de sus atribuciones, están obligados a registrar la orientación e impacto de éstos recursos, con base a la metodología y sistemas emitidos por la Secretaría.

La Secretaría efectúa revisión selectiva de los elementos cualitativos e impulsa disposiciones y acciones de reforma en política presupuestaria y contable, así como la modernización de los sistemas para el registro, seguimiento, control e integración del gasto público, sus avances y rendición de cuentas".[44]

También la Ley de Presupuesto, Gasto, Contabilidad y Deuda Pública del Estado en su Capítulo II artículo 334 establece que "El gasto público se determina con base al presupuesto que se formula con apego a programas y proyectos que señalen objetivos, indicadores, metas, unidades de medida y responsables de su ejecución; así también a lo establecido en el Plan de Desarrollo. El presupuesto se presentará por ejercicio fiscal y se fundará en costos".[45]

---

[43] Ib. p. 1.
[44] Ib. p. 1.
[45] Congreso del Estado de Chiapas, (1939), Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, Editorial Ediciones y Sistemas Especiales, S.A. de C.V., (con reformas hasta 2005), México, p. 2.

Así mismo, en su artículo 336 señala, "El Presupuesto de Egresos será el que apruebe el Congreso del Estado, a iniciativa de los Organismos Públicos, para expensar el gasto público durante el período de un año a partir del 1°. de enero.

Los programas y proyectos del presupuesto de Egresos estarán a cargo de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, Organismos Autónomos; así como de los municipios que en el propio presupuesto se señalan".[46]

En el artículo 337, establece que "El proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá ser presentado oportunamente para ser enviado al Congreso del Estado en el último cuatrimestre del año inmediato anterior al que corresponda, excepto cuando haya cambio de gobierno sexenal, en cuyo caso, será a más tardar el 26 de diciembre".[47]

El Presupuesto de Egresos se debe de estructurar de acuerdo a lo que señala el artículo 341 del mismo ordenamiento, de la siguiente manera:

I. Descripción clara de las funciones, subfusiones, programas sectoriales y especiales que sean la base en los que se señalan objetivos, indicadores, metas y resultados de las unidades responsables de su ejecución, así como su costo estimado;
II. Explicación y comentarios de los principales programas y proyectos en especial, de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
III. Estimación de ingresos y uso de los recursos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación del empleo que se hará de ellos;
IV. Ingresos y gasto del ejercicio fiscal anterior;
V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
VI. Situación de la deuda pública actual y estimación de la que se tendrá al final del ejercicio fiscal en curso e inmediato siguiente;

[46] Ib. p. 2.
[47] Ib. p. 2.

VII. Solicitud de endeudamiento neto para el ejercicio fiscal siguiente y el programa financiero respectivo,

VIII. Situación Financiera;

IX. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevean para el futuro; y

X. En general, toda información que se considere útil, para explicar el proyecto en forma clara y completa."[48]

Por otro lado, en el Artículo 1 del **Decreto de Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (DLPEC)**, se señala "Las disposiciones de la presente Ley, son de orden público y de interés general y, tienen por objeto establecer:

I. Las normas y procedimientos, conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo integral del Estado y, se encauzarán las actividades de la Administración Pública;

II. Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo del Estado, coordine sus actividades de planeación con la Federación y los municipios;

IV. Las bases mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana, en el proceso de planeación; y,

V. Las bases, para que las acciones conjuntas del gobierno Estatal y Municipal, con los particulares, contribuyan para alcanzar los objetivos y prioridades contenidos en los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipales".[49]

Asimismo, el Artículo 2º. del mismo ordenamiento establece lo siguiente: "Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

---

[48] Congreso del Estado de Chiapas, Ley de Presupuesto, Gasto, Contabilidad y Deuda Pública, op. cit. p. 3.

[49] Congreso del Estado de Chiapas, (2005), Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, periódico oficial del Estado No. 294, decreto número 129, México, p. 4.

Fracción VII. COPLADEM.- A los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Fracción X. Planes Municipales.- A los Planes de Desarrollo que elaboren cada uno de los Ayuntamientos en su Municipio, conforme a la presente Ley; y,

Fracción XI. Programa.- A la concatenación cronológicamente ordenada de acciones, con objetivos precisos, derivados del Plan Estatal o de los Planes Municipales".[50]

Además, el Artículo 3º. establece "La planeación permanente, territorial democrática deberá llevarse a cabo. Como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado y, será el instrumento mediante el cual los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal Fomentarán el desarrollo de la Entidad, acorde a los principios y objetivos enmarcados en la CPEUM y en la CPECH".

También el Artículo 4º. indica "Es responsabilidad del Ejecutivo a través de la Secretaría, y de los Ayuntamientos Municipales, aplicar las disposiciones de la presente Ley, en el ámbito de su respectivas competencias".

En el Capítulo III de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas (LOMEC)** trata "De la Tesorería del Ayuntamiento", en su artículo 64 establece: "Para la recaudación de los ingresos municipales y la administración de las finanzas, cada ayuntamiento nombrará un tesorero a propuesta del Presidente Municipal.

El Tesorero y los demás servidores públicos que manejen fondos o valores, deben otorgar caución, cuyo monto y forma serán determinados por el Ayuntamiento"

Por lo que respecta a la **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal (LPCGPM)** [51] en su Capítulo I se refiere a las "Disposiciones

[50] Ib. p. 5

Generales", señalando en su Artículo 1 que "El Presupuesto, el Gasto Público y la Contabilidad Municipal se norman y regulan por disposiciones de esta ley la que será aplicada por el Ayuntamiento a través de la Tesorería Municipal".

Al mismo tiempo el artículo 2 de dicho ordenamiento establece que conceptos generales integraran el Gasto Público Municipal de la siguiente manera. "Comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivos o de deuda pública que realice el Ayuntamiento y sus Organismos Descentralizados".[52]

En el artículo 3 fundamenta bajo que criterios generales se debe efectuar la programación del gasto público municipal y dice: "Se basara en los lineamientos y planes de desarrollo económico y social que formule el Ayuntamiento, tomando como referencia al Plan Estatal de Desarrollo".[53]

Por su parte el artículo 6 define los siguientes términos:[54]

"PRESUPUESTO DE EGRESOS: Documento aprobado por el Ayuntamiento mediante el cual se asignan recursos a los programas por realizar en un año fiscal de un municipio, que comprende del 01 de enero al 31 de diciembre.

CONTABILIDAD: Registro detallado de las operaciones financieras de la Hacienda Pública del Municipio, derivadas del ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO: Vigilancia en la estricta aplicación de los recursos financieros del municipio, para garantizar su encauzamiento a los objetivos trazados, corregir desviaciones y vincular los avances físicos y financieros con los objetivos, políticas y metas establecidas.

---

[51] Congreso del Estado de Chiapas, (1997), Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, Periódico Oficial No. 064, Decreto 24, (con reformas al 2006), México, p. 1.
[52] Ib. p. 1.
[53] Ib. p. 1.
[54] Ib. pp. 1-2.

PASIVOS: Son erogaciones contraídas a corto plazo por los ayuntamientos y que para su contratación deberán estar soportados invariablemente con suficiencia presupuestal.

DEUDA PÚBLICA: Son pasivos contraídos por los Ayuntamientos y aprobados por el H. Congreso del Estado que afectan el presupuesto de dos o mas ejercicios fiscales".

El artículo 7 de LPCGPM establece quienes son autoridades en materia de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Municipal y además, indica que tendrán las facultades derivadas de sus respectivas leyes orgánicas, por lo tanto, las autoridades que la LPCGPM establece como potestades en materia de presupuesto municipal son:[55]

I. El H. Ayuntamiento.
II. El Presidente Municipal.
III. El Síndico Municipal.
IV. El Tesorero municipal, y
V. El H. Congreso del Estado.

II.2 Las Etapas Operativas para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipal

En el Capítulo II que se denomina Del Presupuesto de Egresos de la LPCGPM, se refiere a la forma en que el municipio deberá integrar y formular el presupuesto de egresos, por lo que señala, "El Gasto Publico Municipal se basara en costos, integrados en un presupuesto anual que se formulara con apego a programas que señalen objetivos, metas, unidades de medida y responsables de su ejecución, tomando con referencia el plan municipal de desarrollo".

[55] Ib. p. 2.

El artículo 9 continúa diciendo "El Ayuntamiento al integrar el Proyecto de Presupuestos de Egresos para su financiamiento se basara en el total de ingresos del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Tenencias, Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria, Impuestos Especiales e Ingresos Propios del ejercicio inmediato anterior y demás Ingresos disponibles.[56]

Por su parte el artículo 10 establece las reglas de presentación del proyecto de presupuesto, mismo que habrá de enviarse al Congreso Local durante el primer periodo ordinario de sesiones de conformidad con el artículo 60 fracción XIII de la Constitución Política del Estado de Chiapas, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al ejercicio que corresponda (artículo 11 de la LPCGPM).

El artículo 12 de la misma Ley señala: "Que el Presupuesto de Egresos Municipal aprobado por el cabildo, será el que contenga el decreto que publique el H. Congreso del Estado, para ejecutar, durante un ejercicio fiscal los objetivos, metas, actividades, obras proyectos y servicios públicos previstos en los programas que en el propio presupuesto se señalen.

Así mismo, el artículo 13 establece que "**EL PRESUPUESTO DE EGRESOS CONSTITUYE EL DOCUMENTO RECTOR DEL GASTO DEL AYUNTAMIENTO EN EL EJERCICIO FISCAL, NO PUDIÉNDOSE MODIFICAR DURANTE EL AÑO SIN LA AUTORIZACIÓN PREVIA DEL AYUNTAMIENTO MEDIANTE ACTA DE CABILDO**".[57]

En el capítulo III de la LPCGPM habla "Del Ejercicio del Gasto Público Municipal", en su artículo 16 dice: "El gasto público Municipal deberá sujetarse al monto autorizado por los programas, obras, proyectos y servicios y tipo de gasto hasta el nivel partida presupuestal.

[56] Ib. p. 2.
[57] Ib. p. 3.

El Ayuntamiento deberá registrar los incrementos al Gasto Público en razón a lo presupuestado; así mismo, los ingresos que se obtengan como excedentes, serán asignados prioritariamente a programas de inversión.

Los recursos no ejercidos deberán formar parte del presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, destinándose preferentemente para Inversión y Pago de Deuda Pública.

Tratándose de Ingresos Extraordinarios otorgados por el Ejecutivo del Estado, el gasto deberá sujetarse para el fin al que fue autorizado".[58]

Por su parte el artículo 17 continúa diciendo: "El Ayuntamiento mediante acuerdo de cabildo podrá realizar transferencias al presupuesto publicado en el Periódico Oficial del Estado, sin afectar las erogaciones programadas para Inversión y pago de Deuda Pública".

En el artículo 22 que forma parte del Capítulo IV denominado "De la Contabilidad", se refiere a que la Tesorería Municipal es la responsable de llevar actualizado, el registro contable de sus ingresos y egresos, así como el ejercicio y control de su presupuesto.

Además, el artículo 23 establece "Los registros contables correspondientes a los ingresos y egresos municipales, se llevaran en forma diaria y acumulativa para facilitar el ejercicio y evaluación de los objetivos y metas planteadas en el presupuesto anual, observando las Normas de Información Financiera y los Principios de Contabilidad Gubernamental. El mismo artículo, también señala que los Ayuntamientos Municipales deberán llevar su contabilidad mediante sistemas computacionales estructurados por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado".[59]

[58] Ib. p. 4.
[59] Ib. p. 6

Por otro lado, el artículo 24 de la LPCGPM establece que "Los Ayuntamientos, enviaran al congreso del Estado por conducto de la comisión de Hacienda, para su registro y seguimiento de control presupuestal del gasto corriente y de inversión municipal, el avance mensual de la cuenta pública, mismo que deberá presentarse a más tardar el día 23 del mes siguiente al que corresponda la que a su vez será remitido al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, a través de la Comisión de Vigilancia, para que este efectúe la fiscalización respectiva y emita en su caso los pliegos de observaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción del avance de la cuenta pública".[60]

Así mismo, el artículo 25 nos habla del resultado de la revisión y análisis de la cuenta pública de la siguiente manera: "De las irregularidades que resulten de la revisión y análisis de los avances de las cuentas públicas mensuales, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado emitirá y notificará los pliegos de observaciones en apego a su Ley, y que deberán ser solventados por el Presidente, Sindico, Tesorero y Director de Obra Pública en un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recibido".

El artículo 26 del mismo ordenamiento establece que documentos por lo menos deberán integrar la cuenta pública anual y su avance mensual, en donde enumera a 22 documentos, dentro de los cuales se encuentran: El Estado de Ingresos y Egresos; Análisis de Ingresos; Estado de Ingresos del Sistema de Agua Potable; Informe de transferencias presupuéstales y sus actas de acuerdo de cabildo correspondientes; Documentación comprobatoria Original anexa a cada póliza–cheque que corresponda; Cedula de arqueo de caja; Conciliaciones bancarias; Estado de cuenta por partida presupuestal; Cedula de finiquito de obras, con anexos; Expedientes unitarios de comprobación de los diferentes recursos administrados por el Ayuntamiento; entre otros.[61]

[60] Ib. p. 6.
[61] Ib. pp. 6-7.

El artículo 27 establece: "El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado deberá rendir a las Comisiones unidas de Hacienda y Vigilancia del Congreso del Estado, un informe que contendrá el resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública Anual y de los avances mensuales de cada uno de los Municipios".[62]

Por otro lado, el artículo 28 señala: "Los Ayuntamientos podrán contar con un área de **Contraloría Interna** que dependerá de la Sindicatura del Ayuntamiento, en los términos de la Ley Orgánica Municipal".[63]

El Capítulo V que se refiere a las Responsabilidades, en el artículo 29 expresamente señala: "El Congreso del Estado a través del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, fincará los pliegos de responsabilidades administrativas y en su caso hará las denuncias correspondientes ante la autoridad competente sobre los actos u omisiones que afecten la Hacienda Pública o al Patrimonio Municipal, que se conozcan a través de:

I. Fiscalización a través de visitas, auditorias o inspecciones que realicen el Órgano de Fiscalización.
II. Pliegos preventivos que levanten las Sindicaturas de los Ayuntamientos con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan; y
III. Pliegos de observaciones que emita el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado en los términos de su Ley.
IV. Los resultados y seguimiento relativo al pliego de responsabilidades administrativas deberán ser informados a las comisiones unidas de Hacienda y Vigilancia del Congreso del Estado".[64]

[62] Ib. p. 7.
[63] Ib. p. 7.
[64] Ib. p. 8.

II.3 Coordinación Administrativa Municipal para el Ejercicio del Presupuesto.

Con base a la experiencia, en este apartado se pretende explicar la coordinación administrativa que debe existir entre las diferentes áreas del Municipio de Comitán, para la planeación, organización, dirección y control del presupuesto de egresos, estableciendo un mecanismo que sirva de herramienta entre los diversos interesados (Ayuntamiento, Presidente Municipal, Tesorero, Director de Obras Públicas, Oficial Mayor, entre otros), para la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos.

Es conveniente crear una estrategia que le permita a cada dependencia municipal conocer de las diversas normatividades que inciden en la formulación y ejecución del presupuesto, así como de los requerimientos que se deben de cumplir para este fin, los periodos de tiempo para que el gasto sea comprobado, etcétera.

Lo interesante, es que a través de esta estrategia se logre involucrar a toda la estructura organizacional del municipio en la confección y manejo del presupuesto de egresos, para que estos lo conozcan, comprendan y se enteren de los requisitos mínimos que se deben de cubrir para que el área de control presupuestal de la Tesorería Municipal este en posibilidades de autorizar, o no, cierta erogación.

En este apartado, también cabe señalar que la autonomía del Municipio y el establecimiento de una normatividad, no disculpa el cumplimiento de la legislación estatal respectiva, bajo los términos acordados en los convenios celebrados con los ordenes de gobierno estatal y federal, ni el acatamiento de instrucciones giradas por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del Estado y por la Auditoria Superior del Estado.

CAPITULO III
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

III.1. Tipo de investigación.

La investigación sobre la cuál se desarrollo el trabajo, es de tipo descriptivo longitudinal, ya que se requería conocer cuales habían sido los avances del ejercicio del presupuesto de egresos en el municipio de Comitán, y al mismo tiempo determinar aquellos conflictos que han impedido el progreso para su adecuada administración, por lo cuál el período de estudio comprendió el ejercicio 2005.

Así también, fue importante identificar las formas de conducta y actitudes de las personas que se encontraban relacionadas directamente con la planeación, formulación, ejecución, la aplicación de la sistematización, el uso de los principios contables, la situación financiera actual, la fiscalización de los recursos y la ejecución de los mecanismos de control del presupuesto de egresos.

Por lo tanto, resulto adecuado analizar cuales fueron las observaciones recibidas por las instancias de control internas y externas del municipio, la forma en que estas han sido solventadas y cuales se encontraban en trámite de solventación durante el período que se estudio, observando las razones principales de estas observaciones y la razón de la falta de solventación en su caso.

Se trato de que la investigación que se hizo nos permitiera conocer si existían diferencias entre los montos presupuéstales solicitado, autorizado o aprobado y el ejercido, el procedimiento de comparación de manera general es necesario, en virtud de que de está manera estaríamos en posibilidades de conocer la eficiencia y efectividad de la administración en el ejercicio del presupuesto con relación a las necesidades reales y los montos de presupuesto solicitado, autorizado y ejercido.

Así mismo, se observo si el procedimiento que ha realizado el Municipio para la selección y contratación de las obras públicas, adquisición de bienes muebles e inmuebles (adquisiciones mayores) y los servicios profesionales especializados fueron los adecuados, además de los señalados en la Ley correspondiente, sobre todo para seleccionar a las empresas que habrían de contratarse y a las cuales se les hubieron asignado las obras públicas, las adquisiciones mayores y la prestación de los servicios profesionales especializados.

Por último, se considero importante conocer como el municipio ha realizado la jerarquización y los procedimientos para la recopilación de la información que integra al presupuesto de egresos, así como el procedimiento para la aplicación del gasto.

III.2. Diseño del estudio a realizar.

La investigación será de carácter no experimental, por lo tanto, se considera descriptivo – cualitativo por tratarse de un estudio de caso. Así, en esta segunda parte del capítulo III señalamos lo que se hizo para alcanzar los objetivos de estudio, buscamos que cada uno de los funcionarios municipales que intervienen en la planeación, formulación, ejercicio y control del presupuesto de egresos, emitieran sus respuestas a ciertas interrogantes previamente planteadas, ya que se les aplico un cuestionario de preguntas abiertas a través de las cuales pudimos conocer en que situación administrativa se encontraba el Municipio con relación al presupuesto de egresos, para este fin se entrevisto al personal involucrado para aplicarles dicho cuestionario y a su vez nos dieran sus respuesta, las cuales las fuimos clasificando evitando sesgar o influir en tales respuestas.

Para lograr tal propósito, primero nos entrevistamos con el Síndico del Ayuntamiento de Comitán con objeto de que nos proporcionará un organigrama de la Administración Municipal y conocer en ese momento cual era la estructura organizacional del municipio, posteriormente, a través del Síndico Municipal

conocimos que funcionarios de primer y segundo nivel tenían ingerencia con la formulación, ejecución y control del presupuesto de egresos, después de conocer quienes eran los funcionarios participantes en esta actividad procedimos determinar el muestreo por conveniencia, así como la elaboración de un cuestionario que contenía un número adecuado de preguntas abiertas tratando de que no fuera muy cortas por que existe la posibilidad de perder información y ni muy extensas, ya que al ser la pregunta extensa puede resultar tedioso. En este último caso, pudiera existir la probabilidad de que los funcionarios se negaran a responderla o lo respondieran de manera incompleta. El tamaño dependió del interés de los respondientes y la manera como lo logramos administrar las entrevistas, ya que como se sabe - por otras experiencias - que cuestionarios que tienen una duración mayor a 35 minutos resultan tediosos a menos que los respondientes estén muy motivados para contestarlo, además, tratamos de no hacer preguntas innecesarias o injustificadas, buscando ser consistentes en todos los aspectos.

Una vez que entrevistamos a los funcionarios involucrados en el caso de esta investigación y conociendo todas las respuestas o al menos las principales tendencias de respuestas de una muestra que nos permitió tener una referencia clara de la situación que prevalece en el Municipio con relación al presupuesto de egresos, procedimos a su codificación; el procedimiento a seguir para dicha codificación consistió en encontrar y darle nombre a los patrones generales de respuesta (respuestas similares o comunes), listar estos patrones y después asignar un valor numérico o símbolo a cada patrón. Así un patrón constituyo una categoría de respuesta, por lo que para cerrar las preguntas abiertas tomamos en cuenta lo siguiente:

1. Observar la frecuencia con que aparece cada respuesta a la pregunta.
2. Elegir las respuestas que se presentan con mayor frecuencia (patrones generales de respuesta).

3. Clasificar las respuestas elegidas en temas, aspectos o rubros, de acuerdo con un criterio lógico, cuidando que sean mutuamente excluyentes.
4. Darle un nombre o título a cada tema, aspecto o rubro (patrón general de respuesta).

Por otro lado, se procedió a utilizar la técnica de observación, ya que esta técnica de análisis consiste en el registro sistemático, válido y confiable del comportamiento o conducta manifiesta de quienes intervienen como muestra, a través de este instrumento de medición pudimos valorar la conducta de cada individuo participante y la gestión sobre la administración del presupuesto. Para tal caso tuvimos que definir con precisión el universo de aspectos, eventos o conductas a observar, por ejemplo, que impacto tiene la toma de decisiones basada en el techo financiero autorizado y no al techo financiero solicitado; también pudimos observar el comportamiento verbal y no verbal del grupo de funcionarios durante un ejercicio, por ejemplo, como éstos justifican la insatisfacción ciudadana o el no haber obtenido los resultados propuestos, ya que esto pudo haberse dado por la posible falta de capacidad personal de los funcionarios municipales o del grupo de trabajo, o bien, la falta de conocimiento y experiencia para llevar a cabo las actividades que les permitía cumplir con las metas fijadas. Se extrajo una muestra representativa de los aspectos, eventos o conductas a observar.

También, se busco la información a través de las dos fuentes o principios que existen para una investigación de este tipo, estas fuentes o principios son: primarias o formales y secundarias o informales. Para esta investigación las fuentes primarias o formales estarán representadas a través de los funcionarios municipales de primer y segundo nivel, ya que son los que tienen el conocimiento y la información necesaria que debe de formar parte de la investigación con carácter de vital e indispensable, esto se habrá de lograrse mediante la técnica de observación y la aplicación del cuestionario. Sin embargo, si hubiera existido la necesidad durante el desarrollo de la investigación de utilizar fuentes informales o

secundarias, se hubieran obtenido a través de material bibliográfico e impreso como textos, revistas, publicaciones que el municipio haya editado, ensayos, periódicos, boletines, además de otras que nos pueden proporcionar información sobre el tema, sin olvidar de que hoy en día el acceso a Internet nos ha permitido navegar por un gran número de sitios Web que nos ayuda a conseguir mayores datos, con objeto de profundizar en las investigaciones y así, complementar la información obtenida a través de las fuentes primarias o formales. Se menciona el caso de las páginas Web porque podemos ingresar a las páginas Web del Congreso del Estado de Chiapas, INEGI, a la página del Municipio, en fin, a espacios en los cuales podemos encontrar información acerca del tema objeto de estudio.

III.3. Recolección, selección, clasificación y análisis de la muestra.

La recolección de la información se baso en dos requisitos esenciales que son la confiabilidad y la validez, desde nuestro punto de vista, el haber seleccionado la muestra buscando entrevistar a los funcionarios de primer y segundo nivel que tienen relación directa o se encuentra directamente involucrados con la elaboración, ejercicio y control del presupuesto del egresos del municipio, por principio, estamos cumpliendo con los dos requisitos establecidos, ya que nadie mejor que ellos tendrán el dominio técnico y practico específico sobre el tema.

Para la recolección de la información se establecieron y definieron las categorías y subcategorías de observación, bajo los siguientes cuatro pasos:

1. Distancia física: Para este caso se considero el hecho de que el sujeto entrevistado aumentara o disminuyera su distancia hacia el entrevistador o interlocutor, a partir de la distancia que inicialmente debía ocupar; esta distancia se delimita por los asientos que el entrevistado y el entrevistador deban de ocupar, según la teoría, es la distancia en la que dos extraños en una situación de comunicación,

pueden interactuar cómodamente. Las dimensiones que esta variable adquirieron son: El acercarse (afiliación) con valor de "1" o el alejarse (evitación) del actor (no tenía conocimiento del tema) con valor de "0", el comportamiento fue básicamente las inclinaciones corporales o bien modificando por completo su distancia.

2. Movimientos corporales que denotan tensión: Esta variable se oriento a captar los movimientos que el sujeto realizo como índice de tensión (evitación) con valor de "0" o de relajación (afiliación) que experimenta, con valor de "1". En esta variable específicamente se analizarán movimientos de pies y piernas a un ritmo acelerado, ademanes con brazos y manos (como estar rascando, picando, etcétera) y la postura general del entrevistado.

3. Conducta visual del entrevistado: Adquirió en esta investigación dos dimensiones:

    a) Dirigida hacia el entrevistador (afiliación), con valor de "1"; y
    b) Dirigida hacia cualquier otra parte (evitación), con valor de "0".

4. Conducta verbal: Este indicador estuvo compuesto por el contenido verbal del diálogo del entrevistado observando si se oriento primordialmente al formato del dialogo, para tal caso se establecieron dos modalidades:

    a) Frases u oraciones completas (afiliación), con valor de "1", y
    b) Frases dicótomas y silencios (evitación), con valor de "0".

Esta última modalidad incluyo respuestas monosilábicas (sí, no), murmullos, sonidos guturales: los silencios que se interpretan como respuestas dicótomas

(respuestas de evitación) son los silencios no naturales en el diálogo, en los que expresamente el entrevistado se queda en silencio.

El contenido de las respuestas que nos dieron los funcionarios municipales entrevistados en relación con el cuestionario aplicado, básicamente nos permitió conocer:

I. Las tendencias en el contenido.
II. Develar diferencias en el contenido (entre personas, grupos, departamentos, áreas, etcétera).
III. Comparar mensajes, niveles y medios de comunicación, entre personas, grupos, departamentos, áreas, etcétera.
IV. Construir y aplicar estándares (políticas, normas, etcétera).
V. Exponer técnicas de planeación, ejercicio y control del presupuesto.
VI. Descifrar mensajes ocultos y otras aplicaciones.
VII. Medir la claridad del mensaje en las respuestas del cuestionario.
VIII. Reflejar actitudes y valores de personas, grupos, áreas, etcétera.
IX. Cerrar preguntas abiertas.
X. Entre otras.

Por lo que respecta a la información obtenida del cuestionario se selecciono y clasifico de la forma que se planteo en la parte III.2 tercer párrafo, en la cual se determino la forma de codificación de las respuestas o al menos las principales tendencias de respuestas de una muestra que nos permitió tener una referencia clara de la situación que prevalece en el Municipio con relación al presupuesto de egresos, el procedimiento que se siguió para dicha codificación consistió en encontrar respuestas similares o comunes, listarlas y después asignarles un valor numérico o símbolo a cada una de ellas.

Esto lo basamos en la escuela del comportamiento administrativo, la cual surge de la teoría de las relaciones sociales y su enfoque es de modo predominantemente

psicológico y motivacional, que analiza principalmente la conducta del individuo en la organización.

En otros términos, esta escuela a través de Herbert Simon, concede importancia a las decisiones que se toman en el seno de las organizaciones. Considera a la organización como tomadora de decisiones, por lo que trata de explicar los factores que determinan y obstaculizan la toma racional de decisiones.

Para estudiar la manera más eficaz de distribución del poder de decisión en el seno de la organización convienen preguntarse primero cómo está distribuido este poder realmente, cuáles son las decisiones que toma cada individuo o grupo realmente, cuáles son las decisiones que toma cada individuo o grupo de individuos y cuáles son las influencias que se ejercen sobre ellos en el momento de toma de decisiones.

En el análisis sociológico de las organizaciones se trata de conocer las motivaciones de los individuos, los conflictos, el proceso de las toma de decisiones y los fenómenos de reforma o de resistencia al cambio y el poder en las organizaciones.

El desarrollo organizacional (D.O.) representa esencialmente un esfuerzo pedagógico y educativo orientado a cambiar actitudes, valores, comportamientos y la estructura de la organización en forma planeada para adaptarla a un medio que se modifica y evoluciona sin cesar.[65]

[65] Víctor M, Paniagua Bravo, (Agosto 1994), Sistema de Control Presupuestario, Editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., México, p. 110

CAPÍTULO IV
RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

IV.1. Administración del presupuesto de egresos en el municipio de Comitán.

Para conocer la manera en que el Municipio administra su presupuesto, se preparo un cuestionario consistente en 11 interrogantes que consideramos básicas para ser contestadas por los funcionarios municipales que tienen relación con la elaboración y el ejercicio del presupuesto de egresos, a saber:

1. ¿Cuál es procedimiento que sigue el Municipio de Comitán para la elaboración de su presupuesto de egresos?

2. ¿Qué puestos municipales proporcionan información para la formulación del presupuesto de egresos?

3. ¿Cuáles son los parámetros de medición y cuantificación social que se utilizan para la elaboración del presupuesto de egresos?

4. ¿Cuál es el procedimiento de control interno que utiliza el Municipio para el ejercicio del presupuesto de egresos?

5. ¿Qué criterios y procedimientos se utilizan para realizar transferencias de adecuación al presupuesto de egresos?

6. ¿Tiene establecido el Municipio algún procedimiento para determinar y controlar las erogaciones para la adquisición de servicios, bienes y obra pública?

7. ¿Cuenta el Municipio de manera formal con un manual en donde se establezcan las políticas administrativas y de operación?

8. ¿Se cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal?

9. ¿Qué tipo de informes se presentan sobre el manejo y ejecución del presupuesto de egresos, a quien se le presentan y con que periodicidad?

10. ¿El ejercicio del presupuesto es evaluado adecuadamente por el órgano de control interno municipal?

11. ¿Cuáles han sido las principales observaciones que el Municipio a recibido del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, durante el ejercicio 2005?

Para conocer a que funcionarios se les debería aplicar, se acudió a la Presidencia Municipal de Comitán, con objeto de entrevistarnos con el Síndico Municipal, a quien se le indico el propósito de nuestra visita, por lo que se noto muy interesado por el trabajo que esta realizando, a lo que dio indicaciones al Contralor Municipal para que a través de él lográramos el objetivo.

Así pues, pudimos platicar sobre el tema con el Contralor, quien a su vez nos proporciono el organigrama (Anexo 1) que muestra de una manera grafica como esta integrada la Administración Municipal y además, nos dio ciertos antecedentes que nos permitieron preparar adecuadamente el cuestionario que se aplico a los diferentes funcionarios y así poder conocer desde una perspectiva real su estructura organizacional, los pasos para la formulación, procedimiento de ejecución y control del presupuesto de egresos.

A continuación se procedió a establecer la muestra objeto de estudio, quedando de la siguiente forma:

Cuadro IV.1

Puesto	Nivel Directivo	Nivel Operativo
Tesorero Municipal	1	2
Dirección de Obras Públicas	1	3
Dirección de Planeación	1	1
Dirección de Desarrollo Rural	1	3
Dirección de Servicios Públicos	1	1
Oficialía Mayor	1	3
Contraloría Municipal	1	3
Total de funcionarios entrevistados	**7**	**16**

Como resultado de las entrevistas realizadas con los funcionarios municipales, se obtuvo la siguiente codificación de resultados:

Cuadro IV.2

CUESTIONAMIENTOS	RESPUESTAS	FRECUENCIA
1. ¿Cuál es procedimiento que sigue el Municipio de Comitán para la elaboración de su presupuesto de egresos?	Para efectos del gasto de inversión, el presupuesto de egresos en el Municipio de Comitán se elabora con base a los compromisos políticos adquiridos por el Presidente Municipal durante la campaña y otros que se adquieren durante el transcurso de la función de la administración municipal. Es importante señalar, que en ocasiones los compromisos que fueron inicialmente autorizados y	12

	validados por el Presidente Municipal, se ven modificados por que surgen otros de mayor impacto político y no de mayor impacto social. Para gasto corriente, se toma como referencia el presupuesto del ejercicio inmediato anterior y se le adiciona un porcentaje de incremento que corresponde al factor de inflación, o bien, en ocasiones es sugerido por la Comisión de Hacienda del H. Congreso Local para todos los Municipios del Estado. Algunos funcionarios hicieron la aclaración de que es el Ayuntamiento quien finalmente decide de acuerdo al principio Constitucional, enunciado en su artículo 115, fracción IV, inciso "C", donde habla del Municipio Libre.	
2. ¿Qué puestos municipales proporcionan información para la formulación del presupuesto de egresos?	En principio la Dirección de Planeación realiza un ejercicio presupuestal con números globales de acuerdo a las necesidades que el Presidente ha registrado de las demandas ciudadanas, y posteriormente, se realiza el proyecto de cómo se va a gastar el recurso municipal, sobre todo para gasto de inversión, ya que como se dijo anteriormente es decisión exclusiva	7

	del Presidente Municipal y su Cabildo. Sin embargo, por lo que respecta al gastos corriente, se toma como base lo ejercido en el año anterior y se le adiciona o incrementa de manera general un porcentaje que se fija de acuerdo al incremento inflacionario, o bien, en su caso es la Comisión de Hacienda del Congreso Local quien sugiere cual será la adición o incremento que habrá de reflejarse en el presupuesto. En el gasto corriente su mecánica de incremento se sustenta bajo las estadísticas que reflejan los gastos fijos, como son: Sueldos y salarios, aguinaldos, energía eléctrica, combustibles, material de oficina, viáticos y pasajes (programados o proyectados), subsidios a organismos descentralizados, etcétera. Por lo que concierne al gasto de inversión es el Presidente Municipal y su Cabildo quien decide cada ejercicio presupuestal que obras se realizarán de acuerdo a sus compromisos políticos, por lo que es una decisión colegiada. Por lo tanto y como se podrá comprender, participan con sugerencias u opiniones las diferentes	

	áreas del Municipio, tanto el propio Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Dirección de Obras Públicas, Oficialía Mayor, Dirección de Desarrollo Rural, etcétera.	
3. ¿Cuáles son los parámetros de medición y cuantificación social que se utilizan para la elaboración del presupuesto egresos?	Se busca que las obras o los servicios públicos que el Municipio brinda a la Ciudadanía satisfagan la necesidad social que los origino, es decir, se busca que cumplan con el principal objetivo que es el de satisfacer las principales demandas de la población, por lo tanto, al momento de la firma del acta de entrega–recepción (cuando se trata de obras) se le invita a la ciudadanía para que cualquier deficiencia detectada lo den a conocer, así como sus posibles inconformidades si los hubieran, para atenderlos como correspondan.	9
4. ¿Cuál es el procedimiento de control interno que utiliza el Municipio para el ejercicio del presupuesto de egresos?	Específicamente, es la Tesorería Municipal el área del Municipio que ejercer el Presupuesto de Egresos, los procedimientos que utilizan son los indicados por las dependencias y áreas normativas del Gobierno del Estado, tanto por el Congreso Local, como por las que corresponden al Ejecutivo Estatal y cuando se requiere por las dependencias de la	5

	Federación. El Ayuntamiento dispone de áreas que aplican procedimientos de control interno que ayudan a supervisar, controlar y regular el ejercicio del presupuesto de egresos. Desde el supervisor de obras que lo regula la Ley de Obra Pública (Estatal), hasta las áreas financieras que registran y controlan los recursos que ingresan al Municipio.	
5. ¿Qué criterios y procedimientos se utilizan para realizar transferencias de adecuación al presupuesto de egresos?	Los criterios que se utilizan básicamente son: a) Cuando alguna de las partidas presupuéstales se ha agotado y requiere de una mayor disposición de recursos, entonces se establece la necesidad de darle mayor suficiencia presupuestal. b) Cuando existe un recurso que por diferentes circunstancias no fue ejercido, en este caso, se busca transferirlo de acuerdo a las necesidades que se tengan en ese momento. Cuando llega al Municipio un recurso adicional o extraordinario, ya sea etiquetado, o no.	6
6. ¿Tiene establecido el Municipio algún	El procedimiento que sigue es establecer las principales necesidades	9

procedimiento para determinar y controlar las erogaciones para la adquisición de servicios, bienes y obra pública?	que tengan las diferentes dependencias del Municipio, por lo que estas solicitan a la Tesorería Municipal los recursos de acuerdo a sus necesidades de operación, con objeto de cumplir adecuadamente con su función, lo que le corresponde a la Tesorería en este caso, es verificar si existe la suficiencia presupuestal o no y proceder de acuerdo a los lineamientos señalados por los órganos de control estatal. Por otro lado, el Ayuntamiento a través de sus diferentes áreas de manera informal ejerce el control del gasto a través de ciertos registros que cada una de las áreas a implementado y que les sirve a estas para obtener información oportuna y confiable, y así, salvaguardar los bienes, promover la eficiencia de sus operaciones y buscar la adhesión a su política administrativa.	
7. ¿Cuenta el Municipio de manera formal con un manual en donde se establezcan las políticas administrativas y de operación?	No cuenta con un manual de procedimientos administrativos, ni de operación y ni de organización, se van creando las políticas de acuerdo a las necesidades del momento en que estas sucedan.	5
8. ¿Se cuenta con un Plan	Sí, lo administra y le da seguimiento la	

de Desarrollo Municipal?	Dirección de Planeación.	4
9. ¿Qué tipo de informes se presentan sobre el manejo y ejecución del presupuesto de egresos, a quien o a quienes se le presentan y con que periodicidad?	Los informes presupuéstales los presenta la Tesorería Municipal a las instancias estatales o federales en los tiempos y formas previamente establecidas. Los informes básicos que presenta el Ayuntamiento son: a) De manera mensual se presenta la cuenta pública al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado. b) Informe trimestral de cuenta pública ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado. El informe anual que rinde el Presidente Municipal a la Ciudadanía y al Congreso del Estado.	3
10. ¿El ejercicio del presupuesto es evaluado adecuadamente por el órgano de control interno municipal?	El órgano de control del Ayuntamiento revisa y fiscaliza permanentemente las actividades, acciones y procedimientos que realiza cada una de las áreas municipales, con objeto de conocer y recomendar de manera preventiva las posibles soluciones a los errores o desviaciones de recursos que en su momento surjan.	7
11. ¿Cuáles han sido las principales observaciones	A la fecha el Municipio no ha recibido ningún pliego de observaciones	2

que el Municipio a recibido del Órgano de Fiscalización Superior del Estado durante el ejercicio 2005?	correspondiente al ejercicio 2005 por parte del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, por lo que se ha pensado solicitar dicho pliego mediante un oficio, con objeto de darle la atención debida a la mayor brevedad posible e ir cumpliendo en tiempo y forma.	

La frecuencia nos muestra que de los funcionarios municipales de la muestra que fueron entrevistados y tuvieron patrones generales de respuesta (respuestas semejantes) fue una mínima parte, por lo tanto, se les ha asignado un numero de acuerdo con la uniformidad del contenido de la respuesta, es decir, quienes hayan coincidido en su respuesta o esta haya tenido cierta afinidad con la de los demás funcionarios se les considero dentro de la frecuencia; ya que los demás, tuvieron respuestas diferentes, opinando que no estaban enterados, que desconocían sobre el tema, que el contenido no era de su competencia, también argumentaron que las decisión es competencia exclusiva del Presidente Municipal, entre otras respuestas de diferente tipo.

Por otro lado, los resultados de la técnica de observación son los siguientes:

Cuadro IV.3

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA		TOTAL DE LA MUESTRA
	AFILIACIÓN	EVITACIÓN	
Distancia Física	3	13	16
Movimientos Corporales	4	12	16
Conducta Visual	6	10	16
Conducta Verbal	5	11	16

A través de esta herramienta de análisis, se observo que la mayoría de los funcionarios no conocen la estructura orgánica, de procedimientos y administrativa del Municipio, puesto que asumieron un comportamiento de rechazo, esto se debe básicamente a que fueron designados por motivos de carácter personal en algunos casos y en otros de carácter político, lo que da como consecuencia adoptar actitudes de inseguridad, desconocimiento, desinterés, falta de iniciativa y finalmente no pueden sugerir mejoras en el desarrollo de sus funciones dentro de la Administración Pública Municipal.

IV.2. Implicaciones que impiden el correcto ejercicio del presupuesto de egresos en el municipio de comitán.

IV.2.1. Factores internos y externos que afectan al presupuesto.

Los factores internos y externos que afectan al presupuesto de egresos del Municipio se consideran importantes, ya que existen factores internos que deben considerarse al momento de establecer el sistema presupuestario, puesto que este debe ser diseñado ex profeso a las necesidades del municipio, por lo que deben estudiarse las circunstancias bajo las cuales se esta presupuestado hasta que llegar a integrar un programa presupuestario ad-hoc para el Municipio, formando una unidad integral y coordinada, esto último adquiere una relevancia significativa, ya que normalmente el Municipio prepara el presupuesto bajo diferentes criterios, objetivos y necesidades, sin que se pueda establecer cuales son eminentemente necesarias, prioritarias y básicas, sobre los servicios públicos, servicios generales, servicios personales, adquisición de materiales y suministros, construcción de obra pública municipal, adquisición de bienes muebles e inmuebles, la utilización servicios en general, entre otras, las cuales pueden ser entre si complementarias para la integración del presupuesto de egresos; esto quiere decir, que existe duplicidad de acciones y de aplicación innecesaria de recursos en el presupuesto, pudiendo canalizar dichos recursos a objetivos y metas que optimicen las funciones básicas del municipio, por esto, desde el punto

de vista administrativo y técnico, se debe de buscar siempre el perfil ideal para un determinado puesto, ya que de lo contrario sucede que por falta de conocimiento, preparación y capacitación de los funcionarios municipales encargados de las diferentes áreas, establecen de manera individual las necesidades propias de su área, sin que estas se han prioritarias o indispensables para el buen desarrollo de sus funciones y además, no consideran que muchas de estas funciones son complementarias de otras funciones que realizan las demás áreas o departamentos, ya que si existiera una verdadera coordinación de puestos, funciones y metas el presupuesto podría ser aprovechado de manera eficiente y eficaz.

Así mismo, existen factores externos que afectan al presupuesto de egresos, básicamente esos factores se refieren a la falta de disponibilidad de recursos financieros, la mayoría de dichos recursos debe ser aportados por parte de los gobiernos federal y estatal a través de los fondos de participación, estas instancias de gobierno deben de fortalecer a la Hacienda Municipal buscando que se mantenga un correcto equilibrio financiero y que se disponga de capacidad presupuestal suficiente para solventar las obligaciones contraídas, en el entendido de que el municipio es la célula principal de la organización social y es la instancia de gobierno que se encuentra mas cercana al ciudadano.

IV.2.2. Características del proceso de supervisión del presupuesto.

Las características del proceso de supervisión del presupuesto están implícitas en la aplicación de los preceptos normativos, procedimientos y técnicas tradicionales, como cálculo, confirmación, declaraciones, etcétera.

Con base en el estudio y evaluación general, la planeación administrativa es importante para lograr obtener un presupuesto adecuado a las necesidades del municipio, dicha planeación administrativa debe referirse a:

- Asignar al personal –idóneo y especializado– que participará en la elaboración del presupuesto de egresos.
- Determinar el trabajo preliminar a realizar, previo a la época de vigencia del presupuesto, así como asignar el personal que desarrollará la supervisión en la época en que se ejerza el mismo.
- Determinar la supervisión a realizar durante las etapas y la calendarización del ejercicio del presupuesto, en el proceso de comparación de cifras reales con las previstas y la justificación de las variaciones, en su caso.

IV.2.3. Avances y perspectivas del ejercicio del gasto en el Municipio de Comitán, como una herramienta de planeación, de dirección y de control.

Con la encuesta y la técnica de observación realizada, se pudo analizar que para la elaboración del presupuesto de egresos no se considera como una herramienta de previsión y planeación el Plan Desarrollo Municipal (PDM), por lo que hemos concluido que este documento únicamente se elabora para cumplir con un requisito de ley, ya que para la presupuestación de gasto corriente se considera como base las cifras del presupuesto ejercido en el año inmediato anterior y para gasto de inversión (que es donde cabría la aplicación del PDM) se presupuesta cada ejercicio con base a los compromisos políticos del Presidente Municipal, obviamente avalado por su Cabildo, por lo que cada año se presupuesta sobre nuevas bases y metas sin que se le de seguimiento al plan rector del municipio; esto obliga a los Ayuntamientos que toman posesión cada 3 años a iniciar sobre la base de presupuestación "cero", por lo tanto, integran al presupuesto nuevos compromisos y omiten el darle seguimiento a las obras públicas prioritarias que por alguna razón no se realizaron o no se concluyeron.

Por otro lado, toda propuesta de creación de partidas de gasto o de incremento de las mismas a la iniciativa de presupuesto de egresos, deberá ceñirse a los ingresos disponibles (si se requiere el Presidente Municipal tendrá que realizar

gestiones para obtener recursos extraordinarios o recursos etiquetados para las nuevas acciones), sin que con tal proposición se altere el equilibrio presupuestal, estableciendo además medidas de racionalización, austeridad y disciplina presupuestaria.

La conclusión anterior, lo basamos en el principio de la unidad de dirección establecida por Fayol: "Un solo jefe y un solo programa para un conjunto de operaciones que tiendan al mismo objetivo".

CAPÍTULO V
PROPUESTA

V.1. Propuesta de un Modelo de Administración para el Ejercicio del Presupuesto de Egresos en el Municipio de Comitán.

Por el momento únicamente circunscribimos la propuesta al gasto de inversión o de capital por considerarlo en la actualidad de mayor relevancia en cuanto a monto de recursos e impacto social, ya que el gasto de operación o gasto corriente normalmente se proyecta con base a la experiencia de lo ejercido en años anteriores y a las necesidades del momento de la administración, así como sus recursos e impacto social son relativamente menores.

Como propuesta de un "Modelo de Administración para el Ejercicio del Presupuesto de Egresos del Municipio de Comitán", es importante considerar el hecho de que tenga la Administración Pública Municipal o no un sistema de presupuestación formal, cada año pasa probablemente por el mismo proceso penoso de decidir cuál de varios proyectos de inversión de capital va a financiar. por lo tanto, la propuesta se basara específicamente en administrar adecuadamente las inversiones de capital, las cuales se refieren básicamente a las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles y obra pública, siendo este un componente muy importante del gasto del gobierno municipal, como pudieran ser: los edificios, calles, carreteras, parques, ollas de agua, instalaciones y equipos de todo tipo requeridos por el sector público municipal, atraen una amplia atención porque representan inversiones grandes o "voluminosas" y son una prueba tangible del gasto público, sin embargo, sin un plan este proceso puede echarse a perder. La mayoría de los municipios enfrentan una brecha continua entre las necesidades identificadas y los recursos disponibles para hacer frente a tales necesidades. Las estrategias para cerrar la brecha incluyen la asignación de prioridades de necesidades de inversión y el examen de estrategias para incrementar los ingresos disponibles para financiar los proyectos.

El proceso ordenado de planificación se denomina "Presupuestación", este término general diferencia el esfuerzo de financiar mejoras físicas de larga vida del presupuesto operativo, que se aplica a aquellas actividades anuales o de rutina financiadas con recursos de gasto corriente (Ingresos Propios, FGP y/o parte del FFM). El presupuesto sigue generalmente un ciclo anual y está integrado a menudo al proceso de presupuesto operativo. Sin embargo, realizado en forma adecuada, el presupuesto en cualquier año dado es la porción en curso de un presupuesto de muchos años (puede ser de 3 años que abarca una administración municipal o más). Para diferenciar entre el elemento de gasto de inversión del presupuesto anual y el proceso de planificación financiera a largo plazo se traza a menudo una distinción entre el presupuesto anual de inversión y el programa de mejoras de inversión del capital, por tanto la propuesta que se presenta es bajo la línea de un programa de mejoras de inversión de capital.

Programa de Mejoras de Inversión de Capital (PMIC)

Un programa de mejora es un plan de varios años, cubre generalmente tres, cuatro, cinco o seis años; en el caso del municipio, podría utilizarse el periodo de vigencia del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y se concretaría a un mediano plazo de 3 años, lo cual nos serviría para pronosticar el gasto para todos los proyectos de capital previstos. el plan abarca tanto la reparación como el reemplazo de la infraestructura existente así como el desarrollo de nuevas instalaciones para alojar crecimiento futuro. Le permite a uno identificar proyectos de inversión necesarios y coordinar financiación y oportunidad de instalaciones. Un PMIC eficaz consiste tanto en un proceso administrativo para identificar la ubicación, escala y oportunidad de los proyectos de inversión necesarios y un plan fiscal para disponer la financiación de tales proyectos.

El PMIC vincula las funciones de planificación y presupuestación del municipio. Puede ayudar a implementar decisiones de principios anteriores estableciendo

prioridades entre necesidades de inversión existente y competitiva, pero también se puede usar para medir y evaluar los méritos de nuevas propuestas.

El PMIC deberá ser una extensión lógica del PDM, en forma típica el PMIC describe cada proyecto propuesto con respecto al período de planificación detallando el año en que va a comenzar, el costo a ser incurrido por ejercicio, y el método propuesto de financiación. basado en estos detalles sobre cada proyecto, se deben desarrollar los programas de costo anual para las inversiones, así como resúmenes de las necesidades financieras y recursos (es decir, ingresos propios, corrientes, extraordinarios, asistencia o apoyo intergubernamental, etcétera).

Presupuesto de Inversiones de Capital (PIC).

El PIC representa el primer año del PMIC la diferencia primordial entre el presupuesto de inversión de capital y el PMIC es que el presupuesto de capital es un documento legal que autoriza proyectos específicos durante el período fiscal siguiente. el plan de inversión de capital, por otra parte, incluye los proyectos del primer año así como los proyectos futuros para los cuales no se ha obtenido financiación o la misma no está legalmente autorizada. Los "años fuera" del PMIC no son vinculantes y, por lo tanto, están sujetos a cambio.

El proceso del PMIC es dinámico, ayudaría al municipio a planificar inversiones importantes en el futuro y a ajustar los proyectos de inversión o de capital a medida que cambian las necesidades y las circunstancias. La perspectiva de varios años del PMIC permite que los proyectos se planifiquen con anterioridad a la necesidad real. La repetición anual del proceso del PMIC también asegura que cada proyecto pase por varias etapas de revisión antes de ser finalmente aprobado y financiado. en forma ideal, asegura que las nuevas instalaciones sean evaluadas dentro del contexto completo y ponderado en relación con las necesidades de reparación y sustitución de infraestructura existente. el mejor proceso de planificación de inversiones de capital:

- Considera todos los proyectos propuestos en forma simultánea.
- Produce un documento de planificación que considera tanto las fuentes de financiación disponibles como la secuencia cronológica factible.
- Mide el impacto del gasto de capital y las fuentes de financiación sobre la situación financiera global del municipio.
- Relaciona la percepción que tiene una comunidad de sí misma y sus metas con un programa de inversiones coherente.

El PIC es la pieza clave del manejo financiero del gobierno municipal. **Las inversiones de capital no son sólo significativas en términos de su volumen en pesos, sino que juegan un papel esencial en la prestación de servicios públicos y en el bienestar económico de la comunidad**. Muchas de las cuestiones de principios más apremiantes del gobierno local están articuladas en el presupuesto de inversiones de capital. Sobre una base organizacional, la función de planificación de inversiones de capital tiene potencial para reunir a personal departamental y disciplinas técnicas diversas. También brinda oportunidades para involucrar a la ciudadanía – en particular a grupos de interés especial tales como agrupaciones sociales, promotores inmobiliarios, asociaciones de vecinos, grupos comerciales y otras asociaciones – en la definición y creación del futuro de la comunidad.

Si el Municipio desarrolla un plan estratégico, se implementará probablemente a través de la mejora de inversión de capital, ya que existe una relación simbiótica entre el plan completo y el proceso de presupuestación de capital. Muchos municipios especialmente aquéllas que han crecido con rapidez, usan modelos de impacto fiscal para estimar futuros ingresos y gastos a lo largo del tiempo y bajo condiciones cambiantes. Un componente importante en la determinación del impacto del nuevo crecimiento es el establecimiento de costos públicos a través del proceso de planificación de capital. Algunos gobiernos han desarrollado técnicas refinadas de formación de consenso y de colaboración en la resolución de problemas alrededor del proceso de presupuestación del capital y por último,

en unos pocos casos, los gobiernos locales están considerando sus presupuestos de capital en términos matemáticos rigurosos, usando modelos de computación para la planificación de presupuestos de capital.

La razón fundamental para la Programación de Capital.

El presupuesto de inversión o de capital y el plan de inversión o de capital están estrechamente asociados con el programa operativo a largo plazo y el presupuesto, dado que la razón de cada proyecto de capital es facilitar el logro de un objetivo operativo.

En la siguiente sección comenta por qué es necesario desarrollar un proceso de presupuesto de inversión de capital por separado, estas razones incluyen las características especiales de las inversiones de capital así como los incentivos políticos y administrativos para la planificación y presupuestación del capital.

Características de las inversiones de capital

A pesar de su estrecha interrelación con el presupuesto operativo, las instalaciones de infraestructura o de capital tienen características especiales que "justifican" su inclusión y análisis en un presupuesto de capital especial:

- Objetivo público esencial
- Larga vida útil
- Infrecuente y caro
- Relacionado con otras funciones del gobierno
- Responsabilidad general de brindarlos por parte del gobierno local

Objetivo público esencial. Dado que la provisión de infraestructura es una función primordial del gobierno local, afecta a la comunidad en su conjunto y al proceso público de toma de decisiones en particular, sin una infraestructura física sólida, el

gobierno municipal no podrá brindar los servicios necesarios para mantener la salud pública y el bienestar de la comunidad, inversiones de capital tales como parques, centros para la tercera edad, infraestructura de drenajes, agua potable, calles, de tránsito, etcétera, mejoran la calidad de vida de la comunidad; en los barrios de la cabecera municipal y comunidades rurales son consideradas como absolutamente esenciales, en todos los casos deben competir con otras necesidades de infraestructura y de fuentes de financiamiento.

La relación entre la provisión obras públicas para una comunidad que estas sean manejadas adecuadamente y su capacidad para retener y atraer un desarrollo social, económico, comercial, habitacional, político, etcétera, es claro, además de ciertos determinantes tales: como la disponibilidad de mano de obra calificada y los costos indirectos, la condición de la infraestructura pública afecta la capacidad de una comunidad para retener empresas existentes y atraer nuevas. por ejemplo, un sistema de infraestructura eficiente puede reducir los costos de la eliminación y provisión de agua y otros servicios municipales esenciales y, en consecuencia, menores costos comerciales y alentar a las firmas privadas a invertir en nuevas instalaciones, el incremento en la eficiencia económica también permite a las empresas expandir sus mercados y hacer mejor uso de sus recursos.

Asimismo, la oportuna provisión y mantenimiento de infraestructura por parte del gobierno municipal envía un claro mensaje tanto a los residentes como a las empresas en el sentido de que el gobierno local está comprometido hacia una comunidad estable, estos factores son considerados a menudo por las empresas en sus decisiones de ubicación, reubicación y expansión y puede ayudar al municipio a atraer nuevas industrias sin reducciones de impuestos y otros incentivos costosos.

Como ocurre con las empresas, las personas consideran la disponibilidad y condición de las instalaciones públicas cuando toman decisiones acerca de la inversión, la calidad de los servicios públicos (respaldada por una infraestructura

física con buen funcionamiento) aumenta el valor de las viviendas residenciales junto con factores tales como la ubicación y otras comodidades de la comunidad, sin embargo, el costo de proveer infraestructura adecuada también puede afectar la capacidad de acceso a viviendas en el momento de compra así como los costos incidentales asociados con el mantenimiento de una residencia.

Larga vida útil. Las instalaciones de capital tienen una vida útil relativamente larga a diferencia de los gastos operativos que pueden sufrir ajustes anuales o más frecuentes para adaptarse a las circunstancias cambiantes, las inversiones de capital una vez efectuadas no pueden ser modificadas con facilidad.

Poca frecuencia y gastos. Por su naturaleza técnica y física, la mayoría de los proyectos de capital implican gastos grandes y poco frecuentes que se deben efectuar antes de que se realicen los beneficios, por ejemplo, es ineficiente o totalmente imposible construir la mitad de una planta de tratamiento de aguas residuales o un puente que se detenga en la mitad de un río, en consecuencia, el Municipio realiza en las comunidades inversiones de capital importantes sólo con poca frecuencia y para fines específicos, por que los desembolsos son particularmente grandes, naturalmente, cuanto más grande sean las exigencias de comunidad, más frecuente y más regular es la necesidad de ciertos desembolsos grandes tales como la apertura, pavimentación o repavimentación de calles; construcción, adaptación o mejoras de escuelas; introducción y ampliación de drenaje, agua y energía eléctrica; etcétera.

Relación con otras funciones del gobierno. Se requiere de cierta estructura y sistemas físicos para brindar a los residentes y empresas los servicios urbanos, semiurbanos y rurales necesarios para vivir y llevar a cabo un beneficio social. Las inversiones de capital realizadas por el gobierno municipal para respaldar infraestructura están interrelacionadas y son parte de un sistema o red que brinda al público un conjunto de bienes y servicios en general, todos los componentes del

sistema deben estar en su lugar antes de que el sistema pueda funcionar adecuadamente.

Responsabilidad. El municipio carga con la parte más grande de la responsabilidad financiera por suministrar, operar y mantener la mayoría de las obras públicas. Esto se debe, por lo menos en parte, al hecho de que las comunidades locales y sus residentes son los usuarios principales de las obras públicas, durante la década del ochenta continuó la tendencia nacional de cambiar funciones y responsabilidad fiscales del gobierno federal hacia los niveles estatales y municipales, con la notable excepción de financiación de carreteras, los programas federales para proyectos de capital a nivel estatal y local se están acercando a su extinción, actualmente la mayoría de los estados carece de los recursos financieros, estructura administrativa, y/o iniciativa política para compensar la declinación de la asistencia federal.

Lamentablemente el incremento en la responsabilidad municipal no ha estado acompañado por un incremento paralelo en los recursos necesarios para realizar el trabajo, las comunidades que no pueden o no quieren compensar la brecha creciente en financiación de infraestructura corren el riesgo de perder tanto población como empresas en manos de las comunidades que están dispuestas a encontrar el modo de ayudarse a sí mismas.

Ventajas de la planificación y presupuestación de inversión de capital

Los Gobiernos Municipales que emplean sistemas de presupuestación y programación de capital tienen la posibilidad de extraer varias ventajas.

El programa de capital como un documento de información, **el proceso de planificación de capital puede involucrar a los ciudadanos en la formación del futuro de su comunidad y ayudar a minimizar las quejas y objeciones posteriores a proyectos de capital importantes**, el aporte de los residentes y

empresas de la comunidad puede ser fundamental para el éxito y la mayor participación de los ciudadanos en la planificación de las mejoras de capital puede llevar a una mayor comprensión de los factores involucrados en la construcción y mantenimiento de instalaciones.

Las complejas interrelaciones entre las áreas del municipio superpuestas y fundamentales como entre la Tesorería Municipal y la Dirección de Obras Públicas, Oficialía Mayor, Dirección de Desarrollo Agropecuario, etcétera, a menudo convierten especialmente difícil la planificación de las inversiones de capital, lo ideal, es que estas áreas se integren para planear, para operar y dirigir el presupuesto de egresos municipal, como mínimo, coordinar sus programas de inversiones de capital, dado que tal planificación cooperativa de capital rara vez se produce, el documento de mejora de capital sirve a menudo como el único mecanismo de coordinación en la oportunidad y ubicación de los proyectos relacionados.

El PMIC se puede usar como un medio de información para el Ayuntamiento, organizaciones ciudadanas y a la ciudadanía en general. Los proyectos de capital generan a menudo intereses comunitarios porque afectan directamente la calidad de vida y las actividades diarias de sus ciudadanos. El PMIC bien estructurado y correctamente aplicado, debe tener y tiene un potencial para ser un método importante de comunicar la situación financiera del gobierno, así como sus metas, principios, comportamiento de la administración y visión de la comunidad. puede ilustrar los problemas y preocupaciones que enfrenta el municipio, examina posibles alternativas, e indica qué impacto tendrán las decisiones de planificación y financieras sobre los futuros del municipio y sus individuos.

El PMIC es una herramienta útil de manejo financiero. Ayuda a los responsables de la política a determinar el monto de gasto en infraestructura y equipo requeridos para adaptarse al crecimiento y desarrollo previsto y disponer la sustitución adecuada de las instalaciones de capital y equipos existentes. Un

programa de inversiones de capital bien desarrollado brinda un marco útil de referencia a todos los participantes en los procesos de adquisición, construcción y financiación.

El PMIC se puede emplear para pronosticar los requerimientos de inversión de capital futuros sobre ingresos corrientes, capacidad de endeudamiento, y niveles de asistencia externa. A medida que cambian los recursos y las demandas, los responsables de la política pueden adelantar o atrasar los proyectos de capital hacia otros años, reevaluar prioridades de proyectos, o cambiar la mezcla de ingresos. La capacidad para cambiar proyectos y desembolsos de capital es particularmente importante cuando una parte significativa del presupuesto de capital es financiada con los ingresos corrientes –actualmente se considera que el municipio de Comitán no puede invertir recursos de su gasto corriente a programas de inversión de capital, por su capacidad de captación de ingresos propios y el reducido monto de las participaciones otorgadas o ministradas por las instancias federal y estatal- dado que permitiría al Municipio en determinado momento asignar proyectos de capital necesarios e indispensable para determinados núcleos de población durante el período pronosticado para estabilizar o bien suavizar la escasez de recursos en las familias.

Dado su horizonte de muchos años, el PMIC puede brindar a los organismos y departamentos gubernamentales locales la oportunidad de llevar a cabo los planes, estudios de ingeniería, adquisición de bienes y servicios, proyecciones de obra pública, etcétera. el análisis financiero que integra un plan de mejora de inversión de capital pone de relieve el impacto que tendrán las inversiones de capital sobre el presupuesto operativo. Si el presupuesto de capital reconoce explícitamente los costos de personal y mantenimiento asociados con los proyectos de capital, puede brindar una base para suposiciones y expectativas de presupuesto operativo realistas.

Dado que el PMIC programa la oportunidad de los proyectos de capital, ayuda a evitar la duplicación y la superposición. También alienta los principios de la ingeniería de valor –el concepto de que un techo que gotea debe ser reparado o reemplazado, el PMIC ayuda a una toma de decisiones de este tipo-, en este sentido facilita el uso óptimo de los fondos públicos, reduciendo la posibilidad de proyectos que se superpongan o entren en conflicto. Por último, dado que el PMIC abarca a todas las áreas del municipio, puede asegurar que ningún área funcional reciba más atención que otras o que cualquier barrio de la cabecera municipal o comunidad semiurbana o rural reciban más instalaciones públicas que las restantes.

El aporte del PMIC al desarrollo de principios de largo alcance, concentra la atención en las metas y necesidades sociales y puede asegurar que las principales inversiones de capital estén en línea con las expectativas de la comunidad, el crecimiento previsto y la capacidad financiera proyectada; varias áreas políticas se pueden ver mejoradas por la preparación de un programa completo de mejoras de inversión de capital, entre las áreas más importantes se encuentran: la formalización de objetivos de financiación de capital, es decir, la adopción de normas que permitan la asignación eficiente de recursos financieros limitados; y el desarrollo de políticas de deuda cuidadosamente estructuradas.

El proceso del PMIC incluye un sistema para priorizar el gasto en instalaciones como producto de las inversiones de capital; el establecimiento de políticas formales para guiar la clasificación de solicitudes de proyectos de inversiones de capital puede justificar las decisiones de gastos, por ejemplo, es típico que las políticas otorguen mayor peso a proyectos o equipos requeridos para atender asuntos de seguridad pública, educación o salud pública, si se alcanza el consenso sobre las prioridades de gasto entre los funcionarios elegidos y se elimina el interés personal por anticipado, la evaluación anual de solicitudes de proyecto puede ser modernizada tornándola más eficiente.

En los últimos años un número creciente de gobiernos estatales y municipales ha encontrado que la adopción de políticas de deuda les brinda mayor control sobre la mezcla de tipos de recursos, programas de rescate, e implicaciones crediticias de sus programas a través de endeudamientos. Estos son desarrollados con facilidad junto con la implementación del programa de mejoras de inversión de capital. El PMIC puede ser diseñado para evaluar en forma automática el impacto de los endeudamientos propuestos sobre la estructura de deuda existente, esto representa un grado agregado de control de manejo.

El PMIC es una consideración positiva de calificación de crédito. Dado que un plan de mejora de inversión de capital tiene un valor intrínseco como herramienta de planificación financiera, brinda a la agencia calificadora de créditos y a los analistas del mercado de crédito cierta seguridad de que el gobierno municipal ha planificado cuidadosamente sus necesidades de capital futuras y ha evaluado los recursos financieros que probablemente estén disponibles para hacer frente a tales requisitos. Debe mantenerse en mente que las calificaciones de crédito constituyen una opinión de la clase y grado de riesgo que será aceptable para los inversores, los títulos o bonos individuales no son evitados o dejados de adquirir en razón de las calificaciones, sino más bien en razón de las características reflejadas en la calificación.

Como parte del proceso de calificación de créditos, las agencias de calificación basan su análisis en cuatro variantes clave:

- Situación financiera,
- Factores económicos,
- Endeudamiento, y
- Factores administrativos.

El hecho de que el municipio haya desarrollado e implementado un Plan de Inversiones de Capital completo, tiene un efecto positivo sobre cada una de estas áreas.

Como parte del estudio realizado y para conocer cuales son los aspectos relevantes que el Municipio debe tener en cuenta para ser objeto de una cierta escala de crédito, en el anexo 3 se presentan los pasos para obtener una calificación de crédito según la empresa Mood'ys de México, S. A. de C.V.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Para efecto de que el Municipio de Comitán pueda llevar una correcta administración y control de su Presupuesto de Egresos, debe de implementar el Programa de Mejoras de Inversión de Capital, en donde pueda darle seguimiento y convierta a su Plan de Desarrollo Municipal como el documento rector de la inversión en gasto de capital y aplique su contenido durante –por lo menos– los tres años de Administración Pública Municipal.

Es importante que el Municipio implemente, analice o estudie a través del área de Planeación una serie de proyectos de inversión prioritarios (que tengan una relevancia técnica y no política) que incluyan un conjunto de acciones destinadas a satisfacer necesidades, resolver problemas emergentes o a ampliar la infraestructura ya existente en beneficio de la ciudadanía, para ello, también deberá considerar para cada proyecto la utilización de los recursos necesarios tanto humanos, como materiales y financieros.

Al mismo tiempo, deberá tener en cuenta que cuando se analizan proyectos de inversión es posible encontrar relaciones entre ellos de varios tipos:

1. Los que no se afectan mutuamente, en cuyo caso se dirá que son proyectos independientes.
2. Los que se afectan mutuamente en forma positiva, en cuyo caso se dirá que son proyectos complementarios.
3. Los que se afectan mutuamente en forma negativa, en cuyo caso se dirá que son proyectos excluyentes, que son proyectos que no contienen un interés y beneficio social y al mismo tiempo, no pueden ser afines a otros proyectos o inclusive, afectan la función habilidad de otros ya en operación que han demostrado ser viables.

Así mismo, deberá de considerar el ciclo de vida del cualquier proyecto, como la preinversión, inversión y operación; así como, los pasos a seguir a la formulación y evaluación de cualquier proyecto, como son: Diagnostico, formulación, evaluación ex–ante, programación, monitoreo y evaluación ex–post; también el hecho de que existen proyectos de inversión de diferentes tipos: Productivos, de infraestructura, sociales, de estudios y de programas. Los últimos son aquellos proyectos que se refieren a acciones orientadas a beneficiar determinado núcleo de la población, normalmente surgen a través de programas implementados por los gobiernos federal y estatal.

Algo muy importante en la implantación de Proyectos de Inversión Municipal es la **EVALUACIÓN**, ya que permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas para adoptar decisiones.

Esto nos obliga a preguntarnos ¿Qué es la evaluación para Proyectos de Inversión Municipal?, bueno, podemos decir que es la búsqueda explorativa para verificar como se están haciendo las cosas en un intervalo de tiempo. Esta búsqueda se basa en la comparación de lo que se esta obteniendo respecto de los objetivos planteados y deriva en la información para tomar decisiones.

El significado de la evaluación difiere según la etapa de cada proyecto en la que se le utilice, si es durante la formulación proporciona los criterios de decisión para aceptar un proyecto especifico u ordenar las alternativas consideradas en función de las relaciones existentes entre sus costos e impacto o beneficio social. Si se le aplica durante la operación o inclusive habiendo ésta concluido, permite determinar el grado de alcance de los objetivos perseguidos, así como, el costo en que se ha incurrido.

Por lo que es claro, que un proyecto no se puede formular a menos que se sepa como se va a evaluar, porque sólo a partir de la metodología de la evaluación es posible determinar cuál es la información que debe recoger para su formulación.

Ya que los elementos metodológicos de la evaluación son: Análisis del costo-beneficio (ACB); análisis del costo-mínimo (ACM); y análisis del costo-impacto (ACI).

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones principales que le podemos hacer al Municipio de Comitán, como primer punto y esencial para cualquier organización es el hecho de contar con un organigrama apropiado que le permita a los funcionarios, empleados e interesados externos conocer su estructura organizacional, además, se le sugiere ubicarlo físicamente a la vista de todos en un punto estratégico que le permita conocerlo a los usuarios internos y externos de los servicios municipales; toda vez que el organigrama presentado para este trabajo de investigación no contiene una estructura adecuada, por que observamos que existe una gran cantidad de áreas a nivel directivo (primer nivel), lo cual provoca multiplicidad de toma de decisiones, las cuales en algunos casos pudieran ser congruentes o semejante y otras veces posiblemente contraría u opuestas y además, ubican a las áreas prioritarias y estratégicas en un último nivel, como es el caso de la Tesorería Municipal, Obras Públicas, Oficialía Mayor y Planeación. Para tal efecto como "Anexo 2" proponemos un modelo de organigrama hasta la estructura de dirección.

También, se le recomienda al Municipio con carácter de urgente formular y aprobar sus manuales de organización, de procedimientos y administrativo, ya que carece de ellos y únicamente se limita a establecer políticas de acuerdo a las necesidades y situaciones que se presenten en el momento en que estas sucedan, por lo tanto ejerce una Administración Pública Municipal informal.

Debiendo elaborar también su Misión y Visión, ya que carece de ellas, darlas a conocer y motivar a sus funcionarios y empleados para que estos las sientan como suyas y ellos mismos promuevan su aplicación al interior y exterior del Municipio, para que de esta forma las actividades de todas las áreas municipales

trabajen bajo esas premisas y objetivos establecidos a través de dicha misión y visión.

Pudimos observar que el procedimiento de presupuestación para gasto corriente se da con base a los lineamientos establecidos por las dependencias normativas del Gobierno del Estado y bajo ciertos criterios de presupuestación de ejercicios anteriores (experiencia de ejercicios anteriores), esto en determinado momento podría provocar el hecho de que se deje fuera de presupuesto ciertas necesidades actuales y reales del Municipio, lo que originaria tener la necesidad de realizar una serie de adecuaciones presupuéstales (transferencias presupuéstales) modificando la estructura programática del presupuesto por una deficiente planeación, es decir, deberá hacer un estudio y análisis apropiado para que cada área del Municipio de a conocer cuales son sus necesidades reales y sobre esa base poder presupuestar el gasto corriente –por ejemplo sobre los gastos habituales de los Servicios Públicos Municipales-, claro, podrá **apoyándose** en los resultados del presupuesto del ejercicio inmediato anterior, esto si se aplica de una manera adecuada permitirá destinarle mayores recursos a las áreas prioritarias del Municipio, o al menos, lograr una mayor aproximación a la satisfacción de sus verdaderas necesidades.

Otra de las recomendaciones y sugerencias que podemos hacer al Municipio, es que requiere que contrate para los puestos claves de primer y segundo nivel a personas que cuenten con el perfil profesional necesario y sobre todo contar con la experiencia necesaria para desempeñar su función, ya que a través de las herramientas de investigación que se aplicaron en este trabajo pudimos darnos cuenta que muchos de los funcionarios entrevistados no tienen la preparación técnica necesaria y por lo mismo, conceptualizan las funciones del Municipio y específicamente del área a su cargo de diferente manera, por lo que no existe una adecuada coordinación de funciones y un conocimiento amplio de la responsabilidad y alcance del puesto, como podrá observarse en los cuadros IV.2 y IV.3.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Cristóbal del Río González, (1999), Presupuesto. Tradicional, Áreas y Niveles de Responsabilidad, Programas y Actividades, Base Cero, Ejercicios Prácticos, ECAFSA, México.

- Jorge E. Burbano Ruiz y Alberto Ortiz Gómez, (1998), PRESUPUESTOS, Enfoque moderno de planeación y control de recursos, Segunda Edición, Editorial Mc Graw Hill, Colombia.

- Jean Meyer, (2000), Gestión presupuestaria, Editorial Mc Graw Hill. Edición única, España.

- Welsch Glenn, (1999), Presupuesto, planificación y control de utilidades, Editorial Espasa Calpe, S. A., Madrid España.

- Abraham Perdomo Moreno, (2004), Fundamentos de Control Interno, Novena Edición, Editorial Thomson, México

- Juan Ramón Santillana González, (1999), Contabilidad y Auditoria Gubernamental, Tercera Reimpresión, Editorial ECAFSA, México.

- Gustavo Quiroga Leos, (2004), Organización y Métodos en la Administración Pública, Editorial Trillas, México.

- Silvia Espíndola Deita, (2005), Contabilidad Gubernamental para Ayuntamientos de los Municipios, Editorial GASCA, México.

- Víctor M, Paniagua Bravo, (Agosto 1994), Sistema de Control Presupuestario, Editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., México.

- David Noel Ramírez Padilla, (Junio 2004), Contabilidad Administrativa, Editorial Mc Graw Hill, 7ª. Edición, México.

- Meter A. Pyhrr, (1981), Presupuesto Base Cero, Método practico para evaluar gastos, Editorial LIMUSA, Tercera reimpresión, México.

Constituciones, Leyes y Códigos.

- Congreso de la Unión, (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (reformas diario oficial de la federación del 12 de noviembre de 2002 y con actualizaciones a 2005), Editorial Ediciones Delma, México.

- Congreso del Estado de Chiapas, (1922), Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chiapas, (con reformas de actualización publicadas en el periódico oficial del Estado hasta 2005), Editorial Ediciones y Sistemas Especiales, S.A. de C.V., México.

- Congreso de la Unión, (1978), Ley de Coordinación Fiscal, [última reforma diario oficial de la federación del 10 de febrero de 2005 (DOF 10-02-2005)].

- Congreso del Estado de Chiapas, (1988), Ley de Presupuesto, Gasto, Contabilidad y Deuda Pública del Estado de Chiapas, (última reforma decreto numero 330, periódico oficial No. 336, segunda sección, tomo II del miércoles 11 de enero del 2006), México.

- Congreso del Estado de Chiapas, (2005), Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, periódico oficial del Estado No. 294, decreto número 129, México.

- Congreso del Estado de Chiapas, (1939), Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas (con reformas a 2005), Editorial Ediciones y Sistemas Especiales, S.A. de C.V., México.

- Congreso del Estado de Chiapas, (1997), Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, periódico oficial No. 064, decreto 24 (con reformas a 2005), México.

- Congreso del Estado de Chiapas, (1998), Código Fiscal Municipal, publicado bajo decreto No. 296, Periódico Oficial No. 038, 2ª. Sección (con reformas a 2005), México.

- Congreso del Estado de Chiapas, (1987), Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial No. 11 (con reformas a 2005), México.

Paginas de Internet

- http://www.gestión-presupuestal/.shtm
- http://www.unifem.org.mx/
- Federación Nacional de Municipios de México. http://www.indetec.gob.mx/.
- http://presupuestocide.org.mx/
- http://www.moodys.com.mx

ANEXOS

COMITÁN
DE TODOS
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL 2005-2007

ANEXO 1

- PRESIDENCIA
  - REGIDURIAS
  - SINDICATURA
    - CONTRALORIA
  - SECRETARIA
  - DIRECCIÓN DE DESARROLLO
  - DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN
  - DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
  - TESORERÍA MUNICIPAL
  - DIRECCIÓN DE DESARROLLO
  - DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN
  - DIRECCIÓN DE DESARROLLO
  - OFICIALÍA MAYOR
  - DIRECCIÓN DE ATENCIÓN
  - DIRECCIÓN DE SERVICIOS
  - DIRECCIÓN DE SEGURIDAD
  - DIRECCIÓN DE SALUD MUNICIPAL
  - COAPAM
  - DIF MUNICIPAL

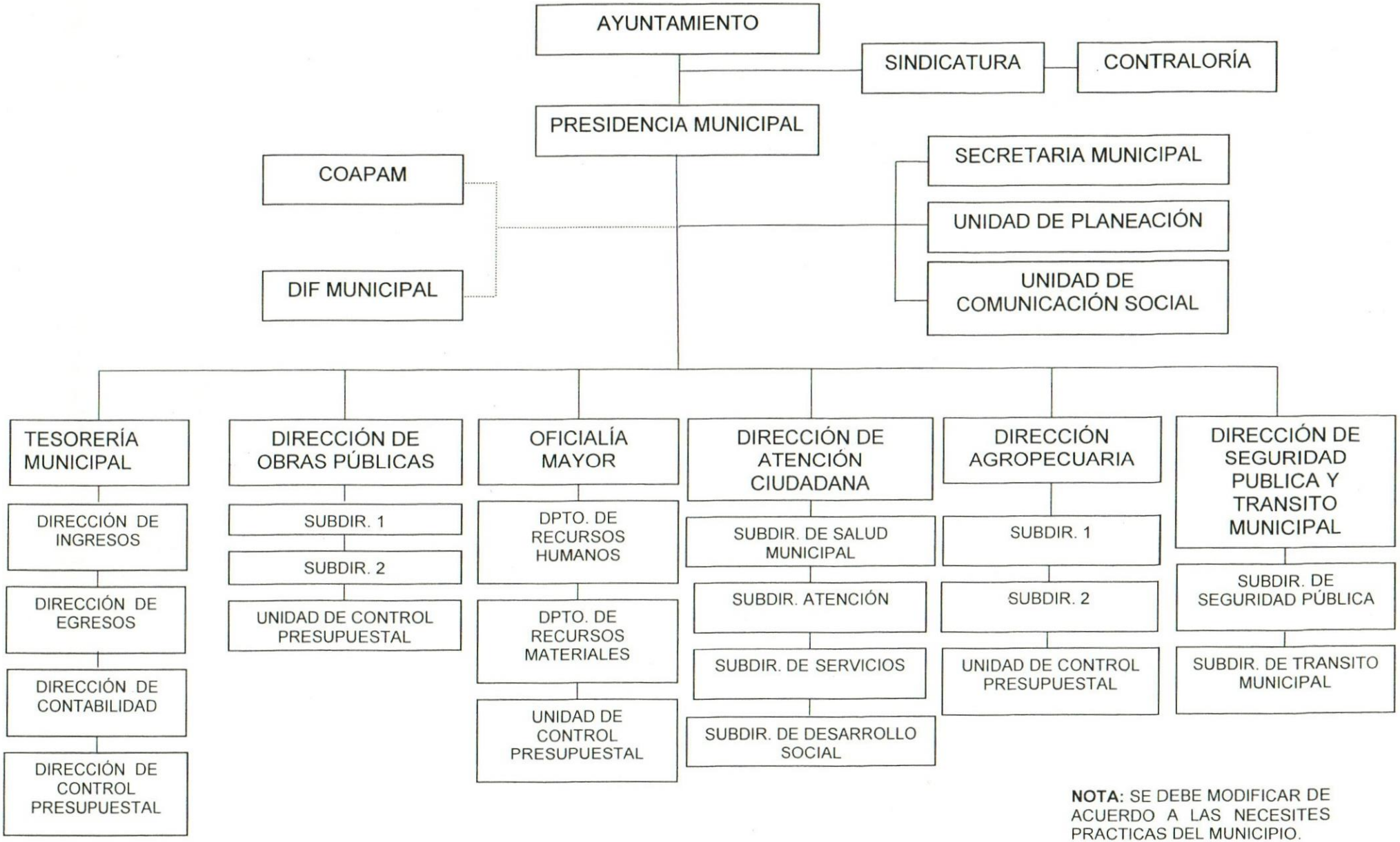
Comitan
de Dominguez

H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE COMITÁN

PROPUESTA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

(ORGANIGRAMA FUNCIONAL)

ANEXO 2



NOTA: SE DEBE MODIFICAR DE ACUERDO A LAS NECESITES PRACTICAS DEL MUNICIPIO.

——— Dependencias Municipales

..... Entidades u Organismos Descentralizados Municipales

ANEXO 3

Pasos para Obtener una Calificación de Crédito

Asegurando Financiamientos a Largo Plazo para Municipios Medianos

Moody's de México S.A. de C.V.

Moody's

- Se fundó en 1900 por John Moody
- Calificaciones Soberanas y Subnacionales desde 1917
- Calificaciones a emisores en más de 100 países
- Calificaciones a Gobiernos Estatales y Municipales
  - Más de 20,000 calificaciones en EEUU
  - Más de 310 calificaciones en otras regiones, incluso Europa, Asia, Australia, Africa, y Canadá
  - 93 Calificaciones en América Latina
    - México 81 (primera calificación en el 2000)
    - Argentina 7
    - Brasil 4
    - Colombia 1

- **Calificaciones a Gobiernos Estatales y Municipales**
  - **México 81* (primera calificación en año 2000)**
    - **Estados: 23**
    - **Municipios: 40**
    - **Sistemas de Agua: 3**
    - **Créditos Bancarios y Certificados Bursátiles 15 ****

* Calificaciones vigentes. Se han calificado también emisiones y créditos bancarios que ya se pagaron, así como emisiones de Corto Plazo

**No. de estados y municipios, algunos han hecho dos o más emisiones o tienen dos o más créditos calificados

Conceptos Básicos

- **¿Qué es una Calificación de Crédito?**
  - **Opinión sobre Riesgo Crediticio Relativo**
  - **Valoración (cuantitativa y cualitativa) de la capacidad de pago del deudor y de su voluntad de pago**
  - **Mide el riesgo de Incumplimiento de Pago (Default) y severidad de pérdida (tasa de recuperación)**

- **¿Qué NO es una Calificación de Crédito?**
  - **NO es una recomendación para comprar o vender títulos financieros**
  - **NO es un juicio sobre la calidad de las políticas gubernamentales**

Conceptos Básicos

- **¿Cuáles son los beneficios de tener Calificaciones de Crédito?**
  - **Realza el nivel de transparencia de la gestión financiera de la entidad**
  - **Ayuda a los inversionistas a efectuar comparaciones de riesgo crediticio entre los estados y municipios para facilitar sus decisiones de inversión**
  - **El acceso a esta información por parte de los inversionistas en turno promueve el desarrollo de los mercados de crédito – lo que se traduce en mejores tasas debido a que:**
    - Estas reflejan el verdadero riesgo de no pago de una entidad
    - Incrementa la competencia entre las entidades acreedoras
  - Ayuda a los emisores a cumplir con las reglas de capitalización de la banca

Escalas de Calificación

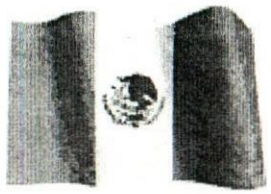
Largo Plazo

Escala Global

Largo Plazo	Corto Plazo	
Aaa		Grado de Inversión
Aa1		
Aa2		
Aa3	Prime - 1	
A1		
A2		
A3		
Baa1	Prime - 2	
Baa2	Prime - 3	
Baa3		
Ba1		Grado Especulativo
Ba2		
Ba3		
B1	No Prime	
B2		
B3		
Caa		
Ca		
C		

Moneda Local: Baa1

Moneda Extranjera: Baa1



Escalas de Calificación

Escala Nacional de México

- **Aaa.mx** ← Gobierno Federal
- **Aa1.mx**
- **Aa2.mx**
- **Aa3.mx**
- **A1.mx**
- **A2.mx**
- **A3.mx**
- **Baa1.mx**
- **Baa2.mx**
- **Baa3.mx**
- **Ba1.mx**
- **Ba2.mx**
- **Ba3.mx**
- **B1.mx**
- **B2.mx**
- **B3.mx**
- **Caa.mx**
- **Ca.mx**
- **C.mx**

Calificaciones de Estados de Moody's

Aaa.mx	Distrito Federal
Aa1.mx	Guanajuato
Aa2.mx	Tamaulipas
Aa3.mx	Baja California Chihuahua Nayarit **Puebla** Tabasco Tlaxcala Querétaro
A1.mx	Michoacán Quintana Roo Veracruz
A2.mx	Chiapas Durango Guerrero Morelos Oaxaca Sinaloa Yucatán Zacatecas
A3.mx	Nuevo León
Ba3.mx	Edo. de México

23 Estados

Calificaciones de Municipios de Moody's

Aa1.mx	Querétaro
Aa2.mx	Aguascalientes
Aa3.mx	León Metepec Mérida San Pedro Garza García Toluca Zapopan
A1.mx	Atizapán de Zaragoza Coatzacoalcos Manzanillo Monterrey
A2.mx	Centro (Villahermosa) Tampico Tepatitlán de Morelos Tlalnepantla Uruapan
A3.mx	Colima Cuautitlán Izcalli Durango Oaxaca Tepic Tonalá Tuxtla Gutiérrez
Baa1.mx	Ahome Chicoloapan Culiacán Huixquilucan Ixtlahuaca Mexicali Tecámac Texcoco Zitácuaro
Baa2.mx	Coacalco Chalco Ecatepec Guasave Puerto Peñasco Solidaridad
Baa3.mx	Zapotlán el Grande

40 Municipios

Calificaciones de Sistemas de Agua de Moody's

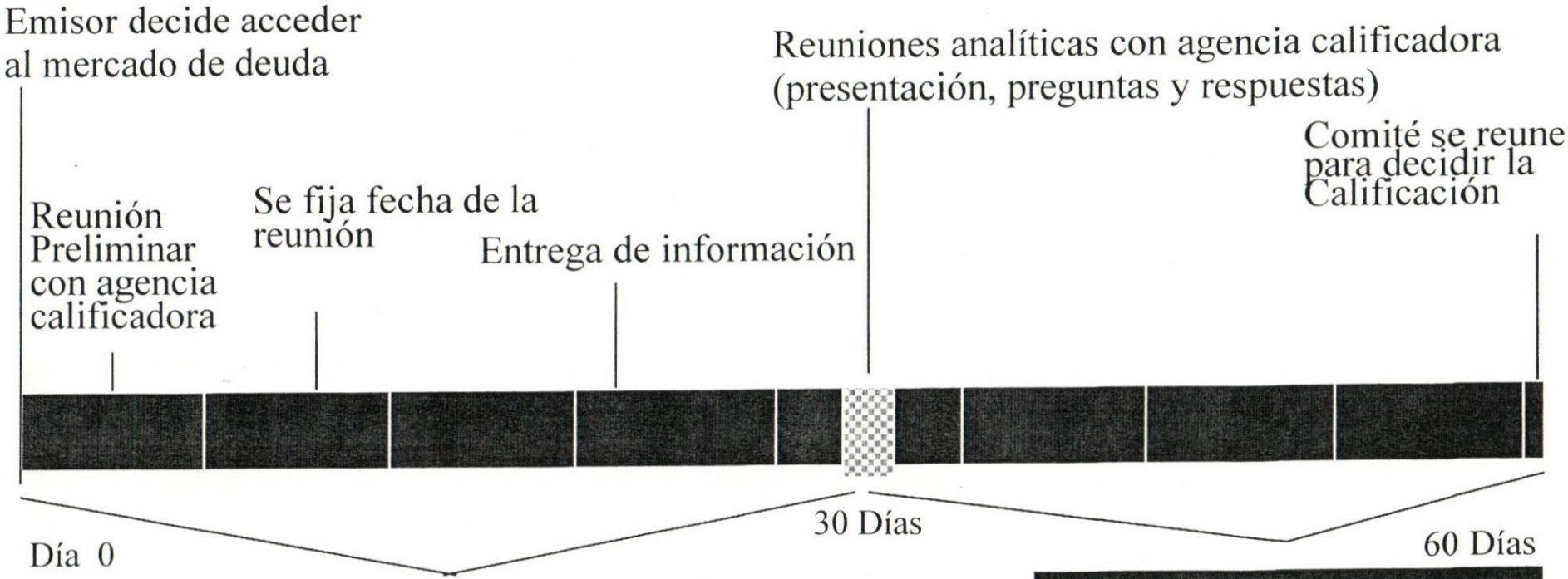
A2.mx **SIAPA (ZM Guadalajara)**

Baa2.mx **OPDM Tlanepantla**

Baa3.mx **Aguas de Durango**

3 Sistemas de Agua

Proceso de Calificación



Una vez asignada la calificación... sigue la relación...

- Se publica el comunicado de prensa en español e inglés, el cual se difunde por correo-e y se publica en nuestras páginas de Internet.
- Se envía la carta de calificación a la entidad
- Publicamos un reporte anual y una breve opinión de forma trimestral
- Solicitamos información de deuda y finanzas en forma anual, que incluye la Cuenta Pública y presupuestos del año siguiente. Preferimos recibir información trimestral y/o semestral para mantener siempre la información actualizada.
- Hacemos una visita de trabajo anual

Información Analizada

- Gobierno
- Variables Económicas
- Deuda
- Finanzas Públicas

Información Analizada

Gobierno

- Documentos que describan:
  - La estructura del gobierno municipal
  - La responsabilidad del municipio en la prestación de servicios
  - La capacidad de éste para crear o modificar impuestos
- Leyes nacionales o locales que regulen las relaciones entre el gobierno federal, estatal, y municipal; incluyendo las transferencias fiscales (e.g. Ley de Coordinación Fiscal del Estado)

Información Analizada

Variables Económicas

- Estadísticas Demográficas

  No. de habitantes, Tasa de crecimiento de población, Indices de marginación y desarrollo humano

- Producto Interno Bruto (PIB)

  PIB del municipio y del estado: Composición, Tasa de Crecimiento

- Estadísticas de la Fuerza Laboral

  Tasa de desempleo, No. de personas empleadas (total y por sector), No. de personas desempleadas, Tasa de Participación de la fuerza laboral, Compañías empleadoras más importantes

Información Analizada

Deuda

- Monto de deuda del municipio por tipo de acreedor, incluyendo deudas de otros entes garantizadas por el municipio; y perspectivas al mediano plazo
- Pagos de amortizaciones de deuda de años anteriores
- Estructura de vencimientos de la deuda
- Monto de deuda de las organismos propiedad del municipio
- Información sobre otros pasivos: e.g. Pasivos laborales, con proveedores o con la federación

Sistema de Pensiones y otros pasivos

- **Sistema de pensiones:**
  - **Contribuciones al sistema**
    - ¿Cuál es el costo anual de las contribuciones al sistema de pensiones o por pagos a los pensionados? ¿Cuánto representa del presupuesto?
    - ¿Están al corriente en estos pagos?
    - ¿Se estima que vaya a haber algún incremento en cuotas que representen un cargo importante para el municipio?
  - **Pasivo contingente**
    - ¿Cuál es el pasivo contingente estimado a 5 y 10 años?
    - ¿Cómo se esta fondeando?

Información Analizada

Otros pasivos

- **Sistemas de agua municipales:**
  - ¿Subsidia el municipio al sistema de agua?
  - ¿Existe deuda con C.N.A. o la comisión estatal correspondiente?
- **Gobiernos, Compañias de luz (LyF, CFE) y otros proveedores**
  - ¿Existe deuda con el gobierno del estado?
  - ¿Existen pasivos con las compañías de electricidad? ¿Existe algún plan para sanear el pasivo?
  - ¿Cuáles son los pasivos con otros proveedores o contratistas?

Información Analizada

Finanzas Públicas

- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del año en curso (tanto de Operaciones como de Capital) del gobierno municipal y de las empresas públicas propiedad del municipio.
- Resultados financieros (Ingresos y gastos incluyendo pago de intereses y amortización de deuda) anuales del gobierno municipal y sus organismos públicos
- Balance general del gobierno municipal y organismos públicos
- Programa de gastos de capital a futuro,incluyendo su plan de financiamiento

Contacto en México

Eduardo González
eduardoantonio.gonzalez@moodys.com

Enrique Pareja H.
enrique.pareja@moodys.com

(55) 9171-1819
www.moodys.com.mx