



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas**

**El Gasto Público en Apoyo Social
Ayuntamiento de Cozumel 2005-2008
Análisis desde la perspectiva de la Gestión Pública**

TESIS
Para obtener el grado de
Maestro en Economía y Administración Pública

Presenta
Lic. Francisco Javier Del Real Medina

Director de Tesis
Dra. Crucita Aurora Ken Rodriguez

Cozumel, Quintana Roo, México, marzo de 2012

UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

Maestría en Economía y Administración Pública

COMITÉ DE TESIS

Director:

Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez

Asesor:

Dr. José Luis Esparza Aguilar

Asesor:

Dr. Salvador Ramos Tescum

Cozumel, Quintana Roo, México, marzo 2012

A mi madre Eva por su cariño,
comprensión y apoyo sin condiciones ni medida.

Gracias por ser tan considerada conmigo.
Te quiero mucho, eres muy importante para mí.

A mi esposa, Lili te amo profundamente,
tu soporte, comprensión y apoyo,
me permite poder lograr lo que me proponga.
Gracias por ser parte de mi vida y fortalecerme.

Agradecimientos

Este trabajo de tesis representa la culminación de un objetivo trazado hace muchos años, un anhelo por profundizar en el conocimiento teórico de la actividad que considero una verdadera vocación, la Administración Pública y que la vida me ha permitido la dicha de realizar en distintas oportunidades y en contextos tan diversos.

La culminación de este esfuerzo no se entendería sin la aportación activa de muchas personas, al tomar las experiencias producto de la convivencia efectiva en el campo laboral, todas ellas forman parte esencial de mis puntos de vista, y basamento de mis opiniones y afirmaciones.

Es por ello que en este punto quiero utilizar este espacio para agradecer y reiterar mi más sincera consideración para las siguientes personas:

En la Universidad de Quintana Roo y la Unidad Académica Cozumel, a las autoridades universitarias:

Por las incontables intervenciones y disposición para el seguimiento de los asuntos colectivos y personales, además de todo el apoyo académico y moral que siempre me brindaron.

A mis maestros:

Por la transmisión de conocimientos, todos ellos participaron en el desarrollo profesional de esta especialización, su capacidad y nivel profesional representa una motivación adicional en la búsqueda de mis objetivos académicos.

A mis compañeros y amigos:

Muy especialmente a la MEAP. Rosana Azcorra por su importantísimo apoyo en todo momento, a mis compañeros de maestría Sandra, Julissa y Ramón los cuales contribuyeron con un granito de arena para la realización de uno más de mis objetivos, sus palabras, datos y experiencias están plasmadas en este trabajo.

En general a todas las personas que aportaron sus conocimientos, enseñanza, experiencia, consejos, opiniones, apoyo moral y sobre todo lo más importante “amistad” características sin las cuales no hubiera sido posible la realización de este trabajo.

A la memoria de mis seres queridos:

Jesús y Modesta, son ejemplo para mí, aun hoy platicamos en sueños, serán siempre inspiración y aliento, quisiera que sus ojos vieran lo que he podido hacer y lo que haré.

Finalmente, debo agradecer a los integrantes del comité de la MEAP quienes innumerables veces intervinieron y solucionaron todo tipo de temas y contribuyeron con su experiencia y atinadas resoluciones en la culminación de esta tesis.

Es una lista muy larga de funcionarios que aportaron su ayuda y que por espacio no me es posible mencionarlos; sin embargo tienen mi reconocimiento y respeto. Siempre estarán en mi mente, a todos ellos simplemente,

Gracias

ÍNDICE

Índice de Cuadros	v
Índice de Gráficas	vi
Introducción	1
CAPÍTULO I.- EL PAPEL DEL ESTADO Y EL USO DE LOS RECURSOS...	5
1.1 El papel del Estado	6
1.1.1 El Estado desde la antigüedad hasta lo moderno	6
1.1.2 El Estado como concepto	11
1.1.3 El Estado y la administración pública.....	12
1.1.4 La Política Social del Estado	14
1.1.5 El financiamiento de la Política Social	15
1.2 La nueva gestión pública	17
1.2.1 Génesis de la nueva Gestión Pública	17
1.2.2 Conceptos en la práctica de la nueva Gestión Pública.....	21
1.2.3 La importancia del nivel de gobierno municipal	23
1.2.4. La nueva Gestión Pública y la administración municipal.....	25
1.3 Uso de los recursos públicos desde la perspectiva de la nueva gestión pública..	29
1.3.1 Uso de recursos y la política social.....	29
1.3.2. Uso de recursos con participación ciudadana	33
1.3.3 Uso de recursos con eficiencia y eficacia	34
CAPÍTULO II.- ASPECTOS GENERALES Y REALIDAD MUNICIPAL	38
2.1 Antecedentes históricos del municipio de Cozumel	39
2.1.1. Caracterización del Ayuntamiento.....	40
2.1.2. Organización y estructura de la administración pública municipal.....	40
2.2 Realidad Municipal Caldo de cultivo para la dependencia financiera.....	46
2.3 Manejo del Recurso Público Social del Ayuntamiento de Cozumel 2005-2008.	50
2.3.1 Envío de recursos a Estados y Municipios	51
2.3.2 Los recursos propios, su distribución y camino hacia los apoyos sociales... 65	
2.3.3 Problemática de demanda de recursos sociales para el Ayuntamiento de Cozumel.....	71
CAPÍTULO III.- ANÁLISIS LEGAL Y VICIOS EN EL OTORGAMIENTO DE RECURSOS PÚBLICOS	75
3.1 Marco Legal Municipal	76
3.1.1 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos	78
3.1.2 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público del Estado de Q. Roo ... 84	
3.1.3 Lineamientos Generales del Gasto Público Municipal	93
3.2 Facultades de las Dependencias Municipales	97
3.3 Vulnerabilidad y vicios en la ejecución de los recursos públicos.....	103

CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS APLICADOS EN GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE COZUMEL....	106
4.1 Presupuesto de egresos 2005, 2006, 2007 y 2008 para el gobierno municipal de Cozumel, así como los importes de recursos aplicados en Gasto Social.....	107
4.2 Análisis de Gasto Social otorgado por cada dependencia municipal así como la delimitación estructural que permite la duplicidad.....	116
4.3 Límites legales del otorgamiento de Apoyos Sociales	120
CAPÍTULO V.- ESTRUCTURA, DESCRIPCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL APOYO SOCIAL EN EL AYUNTAMIENTO DE COZUMEL	124
5.1 Descripción del Catálogo de Partidas Presupuestarias	125
5.1.1 Catálogo de partidas.....	126
5.2 Apoyos otorgados durante el periodo 2005-2008.....	130
5.3 Duplicidad.....	135
5.4 Clasificación de los recursos destinados al Apoyo Social.....	139
CONCLUSIONES	144
APORTACIONES	147
Bibliografía	152

Índice de cuadros

Cuadro 1 Composición del Ramo 33	52
Cuadro 2 Fondos que conforman el Ramo 33	53
Cuadro 3 Fuentes principales de Ingreso Municipal	54
Cuadro 4 Participaciones – Ingresos Municipio de Cozumel.....	55
Cuadro 5 Lineamientos Generales del Ejercicio del Gasto	94
Cuadro 6 Requisitos para el otorgamiento de Apoyos	95
Cuadro 7 Egresos del periodo 2005-2008.....	111
Cuadro 8 Personas Beneficiadas con Apoyo Social	133
Cuadro 9 Duplicidad de Apoyos.....	136
Cuadro 10 Ayudas Sociales y subvenciones.....	140
Cuadro 11 Ventajas de un padrón de Beneficiarios.....	148
Cuadro 12 Componentes del Banco de Información	149

Índice de gráficas

1.- Participaciones del municipio de Cozumel 2005-2008	55
2.- Porcentaje de las participaciones en el total de los Ingresos 2005	56
3.- Porcentaje de las participaciones en el total de los Ingresos 2006	57
4.- Porcentaje de las participaciones en el total de los Ingresos 2007	57
5.- Porcentaje de las participaciones en el total de los Ingresos 2008	58
6.- Participación Vs Ingresos Restante	59
7.- Integración de las participaciones para el año 2005	59
8.- Integración de las participaciones para el año 2006	60
9.- Integración de las participaciones para el año 2007	60
10.- Integración de las participaciones para el año 2008	61
11.- Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2005	62
12.- Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2006	62
13.- Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2007	63
14.- Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2008	64
15.- Integración de la cuenta de Aportaciones para el periodo 2005-2008	65
16.- Comparativo de las cuentas integradoras de los recursos públicos 2005-2008	66
17.- Porcentaje real disponible para el ejercicio 2005	66
18.- Porcentaje real disponible para el ejercicio 2006	67
19.- Porcentaje real disponible para el ejercicio 2007	67
20.- Porcentaje real disponible para el ejercicio 2008	68
21.- Principales rubros de impuestos para el periodo 2005-2008	68
22.- Principales rubros de derechos para el periodo 2005-2008	69
23.- Principales rubros de productos para el periodo 2005-2008	69
24.- Porcentaje de subsidios, transferencias y apoyos en el total de egresos	112
25.- Subsidios, transferencias y apoyos Vs obra pública y acciones sociales 2005	113
26.- Subsidios, transferencias y apoyos Vs obra pública y acciones sociales 2006	113
27.- Subsidios, transferencias y apoyos Vs obra pública y acciones sociales 2007	114
28.- Subsidios, transferencias y apoyos Vs obra pública y acciones sociales 2008	114

Introducción

Al momento en que la comunidad designa al gobierno que los representa para mirar por el bienestar de quienes la habitan, también le están apostando al plan de trabajo de este gobierno, el cual creará una serie de programas generales o bien programas específicos para el ataque o atención de carencias. Los programas y en especial los programas sociales más frecuentes están relacionados con las áreas del ayuntamiento conocidas como: Desarrollo Social; Desarrollo Económico; Desarrollo Integral de la familia; Vivienda; entre otras, todas éstas con partidas presupuestales asignadas y que por lo general resultan insuficientes para abatir la demanda ciudadana para el combate o atención a las carencias.

Quintana Roo, pero en particular los municipios del norte del Estado, presentan un fenómeno muy interesante y particular, son uno de los principales atractivos turísticos en el plano internacional y desde luego, como parte de esta dinámica económica virtuosa, también son la válvula de escape para los niveles de desempleo, ya que este Estado demográficamente agrupa a individuos de todas partes del país y del mundo inclusive. Pero un fenómeno aunado a esta impresionante migración viene a la par acompañada por la llegada también de ciudadanos en compañía de familias enteras de otras comunidades marginadas del país donde no tuvieron la atención de sus gobiernos, buscando oportunidades e instalándose irregularmente a lo largo de todo el territorio del Estado, siendo el porcentaje neto migratorio para el año 2005 de 8.1 por ciento, uno de los más elevados del país, registrando aproximadamente 100 mil 680 inmigraciones, según datos del segundo conteo de Población y Vivienda del INEGI 2005.

La gran cantidad de familias de escasos recursos económicos y que hace muy poco tiempo (menos de cinco años) se establecieron de manera irregular en la periferia de la ciudad de Cozumel son buscados para capitalizar estrategias políticas de apoyos. Dadas sus condiciones de vida, muchas de estas personas, saben que los gobiernos buscan robustecer las listas de beneficiados de sus programas para encausar sus estrategias políticas en ese sector y dados los limitados requisitos establecidos para acceder a los beneficios de los programas y apoyos se instalan en las listas de beneficiarios de los

programas gubernamentales. Éste representa un grave problema, porque los presupuestos y los recursos con los que cuentan los gobiernos locales, no alcanzan para cubrir la necesidad de la población origen, mucho menos para repartirlo entre los recién llegados.

El problema en concreto es que la normatividad actual, así como los mecanismos de control del gasto público del ayuntamiento permiten la asistencia social económica o en especie para las personas o grupos de personas que lo soliciten, y ésta puede ser solicitada a varias dependencias al mismo tiempo, dentro del mismo orden municipal a partir de su Ayuntamiento. Las dependencias del ayuntamiento al carecer de intercomunicación específica o de una base formal de beneficiarios en el caso de anuencia de diversos apoyos, abren la puerta para un escenario en donde se presenta la duplicidad en el otorgamiento de apoyo a ciudadanos o grupos de ciudadanos.

Pero realmente ¿Incide estas deficiencias en el buen manejo de las finanzas públicas? ¿Cuáles son las características de la estructura del ayuntamiento que permite la duplicidad de otorgamiento de apoyos económicos o en especie con recursos municipales? Estas interrogantes han dado motivo para realizar esta investigación en la que se analiza la estructura del Ayuntamiento de Cozumel en busca de la permisibilidad en la duplicidad de otorgamientos de apoyo económico o en especie. El objetivo general es analizar la estructura de Ayuntamiento de Cozumel y los recursos que cada dependencia otorgan comprendidos como apoyo social a partir del análisis del periodo 2005-2008.

La hipótesis central de esta tesis se refiere a que en efecto, dada que la legislación y la reglamentación actual para el Ayuntamiento de Cozumel, así como su estructura administrativa de Gobierno Municipal, no cuenta con un registro, ni clasificador claro del gasto en consecuencia existe la duplicidad en el otorgamiento de apoyo social.

Esta investigación consta de seis capítulos, el capítulo I, presenta el marco teórico, donde se detalla algunas consideraciones básicas de historia, naturaleza y el papel del Estado, la nueva gestión pública y el uso de los recursos. En el capítulo II, se describe el marco de referencia, en un primer plano, incluye la caracterización, organización y estructura de la administración pública y en un segundo plano los recursos públicos, así

como el manejo de estos recursos públicos sociales en el Ayuntamiento de Cozumel para el periodo 2005-2008, analizando las variables de ingreso para el Ayuntamiento.

La metodología está definida en el capítulo III, la cual comprende los objetivos principales, que son el marco legal del ayuntamiento que reglamenta el otorgamiento de apoyos sociales, los lineamientos del gasto público, las facultades de las dependencias del ayuntamiento, así como la vulnerabilidad y vicios en la ejecución de los recursos públicos. El capítulo IV, es el complemento de la metodología ya que hace referencia al análisis de los recursos económicos aplicados al gasto social, presentando el análisis del monto del presupuesto y la delimitación estructural que permite la duplicidad en el otorgamiento de apoyos sociales.

En el capítulo V, se describe y clasifica los recursos destinados a apoyos sociales económicos y en especie otorgados en el periodo 2005-2008, donde se comprueba que efectivamente la duplicidad en el otorgamiento de apoyos en el Ayuntamiento es una realidad, ya que estos se autorizan por parte de las dependencias de manera discrecional sin tener control suficiente por el dispendio de los recursos. Igualmente se demuestra que no existe intercomunicación entre las dependencias y esta característica acentúa más la duplicidad; los criterios manejados para otorgar apoyos son cómodos pero inoperantes cuando son analizados detenidamente sobre la estructura del Ayuntamiento, además de encontrarse poca o nula información al respecto que sirva como marco para la toma de decisiones en política pública.

Cada año resulta más complicado para el Estado y particularmente a los gobiernos municipales (Ayuntamientos), hacerse de los recursos necesarios para atender las demandas ciudadanas, en muchos de los casos se optan por contratar deuda pública para poder cubrir los gastos. La complejidad actual y las realidades gubernamentales de los Ayuntamientos del estado de Quintana Roo, implican el acceso a recursos escasos en relación a su demanda, de ahí la necesidad de controlar la manera en que se asignan los recursos y aportar elementos para el ahorro en materia de gasto.

Las administraciones públicas locales tienen una marcada intención de atenuar en alguna medida la demanda de necesidades de la población a partir del otorgamiento de

apoyos económicos o en especie, pero aún cuando se tenga la intención de optimizar el recurso disponible para este tipo de gastos, se enfrentan a la problemática de no contar con herramientas que le permitan registrar y detectar las posibles duplicidades en el otorgamiento de estos beneficios sociales.

La evidencia empírica mostró que es factible redistribuir los recursos evitando fugas en el rubro de apoyo social. También demostró que la actual reglamentación municipal, así como las diferentes leyes en materia de manejo y administración de recursos públicos, permiten que se generen vicios al acceder a diversos apoyos económicos o en especie a partir de las diversas dependencias del ayuntamiento, sin que entre éstas pueda detectarse en forma fehaciente cuantas veces una misma persona, familia o grupo es beneficiada.

Con lo antes expuesto y como resultado de la investigación, en el último capítulo se presenta las conclusiones y aportaciones de esta investigación. Donde se sugiere una herramienta denominada Banco de Información, así como sugerir modificaciones en los lineamientos generales del gasto para el Ayuntamiento de Cozumel que pondrá freno el gasto desmedido en este rubro, para consecuentemente definir en forma ordenada y más equitativa los gastos, reivindicando el ahorro que se tenga.

Aunque el Ayuntamiento de Cozumel tiene ciertas características peculiares en relación a otros Ayuntamientos, tanto del Estado de Quintana Roo como diversos municipios de la República Mexicana, esta investigación y las aportaciones que se plantean son de utilidad para los gobiernos locales del país que no cuenten con medidas de control del gasto en materia social, brindando una visión de administración de recursos municipales útil para la toma de decisiones en el áreas de finanzas, administración y auditoría.

Así mismo representa una oportunidad para quien gobierna con legitimidad y limpieza en sus procesos administrativos de cara a la ciudadanía a través del acceso a la información. Pese a esta propuesta las carencias estructurales que exhibe el Ayuntamiento de Cozumel son importantes y merecen complementarse con otras investigaciones y con otros análisis en dimensiones diferentes.

Capítulo I

El papel del Estado y el uso de los recursos

Durante el desarrollo de este capítulo se reconocerán los aspectos esenciales de la formación de un Estado y las diferentes y coincidentes corrientes ideológicas que dan forma a su concepto más actual, desde los estudios de la Edad Media en Europa, en dónde si bien es cierto no se funda el Estado moderno como lo conocemos hoy en día sí aporta experiencias, y representa la base sobre la cual se fue modificando el Estado con el paso del tiempo.

Así mismo, se atiende a la medida en la cual el propio Estado interpreta las necesidades y expectativas de la comunidad que lo forma, enriquece, demanda, vigila y da cuerpo en sus actividades. El Estado bajo su rectoría propicia en todo momento el desarrollo y anhelo de vivir bien de todos los integrantes de la comunidad, ya que supone que un pueblo inteligente y rico armoniza con las mismas características de su Estado y nunca en desequilibrio.

El concepto de Estado plantea una formación y evolución equilibrada de Pueblo-Estado, pero muchas veces no ocurre de esta forma, creando brechas importantes e incluso clases o grupos sociales pertenecientes a segmentos de población en el poder y otros tan sólo al pueblo. El quehacer del Estado a lo largo del tiempo genera vicios en aras de la conservación del poder y tentaciones como el paternalismo que atentan directamente contra la efectiva administración de las finanzas públicas, es por eso que en los últimos años se genera una corriente en torno a la formulación de propuestas para “La Nueva Administración Pública” la cual toma como base algunos de los modelos anglosajones de administración privada para incorporarlos a la dinámica gubernamental.

Al finalizar este capítulo se analiza cómo es que se combinan estos conceptos de Estado y la Nueva Gestión Pública para la administración de los recursos públicos, en el supuesto ideario del correcto uso de los recursos que no pertenecen al Estado por sí

mismo, si no que representan oportunidades de mayores desarrollos para el beneficio colectivo de la comunidad.

1.1 El papel del Estado

La simple reunión de agrupaciones humanas en torno de beneficios mutuos es el principio de la conformación de grupos que evolucionan en Estados. Por lo que es de mucha utilidad dar muestra, con base en ejemplos de estudios históricos, los diferentes matices que conjuntan y conforman la generación y el desarrollo de un Estado, para ello se analiza en esencia las motivaciones de la formación de un Estado así como el papel que representa para sus integrantes. También se considera el papel de la herramienta básica del Estado que es la Administración Pública y cómo en conjunto procuran la aplicación de políticas sociales.

En la política contemporánea las acciones sociales, son utilizadas en buena medida como métodos capitalizables en materia electoral, algunas veces incluso los recursos para atención social son condicionados a productividad electoral para los partidos políticos, es por ello necesario analizar el origen básico y la motivación de la existencias de los rubros de atención social que procura el Estado.

1.1.1 El Estado desde la antigüedad hasta lo moderno

Para entender las diferentes visiones y corrientes ideológicas que fueron dando forma a la integración de conceptos de Estado, se realizó un breve recorrido histórico sobre las formas de gobierno del Medievo, en donde la mezcla de acontecimientos, luchas y evoluciones sociales formaron parte de la base sobre la que se construye la nueva visión del Estado moderno.

Desde el año 533 en las sociedades de la Europa de la edad media quedaba clara la división de la población en clases sociales, una particularmente vulnerable eran todos aquellos sometidos de alguna forma al dominio y control de otros. En cierto modo se

establecía para aquellos tiempos la legitimidad de la existencia de hombres libres y de hombre esclavos.

De la Cueva (1996:33), describe en un párrafo magnifico la forma básica en que se miraba la conformación de la sociedad en la edad media, según la aportación del filósofo holandés Juan Huitzinga quien escribió: “Según las explicaciones del escritor de la época Chastellain, Dios ha creado al pueblo bajo para trabajar, para cultivar el suelo, para asegurar por medio del comercio la sustentación permanente de la sociedad; ha creado al clero para los ministerios de la fe; y ha creado la nobleza para realzar la virtud y administrar la justicia, para ser con los actos y las costumbres de sus distinguidas personas el modelo de los demás”.

Las explicaciones de los textos denotan que no existieron, a saber de los más destacados autores del estudio de la Edad Media características notorias con las que cuenta el Estado moderno, es decir que el Estado moderno no comenzó su construcción en la edad media, si no que más bien es una consecuencia del manejo social de aquella época.

De la Cueva (1996:34), también menciona que: “Heinrich Mitteis nombra a la organización medieval como una unión personal constituida esencialmente sobre “vínculos personales, autoridad y subordinación, dirección y seguidores” de esta forma, se interpreta la concepción idealista de aquella época de que el Estado consiste en una relación personal de autoridad y subordinación, pensamiento diametralmente opuesto a la ideología moderna de los pueblos y sociedades”.

La sociedad medieval estuvo marcada por una doble característica, pues fue estamental y feudal. El origen del feudalismo proviene de los altos funcionarios de la monarquía del imperio carolingio, quienes recibieron grandes extensiones de tierra, a las que se les otorgo el nombre de feudos, cada uno de estos señores feudales, fueron obligados a prestar ciertos servicios al emperador o al rey, celebraron a su vez con los habitantes de su feudo los llamados contratos de vasallaje, que implicaban el deber del vasallo de cultivar su parcela, pagar el tributo y prestar servicios al señor, a cambio de la protección que les otorgaría el conde o barón.

La edad media, particularmente en la conocida como edad media alta, era una poliarquía, en la que se daba un orden jerárquico de los poderes políticos que iba de los estamentos, en especial de los señores feudales, pasando por los reyes, al emperador y al papa en una época que transitó entre los años 1214 y 1283. Los hombres de aquellos tiempos vivieron dentro del ideal de la *reductio ad unum*¹, que cristalizó en la idea de una iglesia y de un imperio únicos como jurisdicciones supremas en lo espiritual y en lo temporal.

El término Estado no está directamente asociado o al menos no a la forma en que lo conocemos en la actualidad con la antigüedad, en esa época se usaron las denominaciones de polis, *república e imperium*. El término Estado nació con la idea renovadora en Italia, pero fue Maquiavelo quien lo introdujo en la literatura entre los años 1513 y 1520.

Tal y como afirma De la Cueva (1996:45), “el Estado moderno es el resultado de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la iglesia y el imperio, la iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador, y los reyes y los señores feudales, y del otro, de la formación de las comunidades nacionales, particularmente en España, Francia e Inglaterra”. Parte de esta discordia se ve claramente reflejada en la literatura de Nicolás Maquiavelo, cuando expresa “Italia para los italianos” en clara alusión al dominio que ejercía en ese momento la iglesia sobre el destino político de Italia.

De acuerdo a los estudios de De la Cueva (1996:45) Florencia es llamada la cuna del Estado moderno, ya que según Jacob Burckardt surge cuando sus problemas dejaron de ser cosa del rey o del príncipe y devino la cosa de todo el pueblo; es cuando ahí se inició la más alta conciencia política y la mayor riqueza en formas de desarrollo, con lo cual se aprecia que el problema político se hizo asunto de todo el pueblo, quiere decir, donde los hombres regresaron al pensamiento de la Grecia antigua.

Para la conformación de los caracteres del Estado moderno, se hace preciso señalar cómo es que la historia marcó dos caminos diferentes, uno ubicado en Inglaterra, donde con su propia lucha interna la nobleza y la burguesía naciente se impusieron a la corona,

¹ Referido al gobierno de un Papa y un Emperador, también llamado las dos espadas o Sacro Imperio.

hasta inventar el sistema parlamentario de gobierno y consignaron las libertades del hombre frente al poder público, y por otro parte los países de España, Francia y Prusia, caminaron hacia el absolutismo del monarca. El pueblo seguía trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de sus majestades.

De acuerdo a la importante compilación y estudio de diversos autores efectuada por De la Cueva (1996:49), en el devenir del tiempo en estos países y bajo circunstancias particularísimas de cada nación, se fueron construyendo las siguientes características que dan cuerpo al Estado moderno y que la mayor parte de ellas subsiste hasta nuestros días.

- El Estado moderno es territorial: J. L. Kluber, citado por De la Torre (1996:50) definió al Estado como “una asociación de ciudadanos constituida con un territorio determinado”, claramente se observa que el basamento del establecimiento mismo de un Estado en conformación requiere en primer lugar de un territorio. Más autores del estudio del Estado coinciden en la importancia del territorio, tal es el caso de George Jellinek (1952), quien afirma que “el territorio sería uno de los elementos del Estado como sujeto”, esto quiere decir, un elemento constitutivo del ser del Estado.
- El Estado moderno es nacional: La conciencia de constituir una nación surgió en España, en Francia y en Inglaterra en el tránsito del siglo XV al XVI. Desde entonces el sentimiento de nacionalidad vivió en el interior de las conciencias individuales y en el alma de los pueblos, de ahí que sea individualista y universalista, la idea nacional alcanzó importancia política en la Revolución Francesa. Así mismo fue durante el siglo XIX cuando se forjó un concepto. Según Renan (1882:29), explica que la nación es una manifestación de libertad del espíritu, porque “el hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su idioma, ni de su religión, ni del curso de sus ríos, ni de la dirección de las cadenas de sus montañas”. Por tanto, “la nación es una gran solidaridad construida sobre el sentimiento de sacrificios cumplidos, que se está todavía en disposición de hacer”.
- El Estado moderno es una centralización de todos los poderes públicos: Los puntos anteriormente tratados como la territorialidad, la unidad de un pueblo y su transformación en nación y la presencia de la monarquía, son circunstancias que ya se habían presentado en la Antigüedad y en la Edad media; en cambio, uno de los rasgos que individualiza al Estado moderno y le separa de su pasado inmediato, es la

centralización del poder público. Es por este medio que el Estado devino en la jurisdicción única para la regulación de la vida social. El Estado moderno representa una forma determinada de ejercicio del poder público: monarquía, aristocracia, o democracia, o una forma mixta.

- El Estado moderno es soberano: Muchos Estados al finalizar la edad media, podrían haberse considerado ya Estados soberanos, aunque la justificación teórica viniera tiempo después con Bodino², quien afirmó que la soberanía de la república es inmensa, porque fija la posición de los pueblos en sus relaciones con los demás. El Estado moderno nació en aquella época como una afirmación de la individuación de las naciones y de su libertad frente a cualquiera otra potencia.

En este sentido se obtiene mayor soporte la aportación de uno de los más destacados y universales estudiosos del quehacer público, Rousseau en el Contrato Social arrebató la idea de la soberanía a los reyes y la entregó a su verdadero titular, que es el pueblo, al afirmar que el soberano “Componiéndose de particulares, no tiene ni puede tener algún interés contrario al de éstos. Por consiguiente, el poder soberano no tiene necesidad de ofrecer garantías a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a sus miembros”.

Y reafirma su postura argumentando que “no siendo la soberanía más que el ejercicio de la voluntad general nunca se puede enajenar; y que el soberano, que es un ente colectivo, sólo puede estar representado por sí mismo: el poder bien puede transmitirse, pero la voluntad no”.

Con todo esto el Estado continuo siendo paternalista y bajo Federico el Grande alcanzó un nivel de autocracia que en Alemania había existido anteriormente como poco más que una aspiración en la mente de príncipes un tanto incompetentes cuyos recursos, en cualquier caso, habían sido generalmente inadecuados para alcanzar los fines que tenían en mente, a causa de esta inexperiencia en la administración de los príncipes es que surgen nuevas propuestas para dignificar la administración pública y matices que formaran algunos de los postulados de la nueva administración pública que veremos más adelante.

² Jean Bodin (también llamado Bodino, o Baudin, o Bodinus) fue un pensador francés, jurista, politólogo y economista.

1.1.2 El Estado como concepto

Como parte del desarrollo de este capítulo fue preciso profundizar en el concepto de Estado y para ello se concibió un breve recorrido teórico, adentrándonos en los antecedentes históricos para mayor comprensión en cuanto a Estado se refiere.

De acuerdo a los estudios de Guerrero (2000:112), “la aclimatación alemana de la ciencia de la administración pública estuvo condicionada por la sólida tradición administrativa de los países germánicos, cuya base había sido el análisis del Estado. Y fue el Estado el concepto organizador que reforzó el estatuto de esa disciplina con base en él, pero entonces condicionada dentro de un ámbito de doble publicidad, en el que el pueblo y la ciudadanía autónoma imprimieron un sentido planamente público a la administración. En efecto, en tierras germánicas el estudio de administración pública se fortificó con base en el Estado, pero en un Estado cuyo carácter se fundaba en la civilidad engendrada por una nueva sociedad”.

Para Burt (1909:317), siguiendo el comentario de Von Justi³ explica que el “Estado es una organización de fuerza, que una República o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo su poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad. El sustento del poder estatal, de la potestad de la República, es el pueblo”. Bajo estos preceptos sobre el Estado de Burt, y de las diversas corrientes que lo envuelven no pueden por ningún motivo alejarse de su principal razón de ser, el pueblo y su bienestar, por tanto el concepto de Estado es incluyente de todos los actores en sociedad y su participación política el combustible de su dinamismo.

Es necesario estudiar y entender el papel del Estado y sus funciones, como secuencia natural para la formulación de las políticas públicas y herramientas que se encaminaran a brindar el soporte necesario al pueblo. Duverger (1980:44), comenta que “la voz del Estado tiene dos sentidos diferentes. Cuando se habla de la intervención del Estado en las empresas privadas, cuando se critica el Estado y se planea reformarlo, se designa el conjunto de la organización gubernamental, el conjunto de los gobernantes. Por el

³ Von Justi, Johann Heinrich Gottlob (1755). Economista y político alemán, autor de “Tratado sistemático de las ciencias económicas y comerciales”.

contrario, cuando se dice que Francia, Italia, Gran Bretaña son Estados quiere decirse que son comunidades humanas de un tipo particular, naciones soberanas”.

Indudablemente, un parentesco visible liga ambos significados: el Estado en el primer sentido (Estado-gobierno) designa el conjunto de gobernantes de una nación, es decir de un Estado en el segundo sentido (Estado-nación). En definitiva, el segundo sentido es más amplio que el primero y lo engloba de alguna manera. A pesar de todo es importante distinguir los dos significados de la voz Estado, aunque la mayoría de las veces el contexto es suficiente para evitar la confusión.

La naturalidad humana de convivencia social propicia casi por instinto la unión de núcleos sociales por diversos factores, algunos pueden ser los propios de la reproducción, seguridad e intercambio de insumos. Las poblaciones en el mundo se forman a partir de la unión de comunidades y células familiares, hasta integrar diversos grupos de personas que ocupan una determinada área geográfica y los cuales participan de un sistema de intereses y actividades bastante amplias incluidas sus relaciones sociales.

El poder se manifiesta en todas las poblaciones humanas, desde quien ejerce dominio preponderante sobre los integrantes de una familia, como bien podría ser la figura de un padre de familia, hasta quien lo ejerce de manera colectiva como podría ser el Papa a la Iglesia, entre otros.

El Estado se genera a partir de las necesidades de comunidades humanas y está formado por las instituciones y organismos que gobiernan a la comunidad. Duverger(1980:45), expresa de esta manera su concepto de Estado como “una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre Estado y las otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza”.

1.1.3 El Estado y la Administración Pública

Existen grados específicos y notorios en la propia evolución de las comunidades y del propio crecimiento del Estado, pues resulta natural pensar en que el Estado es un reflejo

de las condiciones generales de vida de la comunidad de donde proviene, no se podría, por ejemplo, entender un gobierno rico interactuando con un pueblo pobre, ni viceversa.

Parte de los rasgos más notorios de evolución de las comunidades, parte fundamentalmente de los índices de crecimiento de sus propias economías y del crecimiento de su población, para Cardona (2005:77), “el crecimiento es la evolución de un sistema social de producción en la medida que éste, mediante la acumulación y el progreso de las técnicas, se hace más eficaz, es decir eleva la productividad del conjunto de su fuerza de trabajo”.

Los niveles de desarrollo son medidos principalmente por el nivel de vida de sus habitantes y en una economía de Estado esta medición se efectúa fundamentalmente en base al incremento porcentual de su Producto Interno Bruto (PIB) anual; es decir el concepto de crecimiento no es suficiente para contemplar el bienestar de la población, esta medida está limitada, pues presenta problemas de evaluación, ya que por ejemplo, no incluye algunas actividades como el trabajo en el hogar o el trabajo en el comercio informal, dicho sea de paso, actividad que se ha disparado en los últimos años en el país.

Es por eso que el concepto de desarrollo resulta ser más amplio ya que capta los aspectos no considerados del PIB en una economía, tales como el nivel de producción; aspectos estructurales como la educación; esperanza de vida o los indicadores de mortalidad. También incluye nociones abstractas como la libertad política, gestión pública y la seguridad social.

El Estado finca su principio en los individuos, que constituyen su cuerpo y sus necesidades son el basamento de su creación. Según Guerrero (2000:115), “el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción de Estado”. Más como los individuos se encuentran en diferente grado de desarrollo personal, esto mismo constituye el grado de desenvolvimiento del Estado. Así, no hay distinción entre la comunidad y sus miembros, de modo que entre más individuos inteligentes haya, más inteligente es el Estado; entre más individuos ricos haya, más rico es el Estado.

El Estado debería presentar una natural obligatoriedad a incorporar lo más selecto de las habilidades personales presentes en los individuos que integran la comunidad para desarrollar las actividades propias de sus responsabilidades, ésta aún es materia pendiente para la realidad mexicana.

También Guerrero (2000:115), añade que “la comunidad condiciona al individuo, determina su vida, pero el Estado puede alcanzar su máximo desarrollo y su máxima potencia siempre que desarrolle los elementos constitutivos de la vida individual y procure el progreso, la riqueza, la fuerza y la inteligencia para los individuos, por medio de la máxima potencia con que cuenta el propio Estado. Sólo desarrollando al individuo a su máxima potencia es posible entonces que el Estado evolucione y alcance la suya propia”.

1.1.4 La Política Social del Estado

Un Estado debe promover y sobretodo guiar a las masas a los objetivos de sus propias políticas públicas que estarán indudablemente relacionadas al mejoramiento de la calidad de vida de la colectividad, procurando su felicidad y desarrollo pleno.

Un Estado no deberá alejarse de su pueblo y tampoco permitir que las diferencias económicas o de nivel de educación generen una brecha entre pueblo y Estado. Bajo esta visión, se interpreta que “el Estado no tiene un objeto para sí, su propósito vital son los individuos que se encuentran a su voluntad”.

Pero tanto el objeto (los individuos) como el sujeto (el Estado) se encuentran en contradicción, el conflicto entre ambos que se llama vida. La vida dentro del ámbito de lo personal es lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general. En suma: la vida autónoma de todos los individuos es el objeto existencial del Estado. Se trata de un ente que posee personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación, y el objeto o motivo por el cual existe no mora en él, sino en el exterior, en los individuos a los que debe perpetuar como tales manteniendo su vida autónoma” (Guerrero, 2000:114).

De lo anterior, es cuando contemporáneamente se precisa legitimar esa relación de ida y vuelta entre sujeto y objeto otorgando al sujeto la capacidad de intervenir al Estado mismo, cuando en el ejercicio de sus funciones no atienda las necesidades elementales y expectativas de ese mismo propósito vital del Estado.

Como anteriormente se comentó, las nociones de libertad política, gestión pública, libertad de expresión y seguridad social, aunque son abstractos, son parte esencial de la actividad que procura un Estado y que son el anhelo y expectativa de las comunidades, tal como apunta Schettino (2002:286) “desarrollo significa vivir mejor, y no sólo tener más, como indica el crecimiento. Pero vivir mejor es algo muy difícil de definir. De hecho, no creo que tengamos por ahora una buena definición aplicable a todos los casos y que guste a todo mundo. Es un caso en el que tenemos que optar por una definición muy difusa, y seguirla aunque no creamos por completo en ella. Saber cómo vivir bien (o vivir mejor, que es una consecuencia) es, en el fondo, el problema fundamental del ser humano. El objeto de esta búsqueda es el arte de vivir bien”.

1.1.5 El financiamiento de la Política Social

En el ámbito municipal se generan amplias expectativas de lo que la población vulnerable puede obtener como apoyo del Estado, en este caso, directamente de un ayuntamiento, que es la esfera de gobierno más cercana al pueblo. La variedad de apoyos que se pueden encontrar en un ayuntamiento es amplia, pero el financiamiento de este tipo de gastos proviene de los presupuestos de egresos del municipio, que requiere de un estudio previo y autorización por parte del grupo colegiado de representantes del ayuntamiento (cabildo).

La principal fuente de financiamiento de las acciones en política social, proviene de los recursos ejecutados por la federación a través de sus distintos programas de desarrollo o asistencia social, donde los gobiernos estatales y desde luego los municipales más bien toman un papel de gestores e intermediadores para bajar los recursos entre la población vulnerable de su localidad.

Los mecanismos de financiamiento de la política social, no parecen ser apropiados para resolver los problemas sociales en el contexto actual de inequidad. En definitiva, no se

percibe que en el corto y mediano plazo y bajo los actuales desarrollos institucionales y mecanismos de financiamiento pueda estructurarse una política social municipal de distribución de apoyo social. Ya que se requiere de un diseño que considere mecanismos de acceso, uno a través de la capacidad e injerencia y otra por su condición de vulnerabilidad, frente a riesgos que la sociedad estima conveniente eliminar.

1.2 La Nueva Gestión Pública

El Estado ha sido objeto de estudio y evolución a lo largo de mucho tiempo y en diversas civilizaciones en el mundo. Su contenido y objeto ha sido cultivado y engrandecido por especialistas de las más diversas formaciones académicas. Pocas disciplinas datan de tanto tiempo atrás y son tan eminentemente actuales para la realidad contemporánea universal, el origen del estudio del Estado acarrea dificultades en relación a los conceptos, escudriño de los datos históricos y de facto problemas semánticos. Dentro de la longevidad que representa el estudio del Estado se encuentra de manera un poco más actual el desarrollo de la Gestión Pública, palabra que por sus conceptos y antecedentes en su formación como disciplina viene a darle matices actuales al arte de gobernar.

1.2.1 Génesis de la Nueva Gestión Pública

Para hablar de gestión pública, se tendría que referir a la parte de la modernidad y vanguardia de las acciones de un Estado, para esto se tiene que señalar el estudio de la Polis que surge con Platón y Aristóteles en sus obras Politeia y Política respectivamente.

Posteriores a estas corrientes intelectuales surgen dos grandes fuentes de estudio que a la postre derivan en escuelas especializadas en la disertación de la administración pública, una de ellas surge en el siglo XVIII en Reino Unido, cuando se toma el vocablo Policy y se transforma en Police como la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes (Graham, 1969). De la misma forma el vocablo Policy que se refiere a las regulaciones (arte de gobierno, principalmente respecto a los poderes externos).

En tanto, en la Alemania de la segunda mitad del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX la doble evolución del vocablo Politia que se convierte en Policey con dos sentidos, uno estricto que se refiere a todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los

reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir. Y el segundo sentido, que es un sentido lato, en donde las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos.

Con todo lo anterior en Alemania surge la Ciencia de la Policía (Policey-Wissenschaft) que tiempo después será los cimientos de los Estudios Administrativos (Ciencias Camerales) las cuales son conceptualizadas como las enseñanzas destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos.

Hasta este punto evolutivo del estudio en materia de administración pública se notan matices, al menos en la escuela alemana de la modernidad pretendida, conceptos similares a los trazados por la incipiente formación de la gestión pública.

Es en Reino Unido donde se realizan los estudios más especializados en gestión pública y que hicieron replica en los países anglosajones como Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia. En una tercera corriente de estudio del que hacer gubernamental, se encuentran las importantísimas aportaciones en Francia al surgimiento del concepto de gestión pública.

Existe una lucha por la autoría del término gestión, aunque del lado anglosajón postulan a la palabra management, existen pensadores administrativos franceses que, con mucho fundamento, reclaman como originalmente galo el término management. Tal y como menciona Guerrero (2001:05) “En efecto, durante el siglo XVIII, management se equiparaba con ménagement, de ménage, una palabra francesa formada desde el siglo XVI, que proviene de la voz latina manere (cuidado de la casa). Jean Bodin afirmaba que la República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana (Republique est un droit gouvernement de plusieurs menages, & de ce qui eur est commun, avec puissance souveraine)”

Con los estudios desarrollados en Francia, nacen los términos de gestión pública, particularmente en el trabajo del administrativista Michel Messenet, así lo explica Guerrero (2001:06) “el aporte primigenio en esta línea conceptual, se debe al administrativista francés Michel Messenet. Su obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour*

un Etat sans Burocratie (La nueva gestión pública: por un Estado sin Burocracia), es posiblemente la exposición original de la nueva gestión pública. Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter "nuevo" de la gestión pública y usa extensivamente el término management, alternado con el vocablo gestión, toda vez que se proclama un sentimiento anti-burocrático como asunto central de su ideario”.

Las ideas de Messenet recibieron gran influencia de Gelinier⁴ quien mostraba una óptica contraria a la de Henri Fayol⁵. Gelinier plantea una tesis medular de la neo-gestión pública: planteando que ella ha dejado de estar centrada en la "sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos", y ha pasado a la sociedad civil, cosmos del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas.

Una inspiración del escritor fueron los estudios británicos de gestión privada, donde se transmitía la idea de una superioridad del gestor privado sobre el funcionario público. De esta forma Gelinier propone la orientación de la administración pública hacia el mercado y noción del “ciudadano-usuario” y cómo la administración pública encuentra su definición a partir de la relación con el usuario sobre la base de eficiencia y relaciones “costo-eficiencia”.

Al mismo tiempo Messenet dedicó su estudio a la incorporación de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, tales como la descentralización, el manejo con base en una misión y destaca el papel relevante de la información y la informática. Igualmente el presupuesto, el control de gestión y la administración de los recursos humanos. Es en este momento que el autor concluye que la renovación de la gestión pública solo podrá efectuarse por la adopción de las técnicas del management privado.

Tradicionalmente el management ha consistido en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho examen se aplica por igual al sector privado y al público. Pero ahora, a diferencia de antaño, el management public está basado en la aplicación del marketing al sector público, aunque por principio las lógicas de la

⁴ Gelinier es autor del libro *El Secreto de las Estructuras Competitivas* (Le Secret des Structures Compétives), publicado en 1967, según lo hace saber Messenet.

⁵ Fayol, Henri (1931), *Administration Industrielle et Générale*, Paris. Dunod.

administración pública y el marketing sean opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público desde su misma formación e ideal de Estado. Se basa en la ética y busca la satisfacción del interés común, el de la colectividad, en tanto que el marketing busca satisfacer el bienestar individual, el de la empresa, es oportunista y se basa en la novedad.

La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el marketing está atento al mercado en un momento determinado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política y la segunda, en la lógica económica.

Después de este repaso sobre los aportes franceses a la gestión pública, se pasará brevemente a la aportación anglosajona. El concepto de la gestión pública contemporánea deriva en cierto punto de la globalización, es el resultado de estandarizaciones en la administración pública de cada país. Incorpora elementos probados y demostrados como útiles en los procesos administrativos de las entidades gubernamentales como son: la semejanza organizativa de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento de la competitividad; y tal vez el más importante de todos, el remplazo del ciudadano por el consumidor.

Estas acciones se han transformado en guía de implementación, pues tal como describe Guerrero (2001:11) “su objetivo es establecer reglas prescriptivas de “buena” administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno –la administración pública-, con base en las cualidades de otra manifestación –la gestión privada. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de Policy debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política”.

A estas alturas los estudios anglosajones juzgan los esquemas burocráticos como en quiebra y miran una prominente evolución de la industria privada, se dice que el sistema burocrático, no puede tampoco detenerse, pero tendrá que alejarse de influencias y

manejos políticos que tan ineficiente resultado han brindado hasta entonces. Para esta época son muchas las voces que claman por la privatización de servicios que brinda el gobierno en vista de que la administración privada pueda lograr las metas en menos tiempo y con la optimización del recurso limitado.

1.2.2 Conceptos en la práctica de la Nueva Gestión Pública

Las nuevas corrientes y teorías de la administración pública se acercan cada vez más al manejo de la empresa privada y sus conceptos de administración para incorporarlos a la dinámica gubernamental de manera que el sector público se vuelva eficiente además de ser legítimo y que conjuntamente con el trazado de los objetivos del papel del Estado logren objetivos de manera eficaz y eficiente.

La gestión pública debe contribuir a la calidad total del manejo de una entidad o país de manera ordenada y disciplinada como una empresa, para lo cual una de sus primeras obligaciones es contar con calidad en sus procesos. En la eficacia radica la verdadera fuerza del Estado ya que esta no debe ser medida por el número de intervenciones, sino por la calidad de sus operaciones.

A continuación se enlistan los conceptos en la práctica contemporánea de la nueva gestión pública⁶:

1.- *Eficiencia*: Referido al uso racional de los medios con los que se cuenta para alcanzar un objetivo, en este caso los objetivos gubernamentales, la procuración de eficiencia en los procesos y proyectos de gobierno implica la capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando de esta forma su optimización.

Es recurrente atribuir a la burocracia arcaica el uso superfluo del dinero público y la prolongada espera para la conclusión de proyectos de obras o demoras en los trámites básicos (servicios) que se brinda a los ciudadanos (clientes), la óptica de la eficiencia plantea precisamente la aplicación estrictamente necesaria de los recursos que cada vez

⁶ Algunos de estos conceptos fueron tomados del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal 2002.

son más escasos y el avance en la conclusión de los objetivos trazados y programados con la utilización óptima del tiempo.

2.- *Eficacia*: Por definición entenderemos que bajo el contexto de la acción gubernamental significará cuando se tenga la capacidad de lograr un efecto deseado, aún cuando las variables externas no privilegien los recursos o los medios a emplear.

En un mundo cada vez más cambiante y dinámico, donde surgen a cada momento variables externas que en ocasiones son tan fuertes e importantes que pueden derrumbar proyectos de gobiernos como ejemplo: políticas económicas de largo plazo e inversión en infraestructura, se requiere, que la nueva gestión pública sea eficaz para poder sortear estos obstáculos con el mismo dinamismo con el que se presentan y concretar las tareas y objetivos minimizando la posible afectación de tiempo y dinero. En suma las características de los conceptos de eficiencia y eficacia, ambos, deberán estar presentes en todos los procesos de la actividad gubernamental.

3.- *Racionalización presupuestaria*: La actual gestión pública debe de contar con la legitimación del ciudadano (cliente) en todos sus sectores, la parte principal del ejercicio de gobierno se encuentra en la asignación del presupuesto, pues es de donde parte cada uno de los programas y acciones a realizar.

La racionalización consiste en la previa justificación de las acciones, de manera que eviten la censura, es decir, en la búsqueda o asignación presupuestaria se tiene que dar una explicación lógica a los criterios utilizados, de manera que en primer término se evite censura y en segundo término, se obtenga legitimación de las acciones al contar con el respaldo mayoritario. Con esto el gobierno estará haciendo participativo al cliente en las más fundamentales decisiones y trazado de objetivos.

4.- *El remplazo del ciudadano por el consumidor*: Este punto, quizá sea el más importante de todos, ya que lleva implícita una serie de conductas que debe procurar en gobierno para la búsqueda constante de la satisfacción de las demandas ciudadanas, que vistas desde esta óptica se transforman en demandas de sus clientes. Esta es una manera muy eficiente de acercar la atención del gobierno a los ciudadanos y sus necesidades y demandas, los cuales son el propósito de la misma existencia del Estado. De cierta

forma Omar Guerrero coloca en su propuesta de las ofertas del nuevo management público en primer lugar “desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor”⁷. Esto pertenece a la idea de mirar al ciudadano como un cliente al que el Estado está obligado a servir y procurar con sus acciones y cumplimiento de objetivos su satisfacción y tranquilidad.

5.- *Aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades alrededor de la noción de agencia:* Esto implica la semejanza organizativa de la empresa privada. Las unidades administrativas de que está formado el pesado aparato gubernamental deberán justificar su existencia en base a resultados y a la relación entre el costo de las mismas y su operación vs la trascendencia de sus acciones e importancia que revista para la satisfacción de servicios que desea el cliente.

6.- *Administración del personal:* En este punto existen dos posturas encontradas, lo que como menciona Omar Guerrero “sugiere una administración de personal sin servicio civil donde impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos”. Y por otro lado los que pugnan por el servicio civil de carrera, el cual propone la permanencia y profesionalización de los servidores públicos, el punto de coincidencia en ambos casos es la evaluación de los resultados del personal como una condicionante para la permanencia del mismo en el puesto de trabajo además de la constante capacitación. En suma la nueva gestión pública enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno, que reemplazará a su agotada naturaleza burocrática.

1.2.3 La importancia del nivel de gobierno municipal

Cualquier definición de Municipio hace referencia a su carácter de entidad político-administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores. Según lo establecido en la Constitución de la República, el municipio en México es un ente autónomo que reúne las siguientes características:

⁷ El “Management” Público: Una Torre de Babel, UNAM, Convergencia. página 18.

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.
- f) Su gobierno es electo popularmente.

Todas estas características le brindan autonomía y libertad administrativa que se traduce en la atención más expedita de las demandas ciudadanas ya sea en el ámbito exclusivo de sus atribuciones o bien como gestor ante otros órdenes de gobierno.

Según Ziccardi (2000:05) “Según su naturaleza jurídica es una comunidad natural y un organismo descentralizado por región, un ente autárquico territorial, un nivel o ámbito de gobierno autónomo.⁸ Como entidad, el municipio tiene amplias facultades para actuar en relación con la planeación territorial y ambiental y suministrar servicios públicos (agua potable y alcantarillado, mercados). Y precisamente para ello, el artículo 115 constitucional prevé la coordinación entre municipios de una determinada región e inclusive entre entidades vecinas, en particular cuando forman parte de un área metropolitana”.

La importancia de la administración pública en México y particularmente la de los gobiernos locales cobra cada vez mayor relevancia ya que se reconoce contemporáneamente los espacios locales como sitios naturales de contacto directo con la ciudadanía, así como la receptoría directa de las demandas sociales organizadas o no. La importancia de la generación de los municipios en el país obedece a la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial, que posibilita una gestión más eficaz de los servicios.

La importancia del ayuntamiento no solo recae en las facultades de las cuales es depositario, sino también en la potencialidad que para el ejercicio de gobierno

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, Editorial Porrúa, décima edición, 1997, págs. 1151-1167, Tomo II.

representa. Debido a que el ayuntamiento es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, hacer desarrollo en la comunidad es propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los individuos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados.

Si bien ya se ha comentado de las facultades y potencialidades de los ayuntamientos, es el turno de hablar un poco de las realidades contemporáneas puesto que la gran mayoría de los ayuntamientos en México no han desempeñado el papel que les corresponde debido a su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental.

De acuerdo con Cabrero (1997:15), “desde esta perspectiva, esta condición estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental”.

Es cada vez más aceptado el argumento de que las nuevas formas del desarrollo económico y social, y los nuevos mecanismos de gobernabilidad, están surgiendo en los espacios locales (ayuntamientos), el modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, deberá reformarse en el sentido contrario, desde la vida municipal y desde las regiones hacia el centro.

1.2.4 La nueva gestión pública y la administración municipal

A lo largo de la historia mundial, la gestión pública ha estado plagada de vicios y deficiencias en su organización interna y reglamentación que la colocan en una posición vulnerable a malos manejos, tanto de poder, como económicos. Esta misma situación conjuntamente con la apertura del mismo Estado para su estudio y análisis ha provocado el surgimiento de diversas corrientes de pensamiento que buscan encontrar

fórmulas que brinden una mayor seguridad al manejo de los asuntos públicos y de gobierno.

Según Ramos (2002:01), “gobernar implica la toma de decisiones continúa y constante. De aquí la injerencia de la administración pública en estos ámbitos pues, a diferencia de la empresa privada, la anuencia del público es imprescindible en el proceso de decisión e implementación de programas. En este sentido, aunque los programas de combate a la pobreza detentan amplias posibilidades para beneficio del público, por lo general no logran su objetivo. En virtud de ello, la estrategia de incluir en el proceso de ejecución a los usuarios para generar corrientes favorables al programa suele incentivar a la población a tornarse en instrumento de su propia transformación”

Las nuevas teorías de la administración pública, proponen cada vez más establecer mecanismos administrativos similares a los de la iniciativa privada, es un debate válido pero muy extenso entre los académicos y politólogos de países en vías de desarrollo. La gerencia en la administración pública es propia de la cultura administrativa anglosajona, en Estados Unidos de América y Reino Unido se ha desarrollado el manejo (management) como un centro conceptual peculiar.

Guerrero (2000:146) comenta que “la administración pública en Estados Unidos nació en el ámbito de los negocios, y ha desterrado la contienda política de su seno; dejó de mirar hacia el exterior donde reside el objeto de su vida, para hundirse en los sótanos infraestructurales de los procesos internos. Su objeto ya no es el bienestar público ni la felicidad ciudadana, según el ideario propuesto por Bonnin y su gran caudal de seguidores, sino hacer exitoso al gobierno y convertirlo en eficaz, con un mínimo de costo financiero en las labores de los servidores públicos”.

Es pues de esta forma en cómo se abren profundas brechas sociales, entre quienes gobiernan (sujetos) y los gobernados (objetos), sobre todo para la realidad de los países en vías de desarrollo como el nuestro en donde una gran parte de la población se encuentre en alguna de las diversas clasificaciones de pobreza, y en donde se encuentra muy a menudo un Estado distante de las realidades económicas de la gente, esto propicia, consciente o inconscientemente, sentimientos de animadversión hacia la entera clase política.

Desde su formulación las teorías administrativas principalmente inspiradas en la escuela anglosajona, propiciaban una gran sinergia de los medios de producción con la cual la industria privada alcanzó una fuerza y dinamismo inusitado para esa época, provocando también la perspectiva de influenciar al burocratismo existente y condicionarlo a la mejora continua y búsqueda de competitividad.

Según Taylor (1911: 08) “Desde tiempo atrás se sostenía que la empresa privada es un modelo que cualquier institución podría adoptar, de modo que ya no existe motivo para conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales. En consecuencia, tampoco hay distancia alguna entre el manejo público y el manejo privado que no sea posible suprimir. Se trataba de un manejo general para los hogares, los ranchos, los negocios, las iglesias, las universidades y los gobiernos”. Pero todo ello conlleva a la intrínseca tentación de manejar los asuntos públicos con miras a la obtención de utilidades, tal y como sería planteado desde la perspectiva de la empresa, dejando de lado el objetivo y esencia social del Estado.

En la actualidad las teorías neoliberales y de libre mercado en donde las grandes multinacionales son prácticamente dueñas de las políticas económicas que dictan los diferentes Estados, también han probado su grado de vulnerabilidad y en todo caso han fallado.

En este mismo sentido Guerrero (2000:111) afirma que “Desde su cuna, la ciencia de la administración pública ha sido una disciplina que estudia al Estado, y el centro de atención reside en un concepto de lo público que sintetizaba añejas nociones grecorromanas y un civismo vigoroso que emergió en la Francia revolucionaria. En la esencial lo público no marca diferencias entre lo social y lo político; de hecho, el Estado personifica las zonas comunitarias de la vida asociada”.

La nueva gestión pública, deberá encontrar la justa medianía entre los intereses del bienestar colectivo y la eficiencia del Estado, sin que uno afecte al otro. Guerrero, (2000:169) escribió: “Graham Allison concluye que entre ambos tipos de manejo se hallan diferencias constitucionales de rango superior, pues en los negocios hay un solo jefe que centraliza todo, en tanto que en Estado nacional el manejo se confía sobre todo al Ejecutivo, pero también de manera parcial a los otros poderes. Por consiguiente,

declara que [el manejo público y el manejo privado son al menos tan diferentes como similares pero que las diferencias son más importantes que las similitudes⁹] Esto contribuye a explicar por qué, en el entender de Allison, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas del manejo privado en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño”.

Existen esfuerzos por incorporar líneas de acción a las administraciones públicas municipales en la actualidad, dentro de los más importantes están el destinar los recursos que provienen de la federación a acciones específicas en los ayuntamientos, de manera tal que se facultan a los organismos de control de los congresos locales a auditar el destino y aplicación de los recursos, de esta manera se busca frenar el mal manejo y dispendio en el ejercicio del gasto en comunidades y municipios donde no cuenten con una adecuada hacienda pública local.

Otro aspecto a destacar, son las iniciativas federales que premian el ejercicio de buen gobierno, en base a una serie de indicadores mínimos en materia administrativa, tecnológica, de obra, de planeación, de capacitación, y de control de la hacienda pública local, para clasificar a los concursantes como “Municipio de buen gobierno”.

Esto evidentemente funciona como aliciente para que los ayuntamientos principalmente pequeños (menos de 15 mil habitantes) para que procuren incorporar tecnología y adelantos administrativos a sus ayuntamientos, y con ello reducir la enorme brecha de desarrollo que existe entre los ayuntamientos metropolitanos y los rurales en el país.

⁹ Graham Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis” at *The American Political Science Review*, 1969. Graham Tillet Allison, Jr. es Politólogo estadounidense reconocido por sus contribuciones analíticas en los 60’s y 70’s en la toma de decisiones en temas de seguridad nacional.

1.3 Uso de los recursos públicos desde la perspectiva de la nueva gestión pública

La nueva gestión pública, propone avanzar hacia la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, es cuando se legitima la acción del gobierno si existe una adecuada transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos.

Los gobiernos estatales y principalmente los municipales a menudo están rebasados por la demanda de servicios que la ciudadanía requiere ya que el recurso público es escaso y también existe en el país el antecedente del gobierno paternalista y acciones populistas protegidas por el vacío legal y reglamentario de la ejecución de los recursos en apoyos sociales, esto no ayuda en nada a la optimización y manejo eficiente de los recursos públicos.

Una de las estrategias actuales para la protección del recurso público en materia social, es la revisión por parte de contralorías ciudadanas, que brindan algún grado más de certeza a la ejecución del gasto.

1.3.1 Uso de recursos y la política social

El uso e incremento anual en los presupuestos de gastos destinados a la política social se puede entender, aún que tal vez no justificar, ya que en México las diferentes crisis económicas a lo largo de su historia se han presentado bajo un contexto de rápida modernización de estructuras e instituciones y más recientemente en un contexto de alternancias en el poder, esto último esgrime una motivación adicional para el otorgamiento de apoyos sociales que más adelante se comentará.

Los recursos públicos utilizados en apoyos sociales son de gran dinamismo, particularmente en épocas electorales, y en México eso es casi cada año, ocupan porciones amplias del presupuesto general y es por eso, que se requieren iniciativas que generen y brinden los elementos suficientes y las herramientas para que los gobiernos, particularmente los gobiernos locales puedan controlar mejor estos gastos y que resulte

en una ejecución eficiente, más productiva y equitativa para los sectores más vulnerables de la población.

Las crisis económicas del país también se han desarrollado sobre un suelo de rezagos sociales acumulados, que han convertido a la sociedad mexicana en una amalgama heterogénea y sumamente compleja, donde sus componentes no se comunican del todo ni comparten proyectos.

En la actualidad el país está dividido en grandes segmentos económicos, producto de las reiteradas crisis, existe el estrato social de los ricos, dicho sea de paso una minoría muy selecta, aquí comparten el techo de las clases sociales mexicanas con la clase política, más abajo esta una ya muy desgastada sociedad media y más abajo engrosando las estadísticas están los pobres, los cuáles son la abrumadora mayoría en México, de éstos aún se desprende una clase más, los cuáles se encuentran en pobreza extrema, siendo 30 millones aproximadamente.

Los grupos de pobres en México y un amplio sector de la clase media asalariada de manera natural reclaman el cumplimiento de los “Derechos sociales del pueblo mexicano”, entre los que resalta el de satisfacer sus necesidades esenciales, como lo consigna la Constitución Política Mexicana de 1917, y al mismo tiempo nuevos y diversos bienes y servicios sociales vinculados a valores universales como son la equidad, la igualdad de oportunidades, la tolerancia y el reconocimiento.

El concepto de política social encierra la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tienen el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Las políticas sociales en México han sido de constante cambio y al mismo ritmo del bamboleo económico aún que guardan a través del tiempo ciertas similitudes, según Ceja Mena (2004:02) “La política social oficial en México se ha desarrollado con múltiples matices a lo largo de la historia, donde ha utilizado mecanismos para impulsar la inserción social como son: la universalidad, la focalización y la integralidad de la

política social. Con la universalidad de la política social, se busca materializar los derechos sociales contemplados en la Constitución Política de 1917. La acción pública debe contribuir a la generación de mecanismos para que la población logre obtener los medios necesarios para aumentar con solidez la calidad de vida y al mismo tiempo fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social”.

La promoción de la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana son ingredientes clave en el debate de la formación de políticas sociales de los últimos años, esto surgido a partir de los reclamos de la sociedad a participar en las decisiones públicas y como premisa fundamental para lograr la democracia.

Las políticas sociales como ya se ha mencionado antes dependen del contexto nacional y varían dependiendo de la administración política en turno, partiendo de la federación, si pues, es como describe Ceja Mena (2004:25) el sexenio inmediato anterior de Vicente Fox en México “La política de desarrollo social en esta administración, tendrá como compromiso primordial garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, a través de programas que atiendan las necesidades más sentidas de la población, como son:

- Reducir la pobreza extrema: Esto implica que ningún mexicano tenga que vivir sin satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar, y al desarrollo humano social y económico del país.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables: esto es, que todos tengan acceso real a las oportunidades para que con su propio esfuerzo alcancen un mejor grado de bienestar.
- Apoyar al desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza: es decir, que todos dispongan de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades con el fin de alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad.
- Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario: para que se fortalezca la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad y ampliar los mecanismos, con el propósito de fomentar las iniciativas de las comunidades.

En la actualidad a nivel nacional existen similitudes en cuanto al manejo de la política social y programas, ya que existe la continuidad por parte del mismo partido político ratificado en el poder federal, usa como rectoría de las acciones y políticas públicas el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 y cuyos ejes establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, política y ambiental, y que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran objetivos nacionales y que se describen a continuación:

1.- *Estado de Derecho y seguridad*: Está inspirado en que la función del Gobierno debe ser ejemplar para la ciudadanía. Si éste se compromete claramente con el cumplimiento de la ley, entonces se generarán los incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia. De tal suerte, ha de generarse un círculo virtuoso entre vigencia cabal de la ley y una convivencia social ordenada, pacífica y propia para el desarrollo de la participación social y política.

2.- *Economía competitiva y generadora de empleos*: Se relaciona con el desempeño de la economía nacional, en el sentido de lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el Desarrollo Humano Sustentable. Del alcance de este objetivo depende que los individuos cuenten en nuestro país con mayores capacidades, y que México se inserte eficazmente en la economía global, a través de mayores niveles de competitividad y de un mercado interno cada vez más vigoroso.

3.- *Igualdad de oportunidades*: Esta relacionado con la motivación de que cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren. El Desarrollo Humano Sustentable encuentra en dichos procesos la base personal, familiar y comunitaria de su realización social.

4.- *Sustentabilidad ambiental*: Persigue el objetivo de detener el deterioro del medio ambiente, no significa que se dejen de aprovechar los recursos naturales, sino que éstos se utilicen de mejor manera. Avanzar en esa dirección supone que se realicen análisis de

impacto ambiental y que se invierta significativamente en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Mediante esta nueva disponibilidad tecnológica se logrará que con los mismos recursos humanos, naturales y de capital se logre una mayor productividad.

5.- *Democracia efectiva y política exterior responsable*: El último eje de política pública que propone este Plan Nacional de Desarrollo es el que abarca las acciones en materia de democracia efectiva y política exterior. Es preciso garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento, sino también como forma de vida. También es necesaria una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano.

1.3.2 Uso de recursos con participación ciudadana

La administración de los recursos públicos, desde siempre lleva implícita una constante observación y cuestionamiento por parte de la ciudadanía y particularmente de los contribuyentes, con el correr de los años y derivado de corrientes sociales que cada vez más buscan transparentar el uso de los recursos públicos es que se han generado mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden participar más activamente en la administración de los recursos. Existen principalmente tres maneras en las que el ciudadano (cliente) participa en la ejecución de los recursos públicos:

La primera se basa fundamentalmente en legitimar la acción de los gobiernos formando comités locales de obras, estos cumplen con la función de recibir, escuchar, analizar y emitir sus recomendaciones de los proyectos de obra y mejora urbana que el gobierno tenga planeado para determinada área en donde vivan. De esta manera el ciudadano a través de su comité puede opinar y aportar al respecto de su experiencia y necesidades en el propio terreno de los proyectos gubernamentales, con esto las críticas a la acción gubernamental se minimizan porque ya de inicio cuenta el proyecto con el respaldo mayoritario. El segundo mecanismo lo representan las iniciativas de contralorías municipales, en donde un comité de ciudadanos contara con las suficientes atribuciones para la revisión de las cuentas en la ejecución del gasto público en determinadas obras y mejoras que se realicen. A medida que se avanza en la transparencia del uso de los recursos públicos se hace cierre el camino por donde se puede escapar o manejar de

manera inadecuada el recurso, aún falta mucho por caminar pero ya está el camino trazado, aún estas acciones de comités ciudadanos no están del todo claras ni disponibles para cualquier ciudadano y las convocatorias están reducidas a las propuestas por los mismo gobiernos locales.

La tercera consiste en multiplicar los recursos destinados a un bien colectivo con la participación en especie o líquida de la comunidad directamente beneficiada, esto se realiza a menudo cuando en alguna localidad surgen esfuerzos de la autoridad por hacer mejoras urbanas, es cuando el gobierno aporta una cantidad determinada de recursos y los habitantes se comprometen y participan en el diseño y mano de obra para dicho proyecto.

Otra forma de hacer esto, es con la participación de los empresarios, por ejemplo: en una mejora de fachadas y limpieza vecinal, los empresarios pueden aportar una parte del material a utilizar, el gobierno organizará, coordinará, controlará los gastos y otra parte de la inversión y el ciudadano a demás de ser más participativo con las decisiones de su colonia, también aportara tiempo y mano de obra en el proyecto de esta forma se potencializa el recurso escaso disponible y se genera mayor conciencia en la comunidad con respecto al cuidado de esas inversiones.

1.3.3 Uso de recursos con eficiencia y eficacia

Como se ha señalado anteriormente las nuevas teorías de gestión pública y la realidad económica actual obligan a que los ayuntamiento y en general los gobiernos se tracen metas para la aplicación eficaz y eficiente de los recursos públicos, tal y como apunta Cabrero (2004:24) “En el corto plazo para municipios urbanos el orientarse al mayor saneamiento financiero posible de los servicios municipales mediante el cobro eficiente y el llevar a cabo un diagnóstico de eficacia y cobertura de los mismos, parecerían ser las prioridades”. La solución a los problemas de saneamiento financiero del corto plazo, permite que el en el mediano plazo los ayuntamientos puedan avanzar en programas para la modernización de servicios mediante créditos permitiendo una renovación paulatina de la infraestructura de servicios.

Toda entidad gubernamental demanda una gran cantidad de recursos para su operatividad, estos recursos pueden ser públicos por dos razones, la primera en el sentido de establecer impuestos de contribución colectiva a buena parte de la población a partir de sus propias actividades económicas y patrimoniales y la segunda en función de la administración de bienes del dominio público de la nación de los cuales sólo el Estado puede sacar un provecho económico de su explotación o concesión.

Una tercera manera de que las entidades gubernamentales puedan hacerse de recursos adicionales para su operación es la “deuda”. La realidad financiera que presentan los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, hace que con mayor frecuencia y ante lo complicado que resulta hacerse de los recursos necesarios para atender las demandas ciudadanas se opte por las solicitudes de préstamo. Un método socorrido por los gobiernos es apoyarse en el cambio de las diferentes administraciones¹⁰ para proponer y autorizar por medio de los respectivos cabildos la contratación de deuda para poder cubrir los gastos de inversión en infraestructura. La complejidad actual de las realidades gubernamentales de los ayuntamientos del estado de Quintana Roo implica el acceso a recursos escasos en relación a su demanda. (Cabreró & Orihuela, 2002).

Pero, ¿En dónde radica el impulso contemporáneo de la necesidad de obtener mayores recursos en el ámbito municipal? La respuesta se encuentra en que cada vez la población y el acceso a la información pública origina un escrutinio constante de algunos sectores de la población en las cuentas e informes de las finanzas públicas.

Esto mismo se presenta en todos los órdenes de gobierno, pero se hace más notorio en el ámbito municipal y es que para la percepción del ciudadano, ningún otro orden gubernamental le debe mayores rendimientos de cuentas que el ayuntamiento, ya que es el más cercano a sus carencias y sensible a sus demandas. Aunando a éste, otra iniciativa surge con los nuevos debates de la modernización municipal y es la posibilidad de reelección consecutiva para alcaldes, esto invariablemente representa una motivación para quien dirige o gobierna un municipio, ya que durante el periodo que le corresponde, en teoría, procurará hacer crecer su imagen, y una de las formas más

¹⁰ Administraciones: Referido al Gobierno Municipal en funciones constitucionales por un periodo de gestión de tres años.

rentables para acrecentar la percepción popular de buen gobierno, es invirtiendo en obras y políticas públicas próximas o cercanas a la población.

Coincidentemente con estas apreciaciones, Luis Moreno Corredor (2009) describe que “Las democracias modernas han extendido una conciencia política de la necesidad de una mayor aproximación al ciudadano. El sujeto impositivo se sentirá más satisfecho si percibe que inversiones públicas próximas, accesibles para él mismo. Los servicios públicos de salud y educación a los que puede acceder en su domicilio, son percibidos por el ciudadano medio como mucho más necesarios y eficaces que los gastos realizados por el aparato central del Estado en otras necesidades más difusas tales como defensa, justicia, relaciones internacionales, investigación, entre otros.”

Con esta perspectiva se puede indicar que existen factores de impulso para los gobernantes municipales que hacen necesaria la continua búsqueda de mayores recursos y presupuestos más amplios para ejecutar durante cada período constitucional de gestión.

El estudio de la nueva gestión pública aporta entre otras cosas, recomendaciones de mejora en el manejo de las finanzas públicas, con la incorporación de técnicas propias de la administración privada, también se abre la puerta al fortalecimiento de controles en el gasto gubernamental con la idea de hacer a los gobiernos más responsables en la ejecución de sus gastos, procurando no asumir compromisos que pongan en riesgo la capacidad de pago o que puedan considerarse gastos superfluos. En el nuevo contexto nacional, los ayuntamientos gozan cada vez más de derechos de gobernarse por autoridades propias, administran sus recursos, establecen los tributos mínimos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El margen sobre el cual puede operar el Estado, particularmente los ayuntamientos y además de donde obtiene la legitimización pública de sus facultades, siempre serán las leyes y los mecanismos e instituciones creados para la discusión, diseño y aprobación de las mismas. Según Duverger (1980:33) “En las sociedades modernas, el derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder. Las constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales, son procedimientos de acción fundamental del poder. En ellos se fundan sus dos elementos:

el elemento coacción y el elemento legitimidad”. Es ahí, en el marco legal que se deben orientar los esfuerzos para alcanzar los pensamientos e ideales del manejo de los recursos públicos del ayuntamiento, para que las alcaldías concreten sus metas trazadas con limpieza financiera ya que esto concluirá en su propia legitimación.

Capítulo II

Aspectos generales y realidad municipal

El objeto de estudio de este trabajo radicó en las funciones y ejecución de recursos públicos administrados por el Estado, de manera particular del Ayuntamiento de Cozumel Quintana Roo, por tal motivo fue necesario indagar en los antecedentes de la formación del Estado así como en conceptos que ayudan al entendimiento de los diversos matices que toma la gestión pública en la actualidad.

En el capítulo anterior se describió algunas definiciones de Estado, observando que el propósito fundamental de la formación de un Estado es establecer un orden mediante el cual se procure brindar satisfactores colectivos y el desarrollo individual de los ciudadanos integrantes de la comunidad, mediante la procuración de técnicas inspiradas en la administración privada para el óptimo manejo y aprovechamiento de los recursos públicos pero sin perder de vista el objeto supremo de su generación, el pueblo.

El sujeto de estudio para este caso, es el aparato gubernamental del municipio de Cozumel, su ayuntamiento, las funciones de Estado en el ámbito específico de la municipalidad, así como funciones y el que hacer administrativo y económico, por lo cual es importante presentar algunos antecedentes y conceptos ligados al Ayuntamiento de Cozumel en particular, sus características, su organización y estructura administrativa.

En el renglón del “Manejo del Recursos Público Social del municipio de Cozumel 2005-2008” se describen los antecedentes de las principales fuentes de ingresos para el municipio de Cozumel tomando como referencia lo establecido en la Constitución¹¹, la Legislación del Estado de Quintana Roo, y la reglamentación del Municipio de Cozumel por el periodo de 2005-2008. De la misma forma se repasa el manejo de los

¹¹ Entiéndase, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

egresos, movimientos de cuentas y fundamento legal u omisiones reglamentarias que, en cuyo caso, permiten la ejecución discrecional de gastos en materia social para el Ayuntamiento de Cozumel.

Es preciso señalar que durante la construcción de este apartado se tuvo la oportunidad de entrevistar a algunos de los principales funcionarios que intervinieron en el manejo de los recursos públicos durante el periodo de 2005-2008 y de los cuáles se pudieron rescatar aportaciones que nutrieron y brindaron rigor a lo plasmado.

2.1 Antecedentes Históricos del municipio de Cozumel

Cozumel, es la mayor de las Islas en el Caribe mexicano y la más grande de las pobladas en el país. Como casi todas las zonas insulares, el proceso del poblamiento inicial y posterior desarrollo y consolidación de sus centros urbanos, fue y sigue siendo mediante un proceso migratorio, que aún está activo y que sigue incidiendo en la consolidación de la idiosincrasia de quienes viven en la isla.

Los primeros vestigios de lugares habitados en Cozumel, datan según Vivas (2001:21), de aproximadamente 300 años A.C. y corresponden al parecer a pequeños y ocasionales asentamientos de grupos semi-nomadas, posiblemente Caribes o Taínos procedentes de algún punto de la cuenca caribeña. Su huella es escasa y denota muy poco desarrollo totalmente al margen de la cultura maya que a poca distancia empezaba a tomar impulso ascendente. De manera que la explosión demográfica en Cozumel ha sido producto de un constante proceso migratorio.

Aunque las corrientes migratorias hacia y desde la isla han sido casi continuas desde los años previos a la era cristiana, con los lógicos desniveles altos y bajos, tres momentos históricos han dejado huellas profundas y por lo mismo fácilmente distinguibles, por sus marcadas características y su distinto origen, en el proceso migratorio local.

1. La migración pre-maya, desde el siglo III A. C.
2. El repoblamiento mestizo desde 1848 y durante la segunda mitad del siglo XIX, y la primera del presente.

3. La multiétnica y cultural, que iniciada en la quinta década del siglo XX, está vigente en nuestros días.

La estructura del Municipio de Cozumel es como sigue: San Miguel es la cabecera municipal, su principal actividad económica es el turismo que genera un importante desarrollo comercial y de servicios. Está considerada entre los principales centros de buceo submarino a nivel mundial y es famoso por el color de sus cristalinas aguas. Su población aproximada es de 80 mil habitantes para este periodo.

2.1.1 Caracterización del Ayuntamiento

La composición del ayuntamiento es de un Presidente Municipal, un Síndico Municipal, seis Regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres Regidores electos según el principio de representación proporcional, además de un suplente para el síndico y para cada uno de los regidores.¹² Los lineamientos que regulan estas características de la integración del Ayuntamiento de Cozumel están plasmados en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo vigente y obedecen a criterios de cantidad de territorio y población.

2.1.2 Organización y estructura de la administración pública municipal

La estructura de la administración pública para los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo establece como mínimo contar con las siguientes unidades administrativas:

Presidencia Municipal: Es la oficina responsable del correcto funcionamiento y desarrollo de la Administración Municipal, para ello programa, organiza, dirige y controla las actividades de las direcciones, a través de sus colaboradores. Otorgar asesoría jurídica a las diferentes Direcciones del Ayuntamiento. Vigila que todas las leyes, reglamentos, y demás disposiciones legales de orden municipal, estatal y federal se cumplan. Además, atiende todas las demandas y necesidades de la población en general, y la representación del gobierno del municipio.

¹² Artículo 8 fracción II de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Coordina y difunde las actividades realizadas por el Gobierno Municipal a través de los distintos medios de comunicación. Promueve las actividades que sean necesarias en beneficio de los habitantes del municipio basados en la ley general de población. Programa, coordina y ejecuta todas las actividades que vinculan a las direcciones municipales con los gobiernos estatales y federales.

Conduce las relaciones del Ayuntamiento con los Poderes Federales y Estatales, con los otros Ayuntamientos del Estado, con otras Entidades Federativas, con organismos privados y con la ciudadanía en general.

Secretaría General: Funge como órgano coordinador de los trabajos que realice el Cabildo, tiene la función de: Secretario de las Actas en las Sesiones de Cabildo; expedir los documentos, certificaciones y constancias que acuerde el Ayuntamiento o el Presidente Municipal; Organizar la Junta Municipal de Reclutamiento.

Por definición de funciones le corresponde la administración, control y seguimiento de la Junta Local de Reclutamiento del Servicio Militar, así como también la oficialía del Registro Civil. Así mismo, expedir las constancias de residencia y vecindad que soliciten los habitantes del Municipio.

Tesorería Municipal: Vigilar que las contribuciones que recauda la comuna sean cobradas conforme a derecho, así como mantener un padrón actualizado de contribuyentes y de las tarifas aplicables a éstos. Coordinar cabalmente actividades en materia de ingresos, gastos, deuda, patrimonio contable, de cuenta pública y de organización administrativa. Elabora y propone al Presidente Municipal, los proyectos de leyes, reglamentos, medidas o disposiciones que tiendan a incrementar los ingresos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del Municipio, a efecto de que sean sometidos a la aprobación del Ayuntamiento.

También mantiene obligaciones para con el Estado como: presentar anualmente a la legislatura la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio; ejercer de forma directa los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal; vigilar la recaudación de los ingresos fiscales; llevar registro al corriente del padrón municipal de contribuyentes y ordenar la práctica de visitas y revisiones para verificar el cumplimiento de sus

obligaciones fiscales, y vigilar la recepción de las participaciones en los impuestos y derechos tanto federales como estatales.

Contraloría Municipal: Establecer y operar un sistema de control y evaluación del gasto público en relación al presupuesto de egresos, las políticas y los programas municipales; Coordinar y evaluar los programas y sistemas de control, fiscalización y evaluación implementado en las dependencias municipales, en los organismos descentralizados y en los fideicomisos de participación municipal; fijar las normas de control, fiscalización, contabilidad y auditoría que deben observar las dependencias municipales. De la misma forma la contraloría deberá proporcionar información a las autoridades competentes, sobre el destino y uso de los ingresos del Municipio, así como de los provenientes de participaciones, aportaciones y demás recursos asignados al Ayuntamiento; atender las quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía, relativas al ámbito de su competencia.

Dirección de Seguridad Pública y Tránsito: Conservar la tranquilidad, bienestar y el orden público en el municipio. Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones de ley, sus reglamentos y todas las demás que le concede el reglamento interno de la corporación y el Reglamento de Justicia Cívica. Planear, coordinar, ejecutar las tareas y acciones de los sectores públicos, privados y sociales en materia de prevención, auxilio y recuperación de la población del municipio de Cozumel contra los peligros y riesgos que se presenten en la eventualidad de un desastre.

Las anteriormente señaladas dependencias son las establecidas para los municipios del estado de Quintana Roo en la ley actual de los Municipios del Estado, adicionalmente cada municipio designará la generación de dependencias adicionales para su operatividad, como las que siguen:

Oficialía Mayor: Tiene la responsabilidad de brindar el apoyo necesario de material y equipo para el buen funcionamiento de las demás direcciones que conforman la Administración Municipal. También tiene la responsabilidad de administrar el uso adecuado y eficaz de los recursos humanos, materiales y financieros, así como dar apoyo a las diferentes direcciones que integran el Gobierno Municipal en materia de servicios generales.

Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología: Tiene la encomienda de supervisar que se respeten los reglamentos de construcción, fisonomía urbana de anuncios y propagandas del municipio; coordinar y supervisar el desarrollo urbano del municipio que realiza en armonía con el medio ambiente de la ciudad, vigilando el buen uso y destino del suelo; planear, organizar, dirigir y coordinar acciones y proyectos enfocados al embellecimiento y mejoramiento de la imagen urbana del municipio; supervisar la ejecución y administración de las obras que realice, el Gobierno Municipal de recursos propios, convenios y recursos federales o estatales; elaborar los planes y programas de inversión que contribuyan al desarrollo del municipio, así como promover y coadyuvar con la participación de los diversos sectores de la comunidad la aplicación y permanente actualización del plan municipal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel general, regional y sectorial formulan los gobiernos federal y estatal.

Dirección de Desarrollo Social: Fomentar y dirigir las actividades deportivas en el municipio e impulsar la participación de la comunidad en los eventos deportivos. Atender de manera oportuna todas las demandas de apoyos presentados por la ciudadanía, vigilar que todos los compromisos adquiridos por el Gobierno Municipal estén siendo obtenidos y apoyar al presidente manteniendo una posición cercana con la ciudadanía. Fomentar en las instituciones educativas, población estudiantil, grupos culturales artísticos y a la comunidad en general a la realización de sus proyectos culturales, artísticos y educativos del municipio.

Dirección de Turismo y Desarrollo Económico: Promover a través de los diversos medios de comunicación, los atractivos del municipio como un destino turístico importante en el ámbito nacional e internacional; impulsar la generación de políticas públicas locales orientadas a potencializar la actividad turística vigente; procurar el desarrollo de actividades económicas primarias en el municipio de una manera ordenada y programada; gestionar la aplicación de recursos federales y estatales en proyectos productivos locales y Coordinar las actividades propias del Rastro Municipal.

Desarrollo Integral de la Familia: Ofrecer a la comunidad programas médicos, jurídicos asistenciales, educativos, apoyo a las actividades productivas, contribuyendo de manera decisiva con el desarrollo comunitario.

Dirección de Servicios Públicos Municipales: Brindar el servicio de mantenimiento de la red de alumbrado público, así como de todas las instalaciones gubernamentales municipales; vigilar y programar el aseo y barrido de calles; establecer y diseñar un programa eficiente de recolecta de basura; brindar mantenimiento a parques y jardines de la ciudad.

Dirección de Obras Públicas: Planear, organizar y dirigir los proyectos de todo tipo de obras de infraestructura deportiva, calles, banquetas, edificios públicos; participar en los proyectos de embellecimiento de la ciudad; ejecutar los proyectos de obras municipales; participar en la ejecución de obras con recursos compartidos entre Federación Estado y Municipio.

Dirección de Calidad: Su objetivo es brindar a todos los empleados municipales la suficiente capacitación para poder brindar un servicio de calidad en todas las áreas de la administración pública municipal; mantiene un programa permanente de enlace con instituciones.

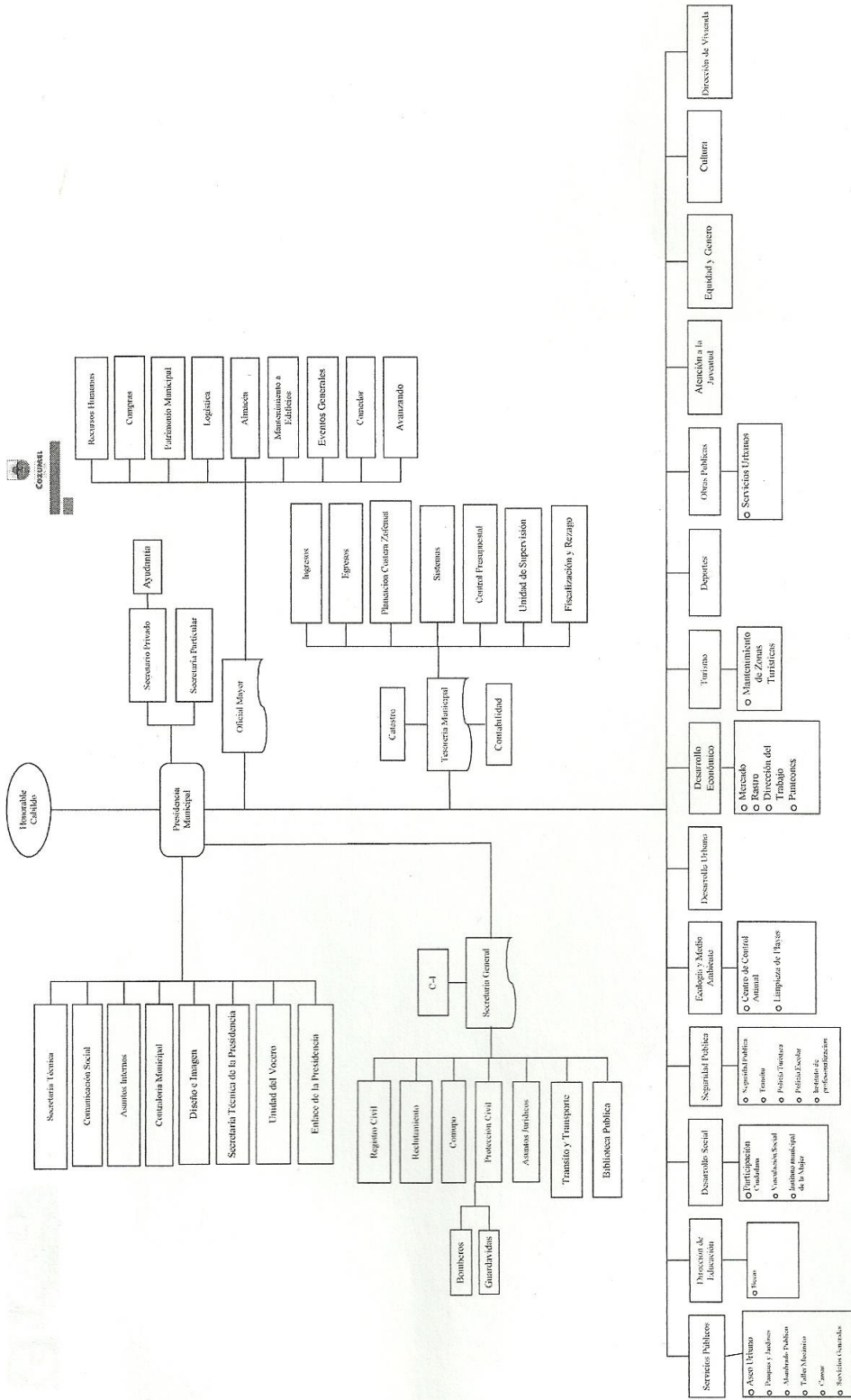
A continuación se enlistan las direcciones internas y externas del ayuntamiento:

<i>Direcciones Internas</i>	<i>Direcciones Externas</i>
Zona Federal	Turismo
Unidad Técnica Jurídica	Transito y Transporte
Tesorería Municipal	Servicios Urbanos
Sistemas	Secretaría Técnica de la Presidencia
Sindicato H. Ayuntamiento	Registro Civil
Servicios Públicos	Protección Civil
Seguridad Pública y Transito	Perrera Municipal
Secretaria Técnica	Mercado Municipal
Secretaria General	Equidad de Género
Recursos Humanos	Educación
Presidencia	Ecología
Patrimonio Municipal	Diseño e Imagen
Oficialía Mayor	Dirección del Trabajo
Obras Públicas	Desarrollo Social
Ingresos	Desarrollo Económico
Fiscalización y Rezago	Deportes
Egresos	Cultura
Desarrollo Urbano	Camar
Control Presupuestal	Avanzando
Contraloría	Atención a la Juventud
Contabilidad	Asuntos Internacionales
Comunicación Social	
Catastro	
Cabildo	
Asuntos Internos	

Fuente: www.cozumel.gob.mx

Contenidas en el siguiente organigrama establecido para el Ayuntamiento de Cozumel:

Organigrama del Ayuntamiento de Cozumel



2.2 Realidad Municipal, caldo de cultivo para la dependencia financiera

Cuando se analizan los resultados o la falta de los mismos en la operación de una entidad gubernamental y particularmente en las administraciones municipales resulta importante revisar las capacidades institucionales, de ahí recae buena parte de lo que a simple vista se entenderá como limitaciones de la entidad gubernamental para el correcto ejercicio de sus funciones, ya que muchos vicios suelen incorporarse a los procesos en el manejo de los recursos.

Ramos (2002:04) explica que “Los programas sociales suelen tener propósitos muy elevados y metas trascendentales en la administración pública pero, al depender de los recursos y presupuestos que les suelen asignar otras dependencias, invariablemente requieren el beneplácito de funcionarios con la capacidad de retrasar la entrega de los fondos en un contexto de muy alta responsabilidad pero muy bajo nivel de involucramiento al interior de la agenda, de las prioridades en el gasto público y en el flujo eficiente y rápido de los recursos económicos y materiales. Por otro lado, las metas en ocasiones son muy amplias, al igual que la burocracia que las maneja, y ésta, al carecer de adiestramiento en la mayoría de los casos, distrae capital y tiempo para la ejecución del programa”

La importancia que revisten los gobiernos municipales en el desarrollo y la gobernabilidad nacional parte de acciones que requieren desarrollarse simultáneamente para romper con el círculo vicioso perpetuo a que están sujetos, una acción a seguir es que la nueva economía requiere gobiernos locales activos y vinculados al desarrollo; la insipiente cultura democrática requiere prácticas de proximidad; la sociedad contemporánea exige vigilar la acción pública y un gobierno que ofrezca resultados.

Todas estas texturas del nuevo contexto en el quehacer gubernamental hacen que los municipios evolucionen y reaccionen renovando las estructuras administrativas y los sistemas de gestión, construyen mecanismos alternativos de interacción con la ciudadanía y al mismo tiempo tejen nuevas redes de alianzas con actores diversos orientados a la acción pública.

Todo esto no deja de ser tan solo la parte teórica del adecuado manejo de los asuntos municipales, pero en el caso mexicano en donde se cuenta con prácticamente 2,500 municipios y que la mayoría de ellos son rurales y no ha existido un programa nacional para la profesionalización de los mismos. A continuación se mencionan algunos datos estadísticos que muestran con claridad la realidad de la mayoría de los municipios del país.

La mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza por un débil marco normativo y reglamentario de acuerdo a lo expuesto por Cabrero (2004:13) en su análisis hecho a la encuesta INDESOL-INEGI para el año 2000¹³.

- En casi el 80 por ciento de los municipios no hay un reglamento para la planeación.
- En 54 por ciento de los municipios no hay un reglamento de obra pública.
- En 20 por ciento de los municipios no hay un plan de desarrollo.
- En el año 1995, el 72 por ciento de los municipios cobraba directamente el predial, en el año 2000, este porcentaje subió al 81 por ciento.
- Sólo en 66 por ciento de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.

Estos datos arrojan y exhiben las debilidades institucionales y la gran diversidad de situaciones que se dan en el conjunto municipal nacional. Los datos también arrojados en este estudio pero en materia de manejo financiero municipal no son menos alarmantes para este mismo período. Como se muestra:

- En 60 por ciento de los ayuntamientos del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.
- La gran mayoría de los ayuntamientos (75 por ciento) reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75 por ciento por debajo de lo presupuestado.
- En 17 por ciento de los ayuntamientos todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.

¹³ Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal, 2000, INDESOL-INEGI.

Los datos son por demás alarmantes, pero tienen hasta cierto punto una explicación lógica (se mencionan más adelante) y que involucra la dependencia financiera de los ayuntamientos a las participaciones estatales.

Con el paso de los años y después de esfuerzos a nivel federal y de algunos de los Estados de la república en materia de modernización de la gestión pública, el panorama comienza a cambiar, pero sin alejarse mucho de la seriedad del problema, y es que en 2002¹⁴ se arrojaron las siguientes conclusiones:

- En 64 por ciento de los ayuntamientos del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal.
- En casi 80 por ciento de los ayuntamientos no hay un reglamento para la planeación.
- En 52 por ciento de los ayuntamientos no hay un reglamento de obra pública.
- En 20 por ciento de los ayuntamientos no hay un plan de desarrollo.

Tal y como se mencionó antes, se puede buscar una justificación ante tal retraso basados únicamente en la lógica y a continuación se exponen datos que muestran en débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales:

- El 18 por ciento de los presidentes municipales en los ayuntamientos no tiene estudios medios o superiores en algún campo profesional.
- La mitad de los presidentes municipales no tiene experiencia previa en administración pública.
- Los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen menos de un año en el puesto, 55 por ciento tienen menos de tres años, solo el 5 por ciento tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto.
- Al igual que los presidentes municipales la mitad de los funcionarios de primer nivel no tienen experiencia previa en administración pública¹⁵.

No puede entenderse un manejo eficiente de las finanzas públicas cuando los resultados de los estudios especializados arrojan falta de los requerimientos básicos de

¹⁴ Fuente. Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal 2002, INDESOL-INEGI.

¹⁵ Fuente: Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal 2002, INDESOL-INEGI.

normatividad e institucionalidad de los organismos diseñados para el control del gasto público. Cabrero (2004:14) añade que “en cuanto a las áreas administrativas con las que cuentan los gobiernos municipales y que tienen mayores repercusiones en el manejo de la hacienda local y en la aplicación racional de los recursos (Tesorería, Oficialía Mayor, Planeación y Finanzas, Contraloría, Capacitación y Desarrollo), se puede observar que, en los últimos años, ha habido en general una mejoría en el conjunto municipal nacional”.

Se hace recurrente la idea de que se trabaje en materia de reglamentación interna y profesionalización de los servidores públicos ya que como vemos en los números arriba descritos, una de las constantes en los integrantes de los ayuntamientos así como en los principales de colaboradores de primer nivel, es en primer término, la falta de experiencia en la función pública y en segundo, el pobre nivel de capacitación o nivel de escolaridad profesional.

Las diferentes condiciones administrativas y el perfil de funcionarios locales responsables de actividades financieras, son variables que determinan en mucho el desempeño de gobiernos municipales en relación al manejo de sus haciendas locales. Esto nos da una perspectiva para poder entender las dificultades y oportunidades de la gestión pública municipal.

2.3 Manejo del Recurso Público Social del Ayuntamiento de Cozumel 2005-2008

El manejo de los recursos públicos que se ejecutan para el beneficio de un municipio en particular, y que provienen en su mayor parte del porcentaje de las aportaciones y participaciones federales y que se complementan con lo que la hacienda local del propio ayuntamiento recauda, forma parte de las facultades otorgadas por la ley, en este sentido encontramos a lo largo de la historia de nuestro país, reformas e iniciativas encaminadas a otorgar más facultades a los gobiernos locales para su propia independencia financiera.

La reforma constitucional al artículo 115, en la cual se hicieron explícitas las fuentes de ingresos de los gobiernos municipales, supone una disminución de la dependencia del sistema de transferencias federales.

El debate contemporáneo en cuanto a los recursos financieros de los ayuntamientos se centra básicamente en las corrientes de pensamiento que ubican a la mayoría de los gobiernos locales como incapaces administrativamente hablando, de mantener una hacienda pública local eficiente. Otros en cambio aseguran que el incremento de las participaciones federales a los gobiernos locales únicamente propicia la debacle de la recaudación local.

Se ha dividido en tres partes este análisis buscando hacer más fácil al lector interpretar la secuencia en el manejo de los recursos para el Ayuntamiento de Cozumel, de esta forma se repasa las principales vías de envío de recursos al Estado de Quintana Roo y su vez al Gobierno Municipal de Cozumel.

También se incorpora en un apartado específico el manejo y proporción de los recursos propios y su administración hasta el otorgamiento de apoyos sociales. Por último se hace propicia la oportunidad de hablar de la “Problemática de demanda de recursos sociales para el Ayuntamiento de Cozumel” puesto que con el antecedente de los montos que por vía federal y municipal se administran en el municipio, se analizó cuales son algunas de las vías de mayor demanda de recursos para la aplicación del

Ayuntamiento en materia social y subsiguientemente la interpretación de donde conduce el potencial incremento de la aplicación de este tipo de gasto.

2.3.1 Envío de recursos a Estados y Municipios

Existe una relación directa entre el incremento porcentual de la población de una localidad con el otorgamiento de participaciones¹⁶, los cuáles se transfieren en primer término a los Gobiernos Estatales y posteriormente son repartidos entre los municipios que conforman la entidad federativa de que se trate. Ahora bien, los datos provenientes del INEGI muestran importantes incrementos en los niveles de población para el Estado de Quintana Roo por el periodo de 2000 a 2005¹⁷, lo que sugiere un incremento en las participaciones federales.

Las transferencias que hace la Federación a los Estados de la república, han representado en los últimos años incrementos significantes. Éstas están compuestas como sigue:

1. De Fondos de Participación e Ingreso por colaboración administrativa (transferencias no condicionadas), y
2. De Fondos de Aportaciones y Convenios de Descentralización (transferencias condicionadas).

Las aportaciones son un conjunto de recursos públicos condicionados a la obtención y cumplimiento de determinados¹⁸ objetivos (Ortiz, 2002). Y es ahí en donde marcan una diferencia en relación a las participaciones. Entre los recursos “condicionados” provenientes de la federación, uno de los de mayor relevancia para el Ayuntamiento de Cozumel es el de “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios” o Ramo 33.

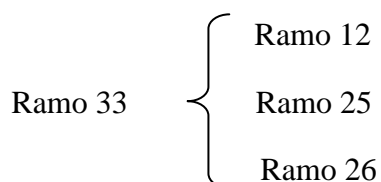
¹⁶ Por participaciones entiéndase la recaudación federal total que las leyes federales y estatales conceden a los municipios. Véase Cabrero y Orihuela (2002). Comúnmente a estas se les conoce como transferencias no condicionadas.

¹⁷ La tasa de inmigrantes y migrantes para el Estado de Quintana Roo en 2005, indica que 100,680 inmigrantes llegaron al Estado por un movimiento de 28,374 que emigraron del mismo, arrojando un porcentaje neto migratorio de 8.1%, el porcentaje más elevado del país.

¹⁸ Ortiz Ruiz, Miguel (1998).

Este Ramo a lo largo del tiempo y después de varias reformas constituciones se le ha ido incrementando su espectro de atención y recursos disponibles. Cuenta fundamentalmente con incorporaciones de diversos Ramos (CEFP, 2006) como se muestra en el cuadro 1:

Cuadro 1 Composición del Ramo 33



Fuente: Elaboración propia con datos de la Serie de cuadernos de Finanzas 2006. Cámara de Diputados.

El Ramo 12 tiene una estructura enfocada a la Salud, diversas acciones emprendidas en materia de descentralización se han enfocadas al sector salud, sin embargo, tal y como lo describe el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006:10) “El hecho más relevante que consolida todas las acciones se registra el 27 de enero de 1995, mediante la publicación del Decreto Presidencial que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación para la programación, presupuesto y evaluación de la salud pública”.

El Ramo 25 proviene del Fondo de Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. Este mismo fondo derivado de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Por último el Ramo 26 que se desprende de responsabilidades que manejo la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) desde su misma creación.

Así pues estos tres fondos dan cuerpo a lo que conocemos al día de hoy como Ramo 33 y que representa un importante alivio para los ayuntamientos en la búsqueda de mayores recursos, y el cual presentó como su principal objetivo de creación la descentralización de las responsabilidades y los recursos humanos y materiales en el país.

Actualmente el Ramo 33 está integrado por siete fondos en total y que en suma aportan un porcentaje importante de los ingresos del Ayuntamiento de Cozumel. (Ver cuadro 2).

Cuadro 2 Fondos que conforman el Ramo 33

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y
 - Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF),
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres:
 - Fondo para la Asistencia Social (DIF),
 - Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y
 - Fondo para Infraestructura Educativa Superior.
 - Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas 2006.

El método para la distribución de estos recursos tal como describe Sour (2004:05), “El Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal FAISM es distribuido a los estados utilizando una fórmula que se basa en criterios de pobreza y de otros factores relacionados con el nivel de bienestar de la población. Los estados, a su vez, están obligados a transferir estos recursos a los gobiernos locales utilizando criterios similares. Así, los municipios sólo pueden utilizar el dinero del FAISM para financiar proyectos relacionados con la creación de infraestructura social básica”.

Es importante mencionar todos los fondos con los cuales está constituido el Ramo 33, ya que en los últimos años (2005, 2006, 2007) para el Ayuntamiento de Cozumel, únicamente se han reflejado ingresos por los conceptos de FISM y FORTAMUN; y en el año 2008, se reportaron también ingresos por Transferencias Federales pero sin especificar de qué fondo, ya que únicamente se menciona como “Otros Ingresos” en una clara ambigüedad en el registro de los ingresos, misma situación que ocurre en la

clasificación de las cuentas de contabilidad gubernamental que se comentaran más adelante.

El motor fundamental y de mayor importancia en cuanto a los recursos de que dispone el Ayuntamiento de Cozumel, son las Participaciones Federales (recursos no condicionados), de ellos se desprende el Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” que por ser gasto descentralizado para su ejercicio libre representa la mayor parte de los ingresos que recibe el municipio de Cozumel.

Según Patrón (2000:16) “El carácter intergubernamental de estos recursos implica que cada nivel de gobierno está facultado para ejercer los recursos y supervisar la ejecución de los mismos exclusivamente por la legislatura correspondiente, asimismo esta vía de transferencia de recursos no implica ningún condicionamiento por parte de la federación en su ejercicio, ni está sujeta a fines o actividades específicas”.

Sin lugar a dudas la fuente principal de ingresos para el Ayuntamiento de Cozumel son las participaciones federales las cuales están integradas por las siguientes cuentas:

Cuadro 3 Fuentes principales de Ingreso Municipal

- Fondo General de Participación.
- Fondo de Fomento Municipal.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.
- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento y limpieza de la zona federal marítimo terrestre.
- Incentivos por administración de la zona federal marítimo terrestre.
- Incentivos por inspección y vigilancia (Multas administrativas federales no fiscales).
- Impuesto a la gasolina y diesel.
- Otros Ingresos.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Anuario de Finanzas Públicas 2006.

En el siguiente cuadro 4, se puede apreciar que efectivamente el Ayuntamiento de Cozumel para el periodo 2005-2008, presentó un incremento sostenido de la cantidad de recursos que se le destina a partir de las participaciones federales.

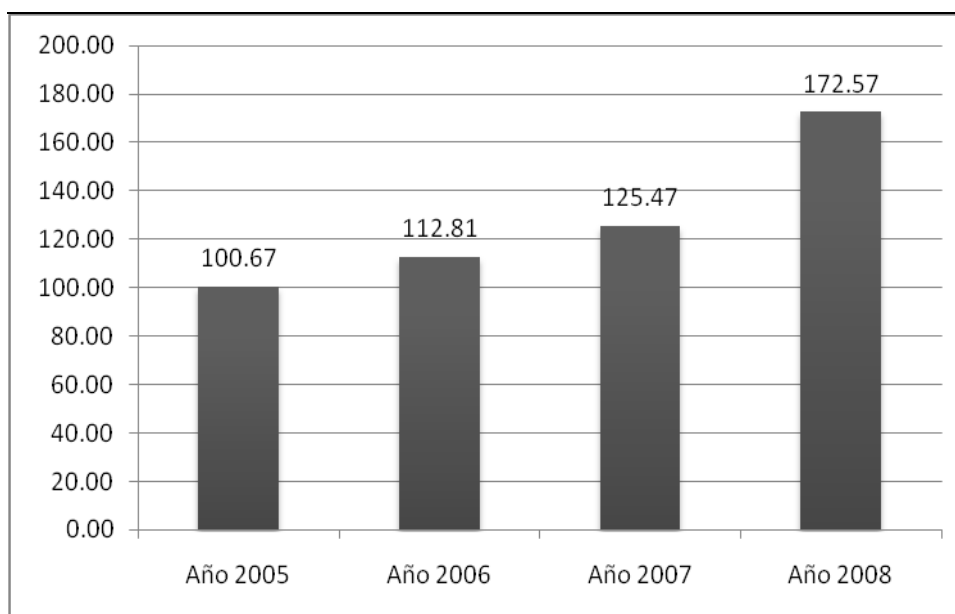
Cuadro 4 Participaciones – Ingresos Municipio de Cozumel
(Base 2002, millones de pesos)

	2005	2006	2007	2008
Total de ingresos	217.316	251.160	308.782	338.644
Participaciones	100.672	112.814	125.467	172.573
Ingresos restantes	116.644	138.345	183.315	166.070

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de Ingresos Municipio de Cozumel.

Las participaciones a lo largo del periodo fueron en acenso, teniendo un incremento considerable cada año en el transcurso del período, constituyendo un porcentaje muy importante en el total de ingresos del municipio, como se verá en la gráfica 1.

Gráfica 1 Participaciones del Municipio de Cozumel 2005-2008
Año base 2002
(Millones de pesos)



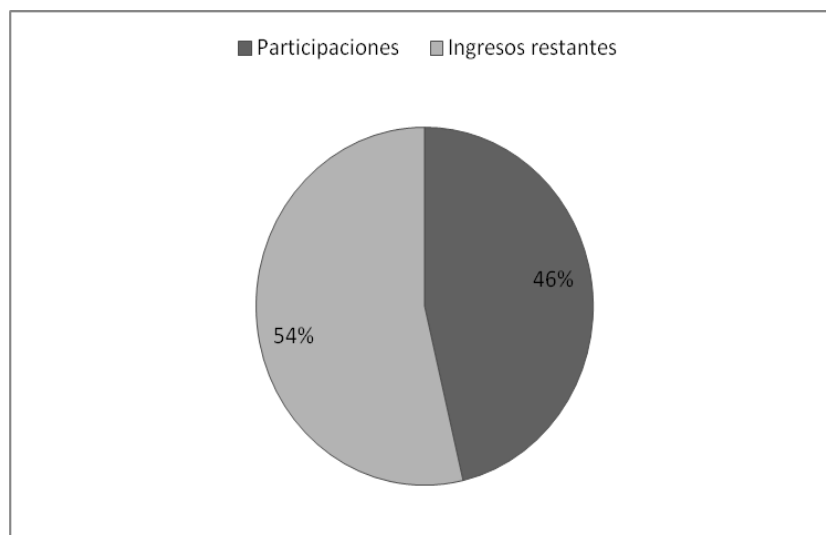
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la base de datos INEGI varios años.

Los recursos que ingresan al ayuntamiento por vía participaciones federales fueron en aumento durante este período, es muy importante precisar que las transferencias

federales en total, son el conjunto de fondos de participaciones y fondos de aportaciones, estos últimos tratados a detalle más adelante.

Continuando con la descripción del cuadro 4 en cuanto a las cuentas del Ayuntamiento de Cozumel, en la gráfica 2 se observa y esquematiza la importancia que reviste para el ayuntamiento la partida “Participaciones” del total absoluto de los ingresos del ayuntamiento para cada uno de los años del periodo de estudio. Por ejemplo, para el año 2005, el monto que recibió Cozumel por concepto de participaciones represento el 46 por ciento del total de sus ingresos.

Gráfica 2 Porcentaje de las Participaciones en el total de los Ingresos 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 4 y estadísticos de INEGI

Es sumamente significativo ver, como una sola de las partidas destinada por la Federación a los municipios, cuyo monto de recursos conformado con el 20 por ciento de la recaudación federal participable más un porcentaje en proporción directa al número de habitantes, adicionando el porcentaje que recibe de acuerdo al coeficiente que establece el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, más el porcentaje asignado en proporción inversa a las participaciones por habitante, pueda ocupar una cifra elevada en los ingresos de cada ayuntamiento, volviéndolos dependiente en todo momento de estos fondos. Y en otros casos ineficientes en la recaudación de sus impuestos bajo el argumento de que la Federación les otorgará recursos.

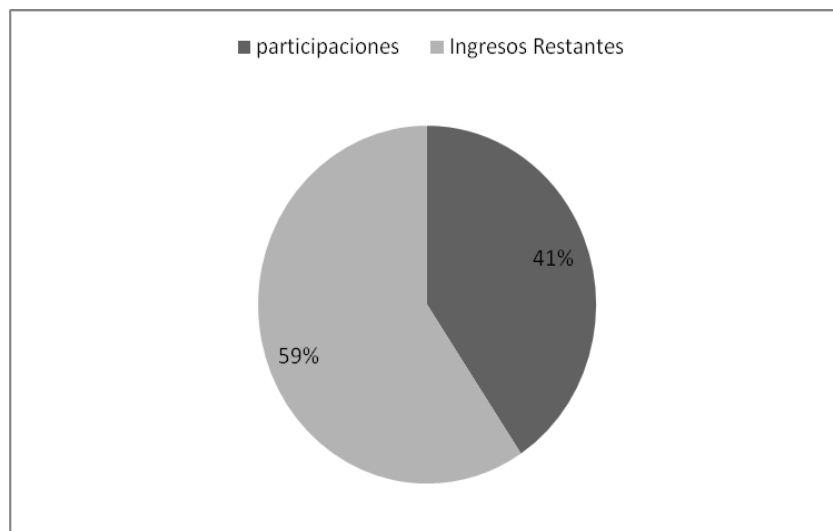
Aunque para el año 2006 el monto destinado a las participaciones que recibió el municipio de Cozumel fue de 1 por ciento menor al monto recibido en el año 2005, debemos de considerar que el ambiente que se vivió para ese año fue de un enfrascado proceso electoral federal y por consiguiente es de imaginarse que los montos destinados tuvieron ciertos ajustes.

Gráfica 3 Porcentaje de las Participaciones en el total de los Ingresos 2006



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 4 y estadísticos del INEGI.

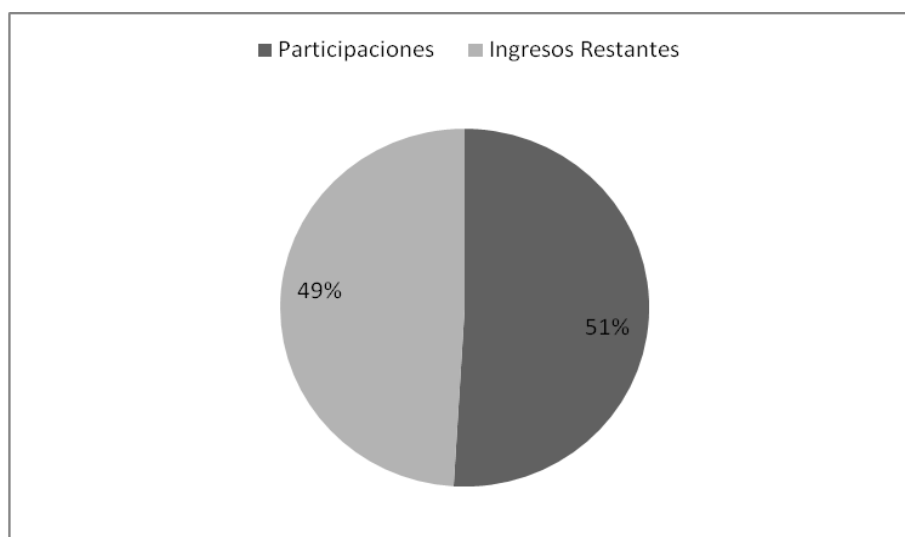
Gráfica 4 Porcentaje de las Participaciones en el total de los Ingresos 2007



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 4 y estadísticos del INEGI.

En conclusión, se puede observar en las gráficas dos, tres y cuatro, que existe un incremento gradual de los recursos (recursos propios y aportaciones federales) que va de un 54 por ciento en el año 2005; pasando a un 55 por ciento correspondiente a 2006; y un 59 por ciento para el año 2007, acompañado de un descenso en el monto participable, aún cuando en el año 2005 el monto fue de 100.67 millones de pesos y que para el año 2007 reportó montos superiores a los 125.47 millones de pesos.

Gráfica 5 Porcentaje de las Participaciones en el total de los Ingresos 2008



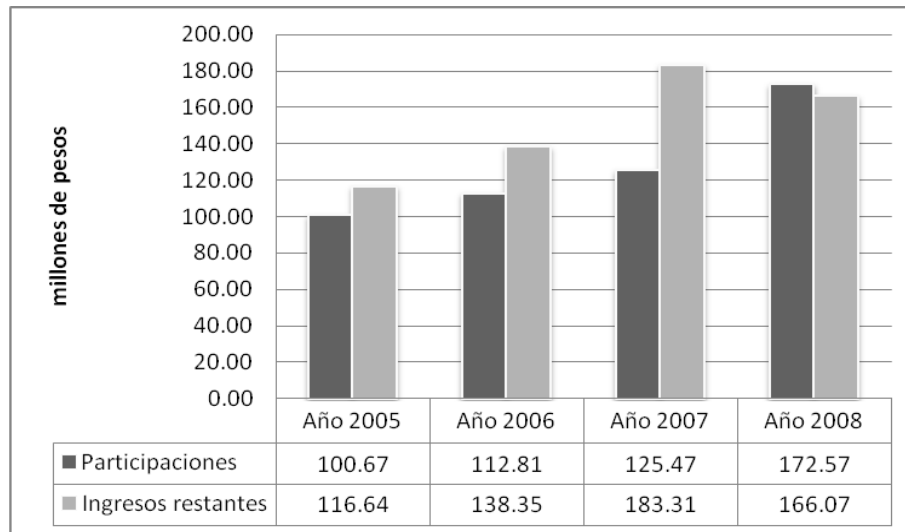
Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 4 y estadísticos del INEGI.

La gráfica 5 es particularmente interesante ya que demuestra un porcentaje superior tan solo en la partida de participaciones, que contrasta con el resto de los recursos (recursos propios y aportaciones federales) comparado con el monto del inicio del periodo (2005) que presentó 100.67 millones de pesos correspondiente al 46 por ciento del total del recurso disponible; para el año 2008 habría incrementado ese monto en 72.20 millones de pesos, alcanzando los 172.57 millones de pesos, y colocando el porcentaje por participaciones en 51 por ciento del total de los recursos disponibles para ese año.

Como se ha señalado anteriormente, las participaciones valga la redundancia son los fondos de participaciones e ingresos por colaboración administrativa, de manera que se consideran recursos de transferencias no condicionadas, esto quiere decir que el ayuntamiento está en libertad de poder ejercer este recurso prácticamente en lo que quiera.

En alusión al cuadro 4 en la gráfica 6 se observa el porcentaje de los ingresos totales para cada año del periodo, dividido en monto por participaciones e ingresos restantes (ver gráfica 6).

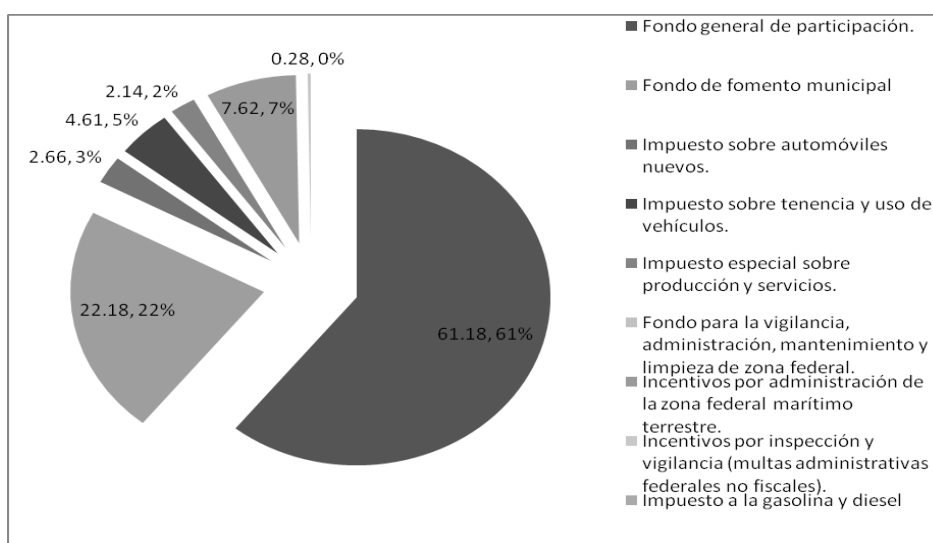
Gráfica 6 Participaciones Vs Ingresos Restantes
Comparativo: Año base 2002, Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos del INEGI varios años.

Con la finalidad de entender los movimientos porcentuales anuales en la partida de participaciones, se grafican a continuación en detalle la integración de los fondos para cada uno de los años.

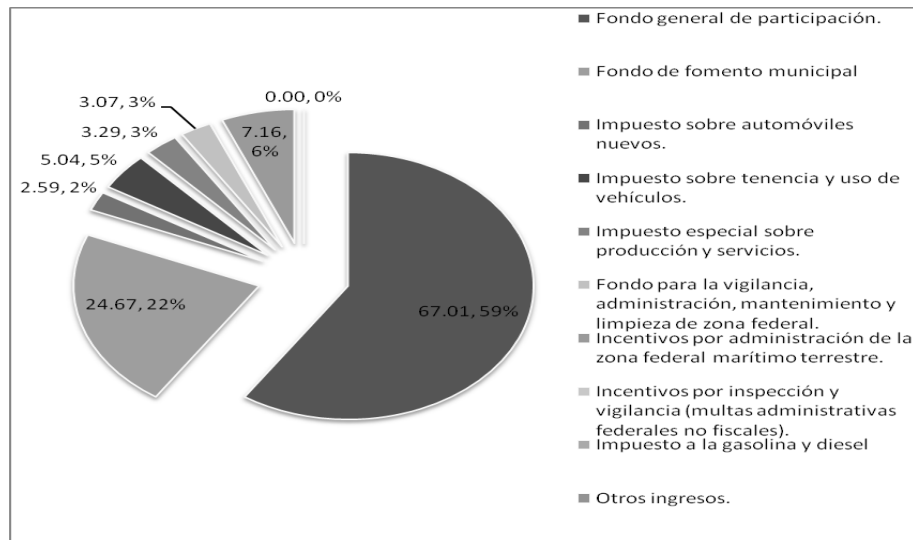
Gráfica 7 Integración de las Participaciones para el Año 2005
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos Municipio de Cozumel.

Los fondos que integran las participaciones federales reciben principalmente recursos provenientes del Fondo General de Participación, y como puede observarse en la gráfica 7, para el año 2005 este fondo tuvo el porcentaje más amplio de los cuatro años, con el 61 por ciento del total de las participaciones que llegaron al ayuntamiento de Cozumel.

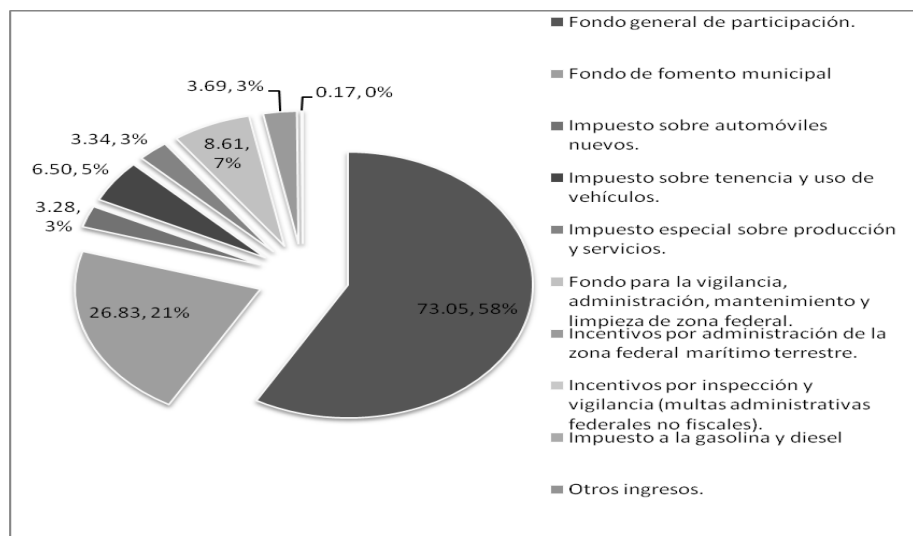
Gráfica 8 Integración de las Participaciones para el Año 2006
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos Municipio de Cozumel.

Sin embargo también se puede apreciar en las gráficas 8 y 9 que esta partida tuvo disminuciones, derivadas de políticas de recaudación que adoptó el Ayuntamiento.

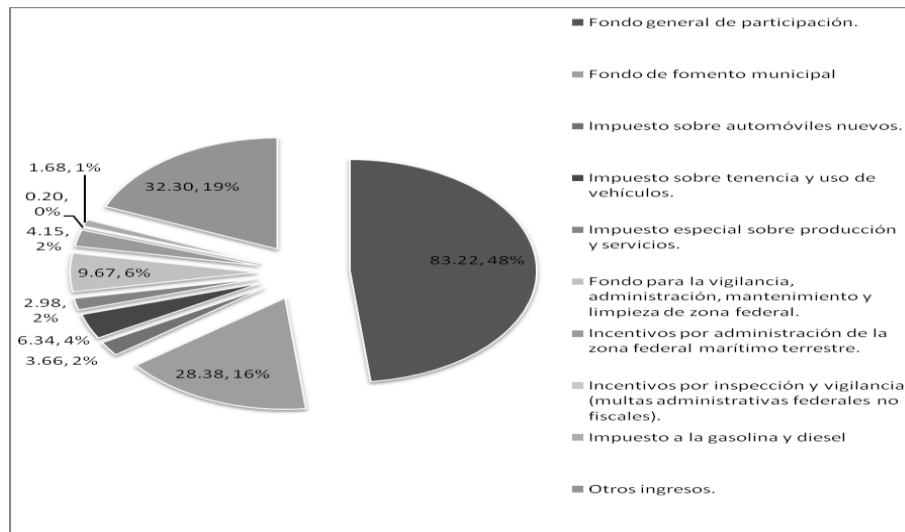
Gráfica 9 Integración de las Participaciones para el Año 2007
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos Municipio de Cozumel.

En la gráfica 10, las participaciones del año 2008 presentan una variación especial, ya que aunque el principal indicador bajo de 61 por ciento en 2005 a 59 por ciento en 2006, alcanzando el 58 por ciento para el año 2007; era de esperarse un descenso similar en 2008, pero la gráfica demuestra que hubo una caída a nivel del 48 por ciento, un poco justificada con un alza en la partida “otros ingresos” la cual no se encuentra descrita en la Ley de Ingresos publicada ese mismo año y que tampoco tuvo movimiento alguno en los años anteriores.

Gráfica 10 Integración de las Participaciones para el Año 2008
Millones de pesos



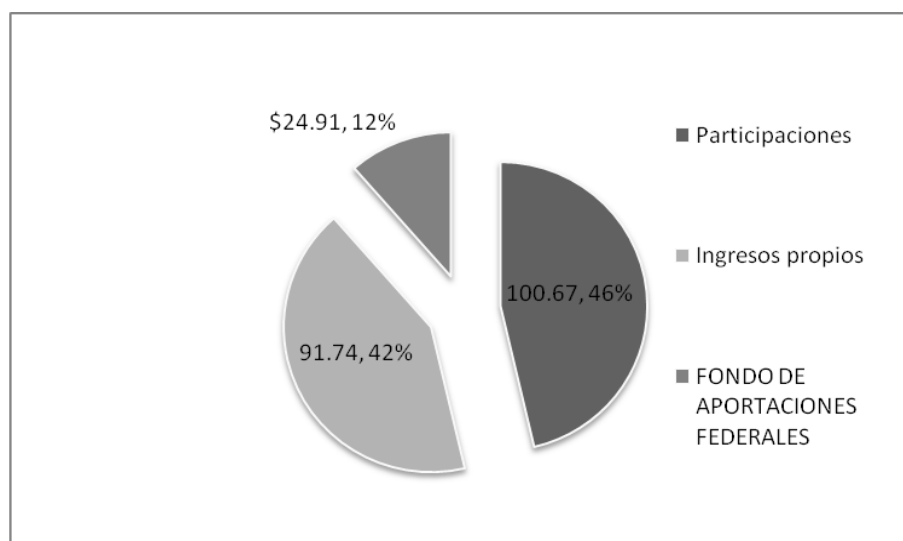
Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de ingresos Municipio de Cozumel.

Hasta ahora se ha analizado el porcentaje que representan las participaciones federales que se destinan al Gobierno Municipal de Cozumel, pero esas no son todas las transferencias que se recibe de la Federación, hace falta nombrar y revisar puntualmente la importancia que reviste para el presupuesto, los recursos que llegan al ayuntamiento con el concepto de “Aportaciones” las cuales reciben el nombre de Fondos de Aportaciones y Convenios de Descentralización, cuya característica principal es ser transferencias condicionadas.

Las transferencias condicionadas significan un instrumento de política social focalizada y son cantidades de dinero en efectivo que se entregan en forma directa con cierta periodicidad, a cambio del cumplimiento de una o varias condicionalidades.

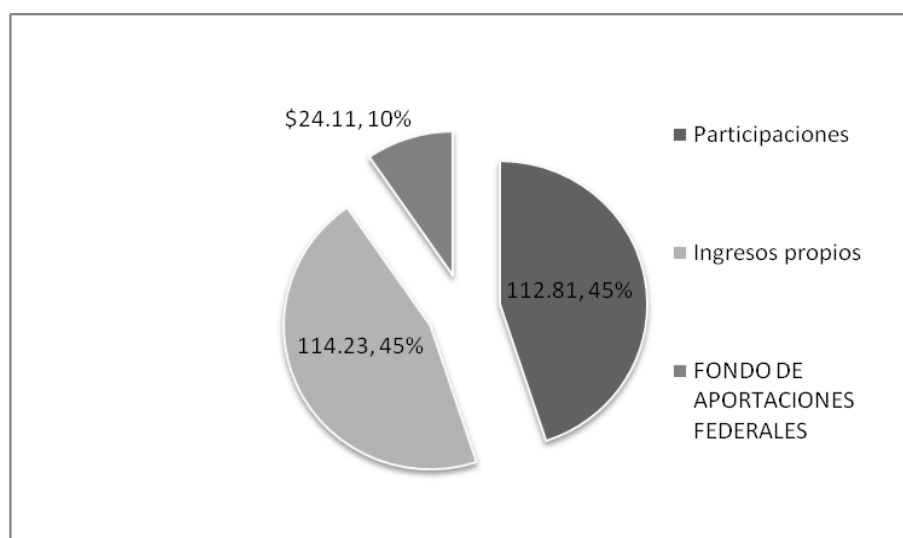
En la gráfica 11, se hace un comparativo en base a los movimientos de las aportaciones federales para el Ayuntamiento de Cozumel en sus principales rubros y para los años: 2005, 2006, 2007 y 2008. De la misma forma se agrega una gráfica en dónde se observa cuanto representan porcentualmente las aportaciones federales para Cozumel durante el período, comparado con el porcentaje de participaciones, arriba mencionado, en relación con la totalidad de los ingresos municipales.

Gráfica 11 Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2005
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de ingresos Municipio de Cozumel.

Gráfica 12 Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2006
Millones de pesos

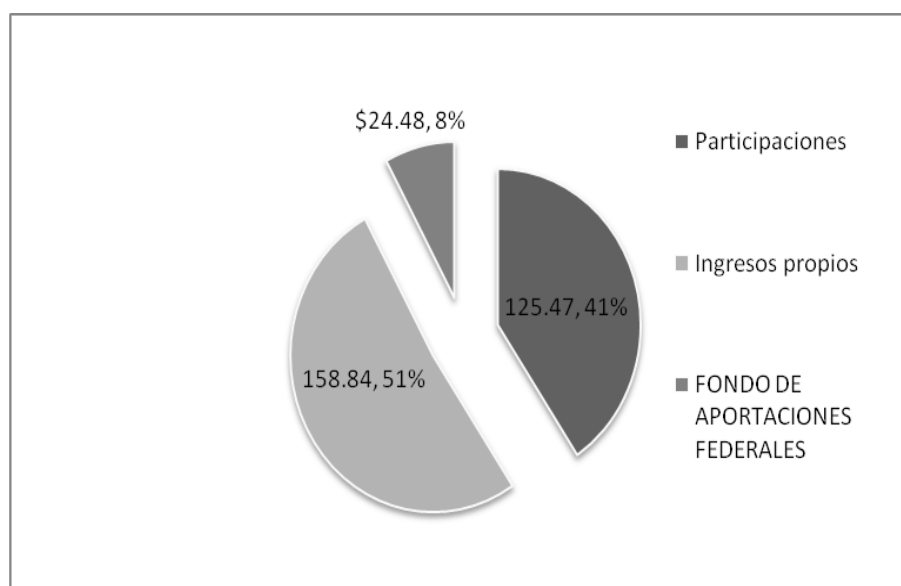


Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de ingresos Municipio Cozumel

En la gráfica 11, se observa que aún cuando es significativo el aporte del 46 por ciento del total de los recursos que administra el ayuntamiento para el año 2005 y que este mismo porcentaje únicamente provino de participaciones, también recibe otro ingreso importante vía aportaciones, en este caso ese importe representa el 12 por ciento del total de los recursos restantes, en suma ambas transferencias suman el 58 por ciento del total de los ingresos a ejecutar para el 2005.

Con estas gráficas es posible analizar no sólo el comportamiento de los porcentajes que son recibidos como recursos para el municipio, si no también, podemos de manera particular analizar que los ingresos propios del ayuntamiento tuvieron un comportamiento a la baja al finalizar el período estudiado.

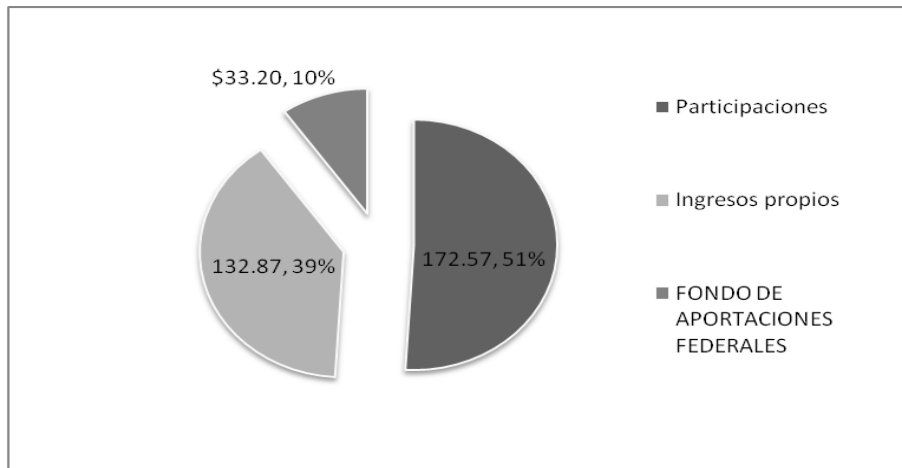
Gráfica 13 Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2007
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de ingresos Municipio Cozumel

Es decir, en el año 2005 representaban un 42 por ciento del total de los recursos disponibles con poco más de 91.74 millones de pesos, en el año 2006 se avanzó alcanzando el 45 por ciento con 114.76 millones de pesos; para el año 2007 nuevamente este porcentaje crece al registrarse un 51 por ciento con 158.84 millones de pesos, siendo la única ocasión en el período que se analiza en que los recursos propios son mayores de los que llegan por la vía de las transferencias, para finalmente en el año 2008 volver a caer incluso hasta niveles de 39 por ciento con 139.87 millones de pesos.

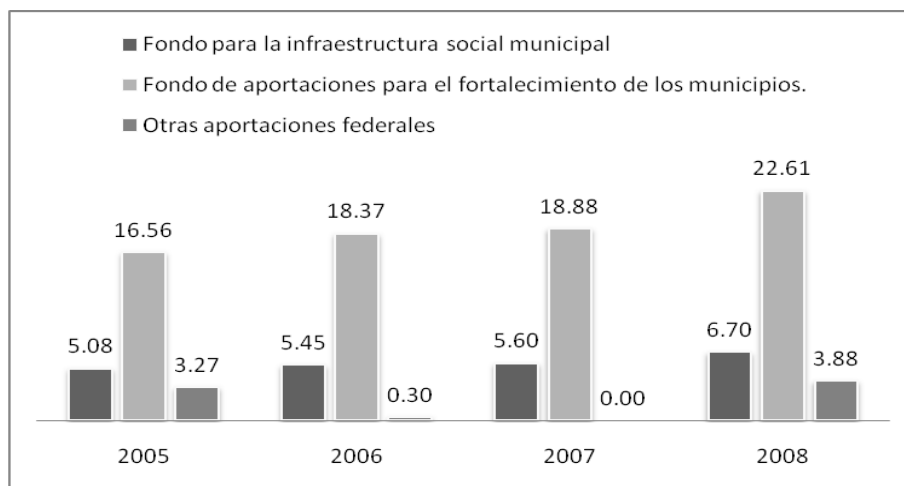
Gráfica 14 Transferencias Federales Vs Recursos Propios 2008
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de ingresos Municipio Cozumel.

Las transferencias que el ayuntamiento de Cozumel recibe vía Federación son fundamentales para su propia operatividad; las aportaciones consisten la segunda vía más importante de las transferencias, y en algunos casos también resultan más importantes que algunos de los recursos propios, que se analizarán más adelante.

Gráfica 15 Integración de la Cuenta de Aportaciones para el Periodo 2005-2008
Año base 2002, millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de ingresos Municipio de Cozumel.

Las aportaciones están integradas como sigue:

- Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios.

- Otras Aportaciones Federales.

Estos fondos se desprenden de fondos generales integrantes del Ramo 33, el cual ya se ha comentado a detalle anteriormente. En la gráfica 15, se hace una comparación del porcentaje en que integran la cuenta de aportaciones para cada uno de los años del período estudiado. Dependiendo del fondo de que provenga el recurso será el tratamiento específico a seguir para la ejecución del gasto, en buena medida las aportaciones al estar condicionadas a aplicaciones específicas resultan más controladas que por ejemplo la libertad en cómo se pueden ejecutar las participaciones.

2.3.2. Los recursos propios, su distribución y camino hacia los apoyos sociales

La existencia del ayuntamiento como organización social requiere de recursos económicos para solventar los gastos necesarios para lograr sus fines. Los ingresos públicos son el conjunto de recursos que en un momento dado pasan a formar parte, o a ser propiedad del gobierno, ya sea este Federal, Estatal o Municipal, en virtud de diferentes acciones que tendrá que llevar a cabo en el cumplimiento de las atribuciones que la ley le confiere.

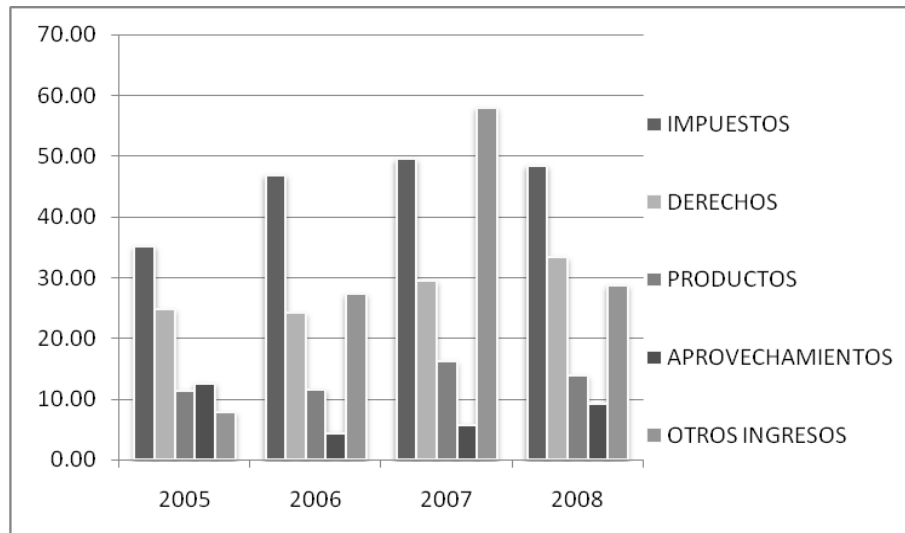
Los ingresos municipales se estructuran basándose en todos los recursos monetarios que recibe el ayuntamiento a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos.

Los recursos propios del Ayuntamiento de Cozumel entran por los conceptos generales de Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, y están comprendidos en la Ley de Ingresos Municipales que se aprueba año con año por el Honorable Congreso Local.

En la gráfica 16 se muestra los movimientos que tuvieron estas cuentas durante el período 2005-2008, resulta importante destacar que dentro de los recursos propios también se consideran la cuenta de otros ingresos y dentro de la cual se adicionan los recursos que por vía de contratación de deuda se asimilan. En esta gráfica se puede ver claramente el por qué en las gráficas de cuadros anteriores referente al año 2007, éste

representó el único año del período en donde era mayor el recurso propio que las participaciones, mucho de este cambio se explica en la contratación de deuda que en gráfica siguiente se observa.

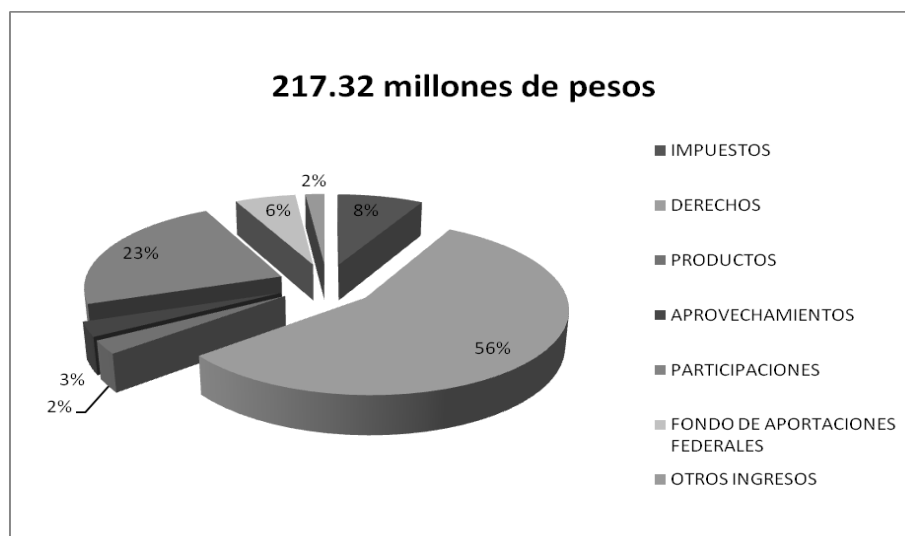
Gráfica 16 Comparativo de las Cuentas Integradoras de los Recursos Propios para el Período 2005-2008
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de ingresos Municipio de Cozumel.

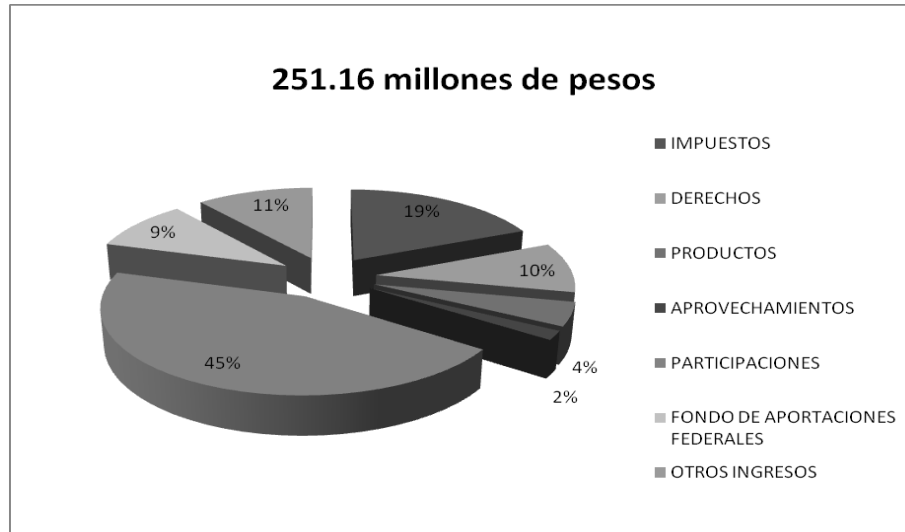
Una vez que ya se ha repasado todos los números generales de las cuentas que integran los recursos que administra el Ayuntamiento de Cozumel, se muestran en las gráficas 17, 18, 19 y 20 la división total de los recursos para cada uno de los años analizados, con estas gráficas se da mayor claridad al origen de los recursos.

Gráfica 17 Porcentaje de los Recursos Disponibles para el Ejercicio 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Q. Roo.

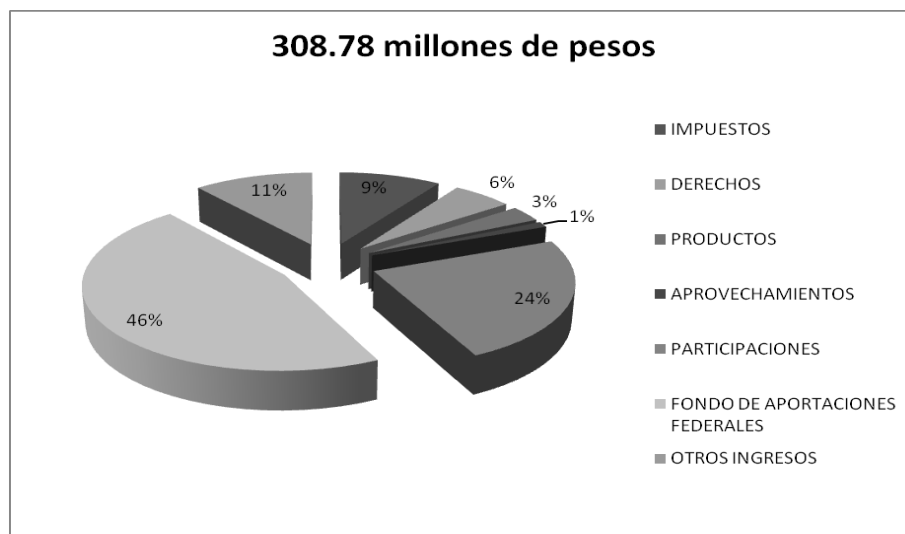
Gráfica 18 Porcentaje de los Recursos Disponibles para el Ejercicio 2006



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Q. Roo.

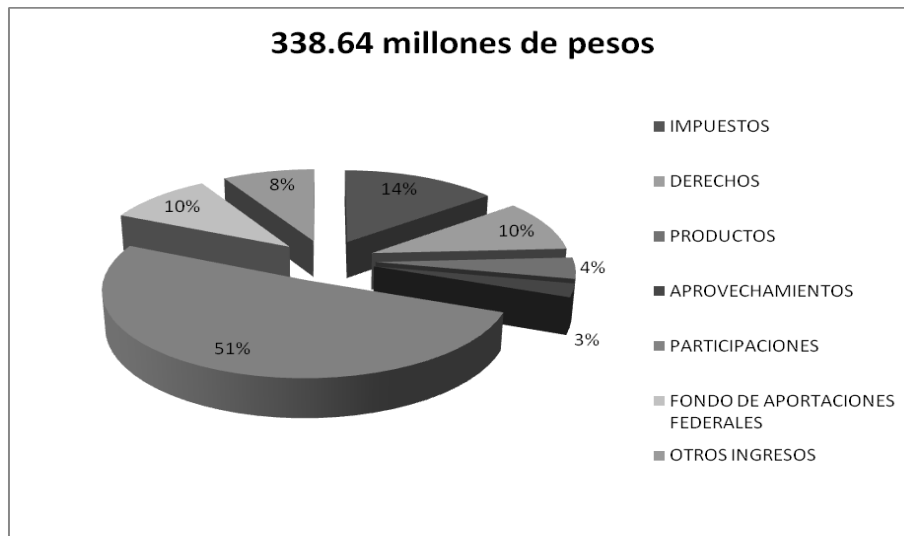
En el ejercicio 2005 los recursos disponibles representaban 217.32 millones de pesos, teniendo un incremento de 15.57 por ciento para el ejercicio 2006 logrando un monto de 251.16 millones de pesos. Para el año 2007 este incremento fue de 42.08 por ciento en comparación al monto disponible del año 2005, quedando en 308.78 millones de pesos, así mismo el porcentaje que incremento para el año 2008 fue de 55.83 por ciento con respecto a 2005.

Gráfica 19 Porcentaje de los Recursos Disponibles para el Ejercicio 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de la página del Congreso del Estado de Q. Roo

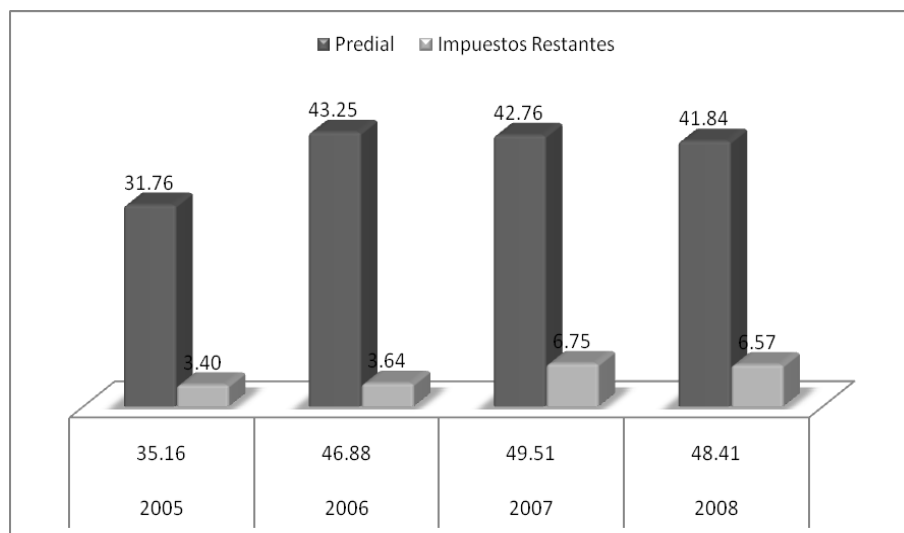
Gráfica 20 Porcentaje de Recursos Disponibles para el Ejercicio 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Q. Roo

Como se aludió antes, los conceptos generales que integran el recurso propio son cinco, a su vez están divididos en varios rubros. Con el propósito de destacar los rubros más importantes, se exponen unas gráficas que ilustran únicamente los rubros más representativos de los recursos propios (ver gráfica 21).

Gráfica 21 Principales Rubros de Impuesto para Periodo 2005-2008
Millones de pesos

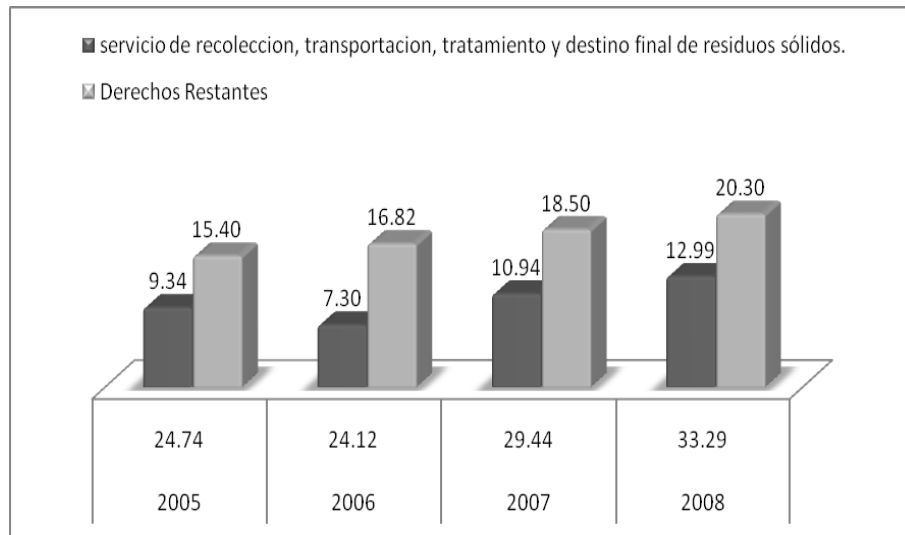


Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Q. Roo

Sin lugar a duda el principal ingreso propio del ayuntamiento de Cozumel para el periodo de 2005 – 2008 se encuentra establecido en la clasificación general de

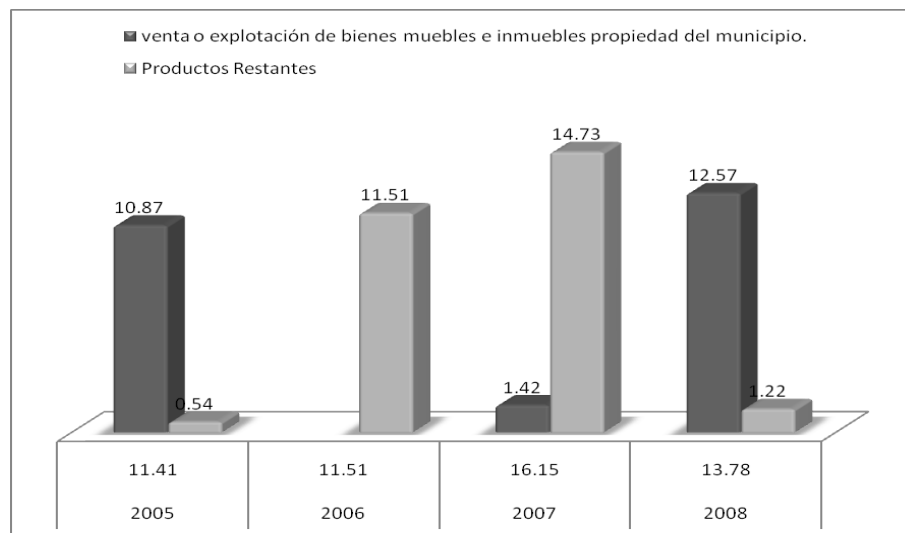
Impuestos y es el que se recauda por el cobro de predial, en la gráfica anterior se observa el monto de este concepto en el total de los ingresos propios del Ayuntamiento de Cozumel por el periodo de 2005 -2008.

Gráfica 22 Principales Rubros de Derechos para el Periodo 2005-2008
Millones de pesos



Fuente: Elaboración Propia con datos del Congreso del Estado Q. Roo

Gráfica 23 Principales Rubros de Productos para el Periodo 2005-2008
Millones de Pesos



Fuente: Elaboración Propia con datos del Congreso del Estado Q. Roo

Los recursos arriba mencionados, particularmente las Participaciones y los Recursos Propios mantienen cierta vulnerabilidad para su ejercicio, todos ellos son claramente

identificados, al momento de ingresar, ya que desde el momento en que son requeridos se sabe cuál es su fuente de ingreso y de esa misma manera es que son contabilizados.

A hora bien, la vulnerabilidad ocurre debido a que tanto participaciones, y principalmente las cuentas que integran los recursos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos) desde el mismo momento en que se van generando se van contabilizando, pero este dinero es depositado en una cuenta bancaria concentradora llamada “cuenta pública” y una vez estando ahí, puede ser utilizada al libre criterio y bajo las prioridades de los funcionarios autorizados para ejecutarlo.

En la práctica el Ayuntamiento de Cozumel reserva recursos mayoritariamente provenientes de las participaciones para el principal compromiso de pago, la nómina y ejecuta los gastos de otros compromisos desde lo que se genera de recursos propios, con la disponibilidad que presente la cuenta concentradora de banco, de esta forma se ejecutan compromisos inmediatos como pueden ser:

- Pago a proveedores.
- Convenios de publicidad.
- Apoyos Sociales.
- Eventos Especiales.
- Operatividad (insumos, combustibles)

De esta forma y particularmente en el tercer renglón de los gastos, los apoyos sociales, que pueden ser tan diversos como un apoyo para medicamentos de una persona de escasos recursos o bien el pago del servicio de energía eléctrica de algún ciudadano con problemas económicos, hasta apoyos para gastos de fiestas de quince años o funerarios; todos estos gastos, pueden ser perfectamente ejecutados desde la cuenta concentradora bancaria de “cuenta pública” en cualquier momento, basta únicamente con que la cuenta tenga saldo y no habrá manera de especificar el origen exacto del ingreso es decir, si fue impuesto, derecho, producto, aprovechamiento e incluso participación.

Dentro de las funciones, que debe procurar un Estado y en particular un ayuntamiento dada su cercanía con la población, está el procurar por el desarrollo de la sociedad en su

conjunto y establecer mecanismos para atender a los sectores de la sociedad menos favorecidos o vulnerables. Es bajo esta premisa o bajo este espíritu social es que el Ayuntamiento ejecuta gasto en apoyos sociales.

Al no existir un organismo interno que vigile la ejecución de este tipo de gastos y tampoco una herramienta administrativa que pueda en prima instancia clasificar el tipo de gasto de apoyo social y en segundo término, mantener un registro de los beneficiarios, así como del total histórico de apoyos otorgados, es ciertamente un hecho y más adelante en este documento se demostrará, que una o varias dependencias municipales pueden otorgar apoyo de tipo social a un mismo beneficiario sin siquiera saberlo.

El camino para ejecutar gasto en materia social es el siguiente, bastará con tener saldo disponible en la cuenta concentradora, y que algún ciudadano solicite algún determinado apoyo, a alguna de las dependencias integrantes del Ayuntamiento, esta dependencia solicitará mediante una forma documental interna el requerimiento del pago del servicio o producto solicitado y el área financiera ejecutará el pago si cuenta con la autorización del director general.

Es claro que el área financiera solo recibe este tipo de solicitudes de determinadas dependencias, pero esto política interna definida bien desde el mismo presidente municipal o el tesorero, aún así, existe la duda razonable de que si son tres o cuatro las dependencias o funcionarios autorizados a ejecutar este tipo de apoyos, entre ellos mismos, no lleven un registro del número de apoyos que otorgan a cada ciudadano, propiciando con ello un amplio margen en donde se pueda presentar la duplicidad.

2.3.3 Problemática de demanda de recursos sociales para el Ayuntamiento de Cozumel

Uno de los problemas sociales contemporáneos en el Estado de Quintana Roo es una impresionante inmigración, ciudadanos de otras comunidades marginadas del país y de otros estados en donde muchas veces no recibieron la atención de sus gobiernos, vienen en busca de mejores oportunidades de desarrollo en compañía de familias enteras,

cientos de personas y sus familias se instalan regular o incluso irregularmente a lo largo de todo el territorio del Estado.

Una gran cantidad de familias de escasos recursos económicos y que hace muy poco tiempo (dos o cuatro años) se establecieron de manera irregular en la periferia de la ciudad de Cozumel, son buscados para capitalizar estrategias políticas de apoyos. Dadas sus condiciones de vida, muchas de estas personas, saben que los gobiernos buscan robustecer las listas de beneficiados de sus programas para encausar sus estrategias políticas en ese sector y dados los limitados requisitos establecidos para acceder a los beneficios de los programas y apoyos, se instalan en primer lugar en las listas de beneficiarios de los programas gubernamentales.

Éste representa un grave problema, porque los presupuestos y los recursos con los que cuentan los gobiernos locales, no alcanzan para cubrir la necesidad de la población origen y mucho menos para repartirlo entre los recién llegados. Cada año resulta más complicado para el Estado y particularmente a los gobiernos municipales hacerse de los recursos necesarios para atender las demandas ciudadanas, las diferentes administraciones¹⁹ optan por contratar deuda para poder cubrir los gastos de inversión en infraestructura.

La complejidad actual de las realidades gubernamentales de los municipios del Estado de Quintana Roo implica el acceso a recursos escasos en relación a su demanda, de ahí que tengamos que examinar la manera en que se asignan los recursos. Esta propuesta pretende dotar de mayores recursos al Ayuntamiento de Cozumel para poder aplicarlos en sus necesidades más apremiantes y evitar fugas inútiles de dinero. De ahí la importancia que reviste esta investigación que aporta elementos para el ahorro en materia de gasto para los gobiernos locales.

Las administraciones públicas locales tienen una marcada intención de atenuar en alguna medida la demanda de necesidades de la población a partir del otorgamiento de apoyos económicos o en especie, pero aún cuando tenga la intención de optimizar el recurso disponible para este tipo de gastos se encuentra la problemática de no contar

¹⁹ Administraciones: Referido al Gobierno Municipal en funciones constitucionales por un periodo de gestión de tres años.

con herramientas que le permitan registrar y detectar las posibles duplicidades en el otorgamiento de estos beneficios sociales, colocando involuntariamente a las finanzas públicas en una posición vulnerable.

Estos recursos pueden redistribuirse evitando las fugas que se generan por el rubro de apoyo social. Es preciso señalar que la actual reglamentación municipal, así como las diferentes leyes en materia de manejo y administración de recursos públicos, permiten que se generen vicios como el poder acceder a diversos apoyos económicos o en especie tramitándolos en diversas dependencias municipales y sin que entre estas mismas dependencias puedan detectar cuantas veces una misma persona o familia ya ha sido beneficiada de los diversos programas o recursos.

El gasto público del Estado es normado y regulado por las disposiciones establecidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo. Gastos que quedarán registrados y autorizados por cada período anual en los presupuestos de ingresos y egresos respectivos de los municipios del estado así como el del ejecutivo estatal, estos a su vez serán revisados por el Congreso del Estado a través de su Auditoría Superior. La fiscalización del ejercicio del gasto se realiza a través de auditorías que de acuerdo a la legislación estatal vigente compete a la Contraloría de Gobierno, a los poderes legislativo y judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencias.

Con la principal motivación de facilitar el estudio de los gastos que en materia de social se presentan en el ayuntamiento, resultará útil dividir este tipo de gastos en dos grandes grupos: en primer término el gasto generado para atender los programas de desarrollo y asistencia social a los cuales se encuentra obligado el Estado y los ayuntamientos a fomentar, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y regulado por lo dispuesto en la Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo velando en todo lo posible por satisfacer los derechos sociales²⁰ de los beneficiarios²¹ de estos programas, ya sea en el ámbito Federal, Estatal y Municipal.

²⁰ Artículo 12, Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo.- Sin perjuicio de lo que señalen otras disposiciones legales, en el Estado de Quintana Roo se reconocen y consideran como derechos para el desarrollo social los siguientes: El derecho a la salud; a la educación; a la alimentación y nutrición adecuada; a vivienda digna y decorosa; a un medio ambiente sano; al trabajo y la seguridad social; a la equidad y la igualdad; a la organización social y al desarrollo comunitario; y derecho al agua potable.

En segundo término, los beneficiados²² de la aplicación de gasto público municipal en materia social y que no forman parte de ningún programa específico que le brinde el acceso a estos recursos, únicamente cuentan con la autorización directa de funcionarios de alto nivel municipal para otorgar algún tipo de beneficio económico o en especie. Una característica notoria de este tipo de gastos es que se encuentran contabilizados bajo el rubro contable de “apoyos” utilizado para este fin en el catálogo de partidas presupuestales del Estado de Quintana Roo.

Se hace necesaria hacer la mención de la visión de la legislatura del Estado para el concepto de Desarrollo Social (2007) artículo IV “Es el proceso de crecimiento integral, a través de mecanismos y políticas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la incorporación plena de los servicios, grupos y sectores de la sociedad, comunes y regiones al desenvolvimiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y su calidad de vida, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social entre los individuos y grupos”.

²¹ Artículo 4, Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo.- Las personas atendidas por planes y programas de desarrollo social que por sus condiciones de vida así lo han requerido y que cumplen con la normatividad establecida en los planes y programas de la materia.

²² Se describen como beneficiados y no como beneficiarios debido a que los primeros no se encuentran registrados en programas específicos de desarrollo o atención social a que hace referencia la Ley para Desarrollo Social del Estado y tampoco es necesario que cumplan con lo establecido en el artículo 4 de la misma ley.

Capítulo III

Análisis legal y vicios en el otorgamiento de recursos públicos

Como preámbulo a la descripción de este capítulo, se puede decir que las disposiciones de ley o las reglamentaciones legales, tienen por objeto regular la asignación y aplicación de recursos públicos, que de acuerdo a su disponibilidad presupuestal, destina a las acciones de bienestar y desarrollo social. Sin embargo, es de notarse que son estas mismas leyes o reglamentaciones las que tienen lagunas legales y que se resumen a simples interpretaciones de quienes hacen uso de ellas.

En este sentido lo que se pretende lograr en este capítulo es hacer una revisión sobre los aspectos más importantes en relación a la reglamentación y legislación sobre el otorgamiento de los recursos públicos para el municipio de Cozumel en el período 2005-2008, en función de la ejecución del gasto público para apoyo social.

La primera parte contempla las responsabilidades en las que incurren los servidores públicos del Estado de Quintana Roo, en el ejercicio de sus atribuciones, así como el ámbito directo de su competencia.

Al analizar los aspectos más importantes de las responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Quintana Roo de manera general dado que parte desde la esfera de aplicación estatal, se hace obligatorio contemplar a detalle la normatividad vigente para el tratamiento de los recursos financieros disponibles en los municipios del Estado y para ello se cita la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo, ya que en ella se describen normas generales que contribuyen a la unificación de criterios en cuanto al registro y aplicación de los recursos públicos en el Estado.

La última parte de este capítulo, hace necesario observar de manera particular, en el ámbito de competencia específica para el Ayuntamiento de Cozumel, su reglamentación

interna en torno al uso, aplicación y registro del gasto público del ayuntamiento, por lo cual se analiza los Lineamientos Generales del Gasto Público Municipal.

Toda la consulta al marco legal por el cual se rige el ayuntamiento de Cozumel en la ejecución del gasto que se destina a los apoyos sociales, está siempre observada bajo la visión de detectar su posible vulnerabilidad en la duplicidad o dispendio del recurso público.

3.1 Marco Legal Municipal

El marco legal municipal, inicia como es natural desde la propia Constitución Política Mexicana, particularmente en el Artículo 115 Constitucional, el cual establece las facultades y atributos con los que cuentan los municipios mexicanos, delimitando de alguna manera su independencia administrativa de los Estados y de la propia Federación.

El gobierno municipal desarrolla una función normativa igualmente delimitada por la constitución a la esfera administrativa de policía y buen gobierno. Como órgano ejecutivo, el ayuntamiento despliega una función administrativa, cuyo contenido principal consiste en la prestación de servicios públicos básicos requeridos por la comunidad municipal y la aplicación de las normas gubernativas en lo general, función que por su importancia han hecho que las leyes califiquen al ayuntamiento como la administración pública municipal.

También, el gobierno municipal desarrolla una especie de función jurisdiccional limitada a la acción de la justicia de policía y buen gobierno. Por cuanto a la función administrativa se refiere, la administración municipal tiene establecida, sobre bases constitucionales, una serie de cometidos entre los que destacan la prestación de servicios públicos municipales; la planeación y administración del desarrollo urbano municipal; la promoción cívica cultural, y asistencial social de la comunidad entre otras. Resumiendo la administración pública municipal tiene como cometido general la aplicación de las leyes y reglamentos municipales, y en colaboración con los otros niveles de gobiernos, las demás normas jurídicas que así lo establezcan.

Continuando con el tema, es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la que establece el marco legal municipal con base en disposiciones y reglamentos desde el ámbito local. También existe una amplia variedad de leyes, reglamentos y decretos que emanan de la legislatura estatal y que se integran al ámbito municipal, no considerados necesarios en este capítulo, puesto que no se ocupan de alcanzar los objetivos que se buscaban.

Debido a que se analiza el movimiento de los recursos económicos con los cuales cuenta el Ayuntamiento de Cozumel y los mecanismos a través de los cuales se permita la ejecución de gasto en apoyos sociales se incluye de manera particular la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo y los Lineamientos Generales del Gasto Público Municipal, estos últimos se encuentran en la esfera de aplicación del Ayuntamiento de Cozumel para el período gubernamental de 2005-2008²³.

Como punto de partida de la libertad con la que cuentan los ayuntamientos para ejecutar gastos en materia social y que auto catalogan como apoyos sociales, éste se puede explicar desde el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, que establece:

“El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en el territorio que le señala a cada uno de ellos la presente Constitución, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda. La Autonomía del Municipio Libre se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que conforme a ellas se expidan”.

²³ Se considera aplicación únicamente para el municipio de Cozumel, porque recibe validez al ser un documento regulatorio del gasto municipal, pero que fue generado por iniciativa de la misma administración y oficializado a través del Cabildo Municipal.

Usando como basamento el argumento de que la autonomía del ayuntamiento se expresa en su facultad de gobernar y administrar los asuntos de su comunidad a través de su personalidad jurídica, patrimonio propio y sobre todo en la libre administración de su hacienda, es cuando en la práctica se abre la puerta a la ejecución de gasto en materia social de manera discrecional y compleja para su propio control interno.

En consecuencia, por esta imprecisión, es necesario ir más allá de un texto para entender la naturaleza del gasto en apoyo social, ya que el marco legal municipal no se puede entender, sino se aprecian las interrelaciones que tienen que ver con él, es decir, que aunque se consigna a los asuntos de su comunidad en particular y a los asuntos estatales en lo general, este rol requiere un entendimiento comprensivo de las leyes inmersas en el mismo, por lo que se considera de suma importancia continuar con el tema de la ley de responsabilidad de los servidores públicos.

3.1.1 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Antes de entrar a la valoración de la ley de los servidores públicos, es necesario conocer algunas definiciones y contextos, por ejemplo la UNESCO a la letra dice: “la etimología del término responsabilidad proviene del latín *respondere*, que significa responder, estar obligado. La responsabilidad ha tenido diferentes matices en su significado a través de la historia. La responsabilidad nace en los casos de incumplimiento de la obligación y vincula al patrimonio del deudor en garantía del deber que éste tiene de responder. De la deuda nace la pretensión del cumplimiento de una obligación. Sin embargo deuda y responsabilidad más bien de relacionarse de forma independiente son dos aspectos o momentos de un mismo fenómeno.

La responsabilidad no siempre es consecuencia de un acto imputable, ya que existe responsabilidad sin culpa. La responsabilidad no solo es por actos propios, sino también a veces por actos de terceros, así por ejemplo el padre o el empresario responden por daños causados por sus hijos y trabajadores en las respectivas relaciones filiales de tutela y empresa. La responsabilidad puede ser pública o privada. Pero también la palabra responsabilidad tiene del mismo modo un sentido autónomo ajeno al mundo del derecho. Así en política se habla de responsabilidad. J Freund en su libro *L'essence du politique*, afirma que el poder político, en la relación mandato y obediencia, a veces hay

un sentido deficiente del concepto de responsabilidad en cuyo contenido se suele ver una complicidad con el poder en perjuicio de la libertad y la dignidad humana.

La responsabilidad está vinculada a actos, es decir se está al nivel de los medios y de las consecuencias donde el hombre político decide. Ya lo menciona Max Weber “Todo el arte de la política consiste en el sentimiento de la responsabilidad que aúna contradictoriamente la pasión al servicio de la opinión y la fría mirada que sabe tomar la distancia precisa para dejar morir la intimidad de la decisión”. Con esto se quiere decir que cualquiera que sea la doctrina política y cualquiera que sea la grandeza de los fines, los medios y las consecuencias son la piedra de toque de la responsabilidad.

Ya que se conoce algunas definiciones de responsabilidad, se puede entrar de lleno a lo referente a responsabilidad de los servidores públicos. Dentro de la normatividad legal que procura un ayuntamiento están las leyes y reglamentos particulares, que establecen los lineamientos a seguir para alguna dependencia o asunto en particular. También existen las leyes y reglamentos de carácter general, los cuales incumben a todas las dependencias o bien a todos los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. En este particular caso, se analiza la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tal y como su nombre indica, abarca a todos los servidores públicos²⁴, desde el más humilde barrendero e inclusive el Presidente Municipal.

El objeto principal de la ley se reglamenta en el título octavo de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo en materia de Responsabilidades, Obligaciones y Sanciones de las conductas que impliquen responsabilidad administrativa. Dentro de las obligaciones de todo servidor público, se encuentra la de utilizar con el cuidado y diligencia que la naturaleza de los bienes exige, todo aquel material que, para el desempeño de sus labores le otorgue el Gobierno Municipal. Este fundamental principio desde luego que se conserva o se presenta de manera tácita el manejo de los recursos financieros.

La presente ley exterioriza una inclinación a regular aspectos importantes de la actuación y obligaciones de los servidores públicos pero haciendo énfasis en los

²⁴ Entiéndase: Toda persona que desempeñe un empleo, cargo, comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal.

procedimientos de Responsabilidades Políticas; Juicio Político y el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Algunos señalamientos específicos en artículos de esta Ley, podrían representar ajustes específicos con los cuales la dependencia encargada de realizar las investigaciones y emitir posibles sanción en base a su interpretación fortalezca y posibilite la generación de nuevos lineamientos y mecanismos administrativos enfocados a controlar el gasto que se genera desde los apoyos de tipo social (ampliamente comentados en las recomendaciones de este trabajo)²⁵.

De acuerdo a lo que establece la Ley de Responsabilidades en su artículo 47 “Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponden al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general”.

En su párrafo III establece como un derecho del servidor público “Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que estén afectos”

Ratificando el hecho de que un director puede ejercer sus recursos económicos asignados de acuerdo a su presupuesto de egresos anual; dentro de esta misma ejecución de presupuesto, incluye todo lo que a juicio del propio responsable del área pueda considerar como apoyo económico o en especie.

El párrafo IV del mismo artículo 47, refleja la intención de sancionar toda acción que pueda considerarse como ataque al manejo de los recursos públicos, dado que a la letra menciona que es una obligación de los servidores públicos “Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores estatales y municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de

²⁵ En esta sección se hacen comentarios a párrafos que integran el artículo 47 del capítulo I “Obligaciones de los Servidores Públicos” del título tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo.

recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios”

En este párrafo se puede encontrar argumentos suficientes para determinar la responsabilidad de un funcionario en el otorgamiento de apoyos de tipo social por un período determinado a un específico número de personas, familias o grupos organizados para un fin común, que contenga una fuerte dosis de interés definido por parte del funcionario o bien por simple afinidad, en ambos casos constituirían un perjuicio a la hacienda en virtud de que intencionalmente o sin intención beneficie solo a un grupo minoritario de personas.

Los aspectos o supuestos presentados en la Ley, representan un compendio de posibilidades en acciones u omisiones en que pueden incurran los servidores públicos y que supongan una sanción administrativa, a partir de este compendio de posibilidades es que las administraciones municipales desarrollan o implementan controles específicos con la finalidad de prevenir las sanciones previstas.

Dentro de los controles específicos que utilizan las diversas administraciones municipales están:

- El crear unidades administrativas o departamentos para el control específico de activos, almacenes o vigilantes de la administración específica de recursos económicos.
- Implementar normas y lineamientos que refuercen la interpretación y observancia de las leyes pero desde al ámbito municipal, es decir, que cuente con la oficialización por parte del cabildo.

Aún con la existencia de estas unidades administrativas o departamentos para el fortalecimiento del control, la Ley especifica a la Contraloría como la última instancia de carácter municipal para llevar a cabo las sanciones establecidas.

Esta facultad expresa de la Contraloría Municipal, se manifiesta en ejecutar las sanciones administrativas a que tengan lugar como lo señala el Artículo 52 “son autoridades competentes en materia de responsabilidad administrativa, la Contraloría de

Gobierno, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, la Comisión que la Legislatura del Estado señale para tal efecto, los Ayuntamientos, y las Contralorías Municipales”, que por lo general derivarán en el resarcimiento del daño ya sea en especie o en moneda en cuyo caso se paga de la siguiente manera:

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y/o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y/o de los daños y perjuicios causados (artículo 60).

Las sanciones económicas establecidas en este artículo, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago. En caso de que la falta sea objeto de tratamiento jurídico, la instancia ejecutora, en este caso la Contraloría Municipal, podrá dar vista al Ministerio Público, turnando el expediente para que se ejercite la acción penal correspondiente, según el artículo 54 de la Ley en cuestión.

Las sanciones de que serán objeto los servidores públicos en el caso que lo amerite, se describen en el artículo 57, que incluye las sanciones según corresponda, por las autoridades que señala el artículo 52, con:

1. Apercibimiento privado o público.
2. Amonestación privada o pública.
3. Suspensión en el puesto, cargo o comisión.
4. Destitución en el puesto, cargo o comisión.
5. Sanción económica, e
6. Inhabilitación para desempeñar algún puesto, cargo o comisión en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique un lucro al servidor público o cause daños o perjuicios a la Administración Pública, será de uno a diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces

al salario mínimo mensual vigente en la Entidad y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

El incorrecto uso de los recursos públicos también suponen el mal manejo de los apoyos de tipo social, y estos pueden ser ejecutados por diversas dependencias así como por el mismo número de directores responsables para el caso del municipio, el objeto hipotético de estudio en esta tesis es comprobar que no existen las medidas de control suficientes que permitan administrar de manera más amplia y eficiente el gasto destinado a los apoyos sociales.

Resulta entonces de importancia establecer nuevos lineamientos y herramientas que procuren reunir y transparentar la información de los beneficiarios de los diversos apoyos de tipo social, en primera instancia para evitar que funcionarios municipales sean señalados por dilapidar el presupuesto público en unos cuantos grupos específicos aún cuando no tengan la intención de hacerlo. Y en segunda instancia por la necesidad de incorporar a la administración pública local, acciones que procuren por la transparencia en el uso de los recursos públicos locales.

Como se ha descrito con anterioridad, la Contraloría Municipal es la encargada de reunir la información, investigar y en su caso sancionar a los funcionarios, tomando en cuenta las consideraciones que el artículo 59 describe:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias y situaciones socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad del servicio;
- VI. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

3.1.2 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Q. Roo

En la composición del marco legal de la hacienda pública municipal está implícito también aquellos aspectos formales relativos al establecimiento y delimitación de los órganos del poder público relacionado con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre éstos y los particulares o gobernados, aspectos que constituyen a su vez el marco limitativo dentro del cual ha de moverse la administración municipal.

Dado que las leyes en México son de carácter supletorio; se toma como base de proceder en cuanto a Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público para el Ayuntamiento de Cozumel, lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado; publicada en el Periódico Oficial, el 16 de Diciembre de 1993, mediante el Decreto No. 32 por la H. VII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Para tener más clara la idea de la palabra “presupuesto” a continuación se hace mención de algunos términos que conviene repasar. El término *estructura presupuestaria* se refiere al sistema de ordenamiento de los ingresos y de los gastos en el presupuesto por parte de un ente. El modo de proceder a tal ordenación indica no sólo el rigor con el que se quiere rodear al presupuesto, sino también la concepción misma de éste como instrumento de planificación de la actividad financiera y de coordinación de ésta con la de los distintos sujetos económicos, además de mostrar el grado de desarrollo técnico de la administración del ente al que el presupuesto va referido.

Todos los gobiernos a cualquier nivel, deberán de basar sus actividades financieras en presupuestos; ya que es precisamente el punto de partida de donde se generan los gastos en materia de apoyo social, los gastos dependen en buena medida del tipo de apoyo que se entregue o ejecute y de la disponibilidad del recuso en el presupuesto de egresos de la dependencia.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo se conforma de seis capítulos, adicionando uno más como transitorio. Todos enfocados a alinear y hacer coincidir los criterios para el registro de los movimientos financieros de los diversos organismos del Estado así como establecer la obligación de la presentación

y manejo de los recursos públicos mediante la publicación de los presupuestos. Así mismo pretende la integración de la planeación, así como de la programación, presupuesto, ejecución, control, evaluación e informes del presupuesto, contabilidad y gastos públicos del Estado

Como se expresa en la Ley²⁶ “La fiscalización del ejercicio del gasto público a través de auditorías, inspecciones y verificaciones físicas, quedarán encomendadas a la Contraloría de Gobierno, a los Poderes Legislativo y Judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencias”. Para el caso de los municipios del Estado es también la propia Contraloría Municipal la única dependencia municipal facultada en la ley para realizar estas diligencias, ya que en el ámbito Estatal también existe la Auditoría Superior del Estado, que desde luego puede realizar auditorías a las cuentas públicas de los municipios.

Los presupuestos de egresos del Estado así como el de los municipios, consigna los programas operativos anuales, con el objeto de que, para llevarlos a cabo, se tomen previamente en cuenta los ingresos disponibles estimados para el mismo ejercicio.

Dentro del presupuesto de egresos del Estado se estipulan, las participaciones y aportaciones que serán enviadas a los diferentes municipios que integran al estado en el número y cantidades (para el caso de Cozumel se expusieron en el capítulo II). De la misma forma en que se presupuestan las erogaciones estatales, basados en los ingresos anuales, se generan los presupuestos municipales, describiendo los rubros o áreas específicas en donde será aplicado el presupuesto anual. Como por ejemplo: rubros de educación, salud y vivienda. Y áreas específicas como pueden ser: seguridad pública, servicios públicos y servicios urbanos.

En el Capítulo II de esta Ley de Presupuestos, se plantea la programación y presupuesto de los gastos públicos del Estado. Cabe señalar que para la realización de una programación esta deberá ser explícita y detallada de tal manera que permita un fácil acceso en los conocimientos y sobre todo en el análisis de las características que integran el presupuesto de egresos, así como las metas de los planes y proyectos a largo

²⁶ Artículo 5 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo.

y mediano plazo con un objetivo establecido, de la misma forma se pretende establecer a los que serán las personas responsables en la ejecución de dichas actividades.

La Ley en su artículo 22, faculta al Poder Ejecutivo del Estado para encargarse de estipular los lineamientos y las políticas de gasto, los cuales servirán, como base para las diferentes entidades en la elaboración de anteproyectos del presupuesto. En el caso de los ayuntamientos del Estado, es su propia organización interna (Contraloría, Tesorería u Oficialía) quienes en conjunto o bien por disposición del alcalde elaboran un proyecto de lineamientos municipales los cuales invariablemente deberán ser autorizados por el Cabildo municipal para contar con validez.

Las disposiciones relativas a la integración del proyecto de presupuesto son descritas en el artículo 29, refiriéndose a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal al que corresponda el proyecto.
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin del ejercicio fiscal a que corresponde el proyecto.
- VII. Comentarios sobre condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro, y;
- VIII. En general, toda la informa que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa”.

Esta misma ley describe la obligación de las dependencias estatales en la presentación de información oportuna para la autorización de los presupuestos como describe el artículo 30 “El proyecto de Presupuesto de Egresos deberá ser presentado oportunamente al C. Gobernador del Estado por la Secretaría de Finanzas, para ser

enviado a la Legislatura del Estado durante el mes de noviembre del año anterior al que corresponda dicho presupuesto”.

Dentro del ámbito municipal, tenemos que el Tesorero municipal será el encargado de entregarle al Presidente Municipal el proyecto de presupuesto, para que este a su vez, entregue al Honorable Cabildo para su análisis y aprobación; si se presentará la necesidad de realizar alguna modificación, el mismo cabildo será el indicado para llevarla a cabo. Una vez revisado y autorizado el proyecto de presupuesto de egresos municipal, el H. Cabildo lo enviará de nueva cuenta al presidente municipal para que este a su vez lo envíe al Congreso del Estado, para su aprobación y publicación.

Dentro de los artículos de la ley destinados a normar el ejercicio del gasto público se encuentra el artículo 35, el cual advierte que “El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría Finanzas, podrá asignar los recursos que se obtengan con exceso de lo previsto en el Presupuesto de Ingresos, a los programas que considere prioritarios y autorizarán las transferencias de partidas cuando estas sean procedentes, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas”.

Las entidades, en su caso, deberán informar a la Secretaría de Finanzas, la forma en que las modificaciones financieras que sufra un programa, afecten de algún modo las metas establecidas para dicho programa. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la H. Legislatura del Estado al rendir la cuenta pública.

También, el artículo 35 hace mención de los tratamientos a seguir para los excedentes financieros durante un periodo determinado y en el cual se especifica que el Gobernador del Estado será el que determine en qué rubro específicamente será empleado dicho excedente, tal y como ocurre en el nivel ayuntamiento, que cuando se detecta un excedente financiero la persona indicada para dirigir este último a las áreas que se consideren prioritarias, es el Presidente Municipal.

Las asignaciones consignadas en el presupuesto de egresos señala el límite máximo de las erogaciones, salvo que se trate de partidas o concepto de gasto de ampliación automática o en los casos y términos que se señalen en el artículo 33 de esta ley dicho

límites no podrán excederse, pero tampoco será necesario agotarlos si ello no fuese necesarios, pues cuando sea posible se buscarán economías para el erario estatal, cancelándose al cierre del ejercicio del presupuesto de saldos no utilizados ni comprometidos.

Dentro del presupuesto de egresos municipal se deberá especificar claramente cada una de las partidas o cuentas afectadas por las erogaciones a que haya lugar en el proyecto que se pretende llevar a cabo. Así mismo cada una de las partes que integran este presupuesto deberá especificar el monto máximo de erogaciones a efectuar.

Esto no quiere decir que de surgir alguna variante económica externa que afecte positivamente al proyecto mediante el decremento de los gastos a efectuarse; es decir, que cuando el proyecto esté terminado y el total del presupuesto ejercido es menor al presupuesto estimado, no necesariamente se tienen que encontrar formas de erogar todo el presupuesto original, sino que por lo contrario esta situación deberá reportarse a las unidades administrativas encargadas de supervisar el proyecto, para evaluar las posibilidad de emplear dicho excedente, trasladándolo a otras partidas.

Un artículo importante para entender la problemática o laguna que contiene la ley en cuanto a la ejecución de gastos de tipo social en los ayuntamientos es el artículo 41, mencionando que “Los pagos con cargo al presupuesto de egresos serán justificados y comprobados con los documentos originales respectivos. Se atenderá por justificantes, las disposiciones y los documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y por comprobantes, los documentos debidamente requisitados que demuestren la entrega de la suma de dinero correspondiente”.

Dentro del ámbito municipal las comprobaciones para los gastos efectuados con una finalidad de apoyo social, se comprueban mediante un documento o carta original dirigida a la dependencia donde se solicita el apoyo o bien dirigida al Presidente municipal. Esta carta representa la solicitud de apoyo, y explica los motivos personales que colocan al usuario en la necesidad de solicitar dicho apoyo al gobierno, adjunto a la firma en original y acompañado de la identificación oficial (credencial del instituto federal electoral o bien pasaporte). Si la solicitud es de apoyo económico (dinero en

efectivo o cheque) el beneficiario debe firmar también la póliza del cheque, o bien un documento que acuse de recibo el apoyo nuevamente en original.

Si el apoyo es otorgado en especie, es decir; que conste por ejemplo del otorgamiento de balones de futbol, la factura original acompañaría los documentos arriba mencionados en el expediente completo del apoyo, todo esto desde luego con la firma del funcionario autorizado para el otorgamiento de este tipo de apoyos.

Los funcionarios que firman solicitudes de apoyo o compras destinadas a beneficiar solicitudes de tipo social, es porque cuentan con la autorización otorgada por el Presidente municipal o por el Tesorero municipal, además de contar con el presupuesto disponible para ejecutarlo.

El artículo 53 de la ley establece que “Quienes efectúen gasto público en el Poder Ejecutivo del Estado, estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Finanzas la información que se les solicite, y permitirle a su personal, la práctica de visitas para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley y de las disposiciones expedidas con base a ella”.

Todas las personas que efectúen gasto público dentro de un ayuntamiento podrán ser requeridas para presentar información por la Tesorería municipal y estarán sujetas mediante visitas a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones que para el ejercicio del gasto público haya que hacer. También estarán sujetas a la supervisión de la Contraloría tal y como lo expresa el artículo 54 de la Ley de presupuesto.

Adicionalmente a esto, también la Contraloría de Gobierno esta facultada para realizar inspecciones, auditorias y evaluaciones así como para contratar auditores y asesoría técnica para investigar a las dependencias del Ejecutivo, y a las entidades señaladas en las fracciones IV, V y VI del artículo 6 de esta ley, con el objeto de verificar la evaluación y el cumplimiento de los programas así como para proveer lo necesario en los casos de incumplimiento de los mismos.

Los asuntos que regulan los registros de los gastos están comprendidos en el capítulo IV de la ley de presupuesto, en donde se establece que la contabilidad del gasto público se

constituirá conforme a los sistemas que apruebe el ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas, la cual incluye las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, patrimonios, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicio correspondiente a los programas y partidas de su propio presupuesto.

La Secretaría de Finanzas, es la encargada de expedir los catálogos de cuenta que aplicarán las dependencias del ejecutivo y autorizar en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda los catálogos de las entidades. Para el caso del Ayuntamiento de Cozumel existe un control y manual específico que se utiliza para la contabilidad gubernamental, comentado a profundidad más adelante.

El registro de los movimientos financieros en los ayuntamientos contiene ciertos propósitos los cuales están expresados en el artículo 58 “Los fines de la contabilidad gubernamental serán:

- I. Registrar el gasto público.
- II. Proporcionar información sobre la aplicación de los fondos públicos a fin de coadyuvar a la toma de decisiones.
- III. Detectar desviaciones si las hubiere, a efecto de corregirlas o delimitar responsabilidades.
- IV. Servir de información para la evaluación de los programas y para la planeación y programación futura.
- V. Informar a la H. Legislatura del Estado del destino y manejo del gasto público”.

De esta manera el artículo 58 justifica la razón de existir de la contabilidad gubernamental, del por qué de la integración de los estados financieros que componen la cuenta pública. En este sentido, se hace propicio también describir las características de la información mínima contenida en las cuentas públicas de los organismos de gobierno, ya que de ellas se desprende la imposibilidad de hacer una detección oportuna de gasto superfluo en materia de apoyos de tipo social. El artículo 62 menciona que “La cuenta anual de la Hacienda Pública del estado comprenderá todas las operaciones efectuadas en un ejercicio presupuestal y contendrá:

- I. Estado de situación financiera.
- II. Estado de origen y aplicación de los recursos.
- III. Estado de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores.
- IV. Estado de costo por programas.
- V. Situación programática.
- VI. Estado analítico de ingresos.
- VII. Estado analítico de egresos.
- VIII. Estado de la deuda pública.
- IX. Estados complementarios.

Esta misma ley también define la competencia de los organismos destinados a fincar responsabilidades en el incorrecto ejercicio del gasto, para ello la Contraloría de Gobierno dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública del Estado, así como las que se deriven del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y de la que se hayan expedido con base a esto, y que se descubran con motivo de las visitas, auditorias o investigaciones que realice. Al igual que en las Contralorías Municipales, la Contraloría de Gobierno será la indicada para sancionar o dictar las medidas administrativas respectivas sobre las responsabilidades que afecten al estado.

Hay que atender particularmente lo que señala el artículo 72 de la Ley de Presupuesto²⁷ ya que en un sentido tácito una importante fuga de dinero es el resultado de la vulnerabilidad actual en el ejercicio de gasto destinado a apoyos de tipo sociales en el Ayuntamiento de Cozumel, pudiendo implicar tanto a los funcionarios que ejecutan o administran este gasto así como a las personas o beneficiarios que intencionadamente recurren reiteradamente a solicitar los apoyos con la finalidad de obtener beneficios económicos por esta vía.

Este artículo 72 menciona que “Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 6 de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública del estado, o cualquier entidad que realice gasto público del estado, por actos u omisiones que le sean

²⁷ Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo.

imputables. O bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación. Son solidariamente responsables con los funcionarios y demás personal, los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que originen una responsabilidad”.

Las responsabilidades que se constituyan, tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen en la Hacienda Pública del estado o en las entidades que realizan gasto público del estado, las que se fijarán por la Secretaría de Finanzas en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra sin perjuicio de que en un caso se hagan efectivas a través de procedimientos administrativos de ejecución.

También el artículo 72 faculta a la Contraloría de Gobierno a determinar a las personas responsables en la comisión de algún perjuicio estimable en dinero que pudiera sufrir la Hacienda Pública y de exigir la indemnización de los daños ocasionados. Las correcciones disciplinarias a que serán sujetos los funcionarios públicos que se involucren en los hechos mencionados anteriormente, se reflejan en el artículo 74.

“La secretaria podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el artículo 6 de esta ley, que en el desempeño de sus funciones incurran en faltas que ameriten el fincamiento de sus responsabilidades: Multa hasta por el equivalente a 800 salarios mínimos generales vigente en el Estado; suspensión total o temporal de funciones y destitución. La multa a que se refiere la fracción I se aplicará, en su caso, a los particulares que en forma dudosa participen en los actos que originen la responsabilidad. Iguales medidas impondrá la Secretaría a sus funcionarios y empleados cuando no apliquen las disposiciones a que se refiere este artículo o los reglamentos que se deriven del mismo. Las correcciones disciplinarias señaladas se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que hubiere incurrido”.

3.1.3 Lineamientos Generales del Gasto Público Municipal

La generación de lineamientos generales del gasto para el Ayuntamiento de Cozumel, se inspira precisamente a partir de la necesidad de fortalecer las medidas de control que están establecidas en las leyes y reglamentos vigentes del Estado, pero que en definitiva no son suficientes para el alcance que una administración municipal específica requiere en el control de sus recursos financieros.

Los lineamientos generales del ejercicio del gasto para el ayuntamiento de Cozumel por el periodo gubernamental de 2005 a 2008, se generaron a partir de la intervención y consulta con las principales dependencias del ayuntamiento encargadas de ejecutar y administrar los recursos financieros, es decir, desde la convocatoria de la Contraloría Municipal, con el aporte y discusión de la Tesorería y Oficialía bajo la supervisión del alcalde.

Las aportaciones de las dependencias en torno a la construcción de los lineamientos se basan en experiencias profesionales de los funcionarios en cuanto a controles y manejo de los recursos públicos municipales, con ellos se busca evitar fugas y cerrar el margen en cuanto a los funcionarios autorizados a ejecutar gasto público municipal y los montos de los mismos. Los lineamientos generales del ejercicio del gasto están enfocados a controlar las principales fuentes de gastos del municipio y establecen reglamentación de acuerdo a la siguiente estructura (ver cuadro 5).

Resulta importante destacar los lineamientos generales del fondo revolvente²⁸ ya que aunque en el primer renglón de estos lineamientos se especifica que “Los gastos efectuados por medio del fondo fijo serán utilizados exclusivamente para cubrir pagos menores o con carácter urgente, apegados a la partida presupuestal correspondiente”. Es muy fácil determinar o interpretar que los gastos de carácter “urgente” se ocasionan por la misma operatividad de algunas áreas y no por la operación de apoyos de tipo social.

²⁸ Determinada cantidad de dinero en efectivo que utilizan las dependencias del ayuntamiento para resolver pagos o compras inmediatas para su operatividad y cuyo monto es rápidamente repuesto de acuerdo al movimiento y ritmo que ella misma demande.

Cuadro 5 Lineamientos Generales del Ejercicio del Gasto

1. Lineamientos Generales del Fondo Fijo Revolvente.
2. Lineamientos de Comprobación de Gastos y requisitos para su pago.
 - 2.1 Requisitos de los comprobantes.
 - 2.2 Requisitos para el Otorgamiento de Apoyos y su Comprobación.
3. Lineamientos de Gastos por Servicios Personales y Préstamos personales.
4. Lineamientos de Gastos por Materiales, Suministros y Servicios Generales.
5. Lineamientos para el uso de las líneas telefónicas oficiales.
6. Lineamientos del servicios de fotocopiado.
7. Lineamientos de Asignación de Viáticos y Autorización de Pasajes.
8. Lineamientos para el Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos.
9. Lineamientos para el uso del parque vehicular propiedad del H. Ayuntamiento.
10. Lineamientos para el Ejercicio Presupuestal.
11. Lineamientos Generales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos.

Sin embargo, en el mismo capítulo de lineamientos generales del fondo revolvente se señala la posibilidad de utilizar recursos de este fondo en el otorgamiento de “apoyos” tal y como se expresa en el renglón número 10 que a la letra dice “Los apoyos otorgados por medio de los fondos fijos deberán cumplir con los requisitos establecidos en el punto 2.2.”

Los lineamientos también contribuyen a fortalecer los requisitos para la comprobación de los gastos y en este sentido ayudan a robustecer los mecanismos de control desde la misma entrega de los cheques, ya que esta es una vía utilizada también para el otorgamiento de apoyos de tipo social.

Este mismo reglón de la Ley señala que “Será responsabilidad de la Dirección de Egresos que al momento de pagar los cheques solicite al beneficiario registrar la fecha de pago, la firma de recibido en la póliza previa identificación con credencial oficial vigente; en caso de no ser el beneficiario del cheque deberá presentar una carta poder

debidamente autorizada por el beneficiario y una copia de su identificación oficial con fotografía y firma. En el caso de personas morales, además de lo señalado en el párrafo anterior, se solicitará poder notarial o carta poder que acredite su personalidad”.

Esto evidentemente fortalece los controles, pero no es un aporte para el registro del tipo de apoyo y beneficiado del recurso, puesto que no al funcionario o a la dependencia de se informa respecto del número de solicitudes o apoyos que determinado grupo o persona hayan recibido recientemente. Solamente se limita a expedir el cheque, registrar las firmas y documentos originales necesarios.

Otro apartado fundamental para este trabajo de investigación está en el punto 2.2 de los lineamientos ya que describe los requisitos para el otorgamiento de apoyos y su comprobación, los cuales están establecidos como sigue:

Cuadro 6 Requisitos para el otorgamiento de Apoyos

-
1. Solicitud de apoyo realizada por la persona o Institución que lo solicita.
 2. Recibo simple del beneficiario persona física o de la dependencia que recibe el apoyo o cuando se trate de alguna Asociación Civil, Sociedad Civil Particular, Patronatos, Asociaciones Religiosas, o algún club deportivo, detallando el concepto.
 3. Copia de una identificación oficial de la persona que recibe el apoyo (con firma y fotografía).
 4. Firma de la persona que autoriza el apoyo, así como de quien lo otorga.
 5. En el caso de apoyos por concepto de medicamentos, serán otorgados en especie, salvo aquellos casos que en un plazo de 5 días el medicamento no haya sido localizado; el apoyo se otorgará en efectivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los lineamientos para el otorgamiento de apoyos.

Al revisar los lineamientos se puede observar que no cuentan con alguna delimitación en cuanto al número de dependencias o funcionarios al que pudiera estar acotada las facultades de otorgar apoyos de tipo social. Sin embargo, sí está acotada cuando se trata de pagos por servicios de transportación, hospedaje y alimentación a terceros, expresado en el párrafo número 7 del capítulo IV: Lineamientos por Gastos de Materiales, Suministros y Servicios Generales, puesto que menciona: “Los gastos de transportación,

hospedaje y alimentación a terceros, dentro y fuera del Municipio, deberán estar autorizados por el C. Presidente Municipal, Secretario General, Tesorero Municipal u Oficial Mayor”.

De acuerdo a lo anterior se establecen únicamente cuatro funcionarios o dependencias municipales para la autorización de los gastos, incluidos desde luego los apoyos de naturaleza tal que implique el gasto por rubros de materiales, suministros y servicios generales.

Todo esto nos deja ver que se puede fortalecer un poco más los controles de seguridad en el gasto de tipo social y al mismo tiempo de mantener un adecuado registro de los gastos; delimitando las unidades administrativas y funcionarios que pudieran autorizar, buscando con ello reducir el número actual de directores con posibilidad de otorgar apoyos.

Es importante señalar que aunque es mencionado el “apoyo” dentro de los Lineamientos Generales del Gasto para el Ayuntamiento de Cozumel, dentro de este mismo documento tampoco existe una definición o catálogo de lo que puede considerarse un apoyo en estricto sentido de la palabra, con lo cual queda de cierta manera abierta la puerta a la interpretación personal. Estos Lineamientos Generales del Gasto no son por sí solos la solución definitiva que robustecerá el control de los gastos de tipo social, si no que forman un complemento adicional a la herramienta que se sugiere en el apartado de las conclusiones y recomendaciones de este trabajo.

3.2 Facultades de las Dependencias Municipales

La revisión de las facultades de los municipios en cumplimiento con los mandatos constitucionales y los principios del federalismo son objetivo de revisión desde distintas ópticas. El Ayuntamiento puede ser concebido como una instancia gubernamental que tiene una investidura de poder político, es decir, mediante el municipio una fracción del poder del Estado se manifiesta. Por gobierno, puede decirse, que es la capacidad de encomendar el ejercicio del poder público a una representación, y que contiene principios democráticos, representativos y vecinales. Las personas que reciben la encomienda de gobernar se constituyen en autoridades políticas durante el tiempo de su encargo, mismo que es finito y regulado por normas generales.

Las características centrales del gobierno municipal son distintas a las que se rigen para los estados y la federación, por ejemplo, su órgano de gobierno es colegiado, en tanto que en aquellas instancias su órgano de gobierno se presenta en una división de poderes conocidos como Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El gobierno municipal o ayuntamiento es colegiado y más bien se agrupa en un esquema de representación y división de la misma en una serie de funciones a nivel de cargos, comisiones, y colectivo de decisión; la representación vecinal constituye el poder político del municipio, en consecuencia el ayuntamiento ejerce parte de la soberanía popular, en lo que toca a los asuntos de la propia comunidad que están a cargo del municipio. Los principios básicos de la actuación del gobierno municipal se resumen en:

1. Regular la vida pública,
2. Prestar los servicios básicos,
3. Promover el desarrollo en todos los sentidos, y
4. Fortalecer la organización social.

La función ejecutiva de los ayuntamientos recae en el presidente municipal, quien debe implementar los acuerdos valga la redundancia del ayuntamiento. Un instrumento muy importante auxiliar de los gobiernos municipales para cumplir con su función, es su facultad para elaborar y aplicar reglamentos.

Los reglamentos municipales pueden ser de dos tipos:

- a) INTERNOS: elaborados para organizar y administrar la estructura propia del ayuntamiento.
- b) EXTERNOS: los que tienen que ver con la colectividad, con las relaciones entre los ciudadanos y de éstos con el ayuntamiento.

Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos son muchas, las que se destacan son:

- Formular, aprobar y expedir el Bando de policía y Buen Gobierno y demás reglamentos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.
- Vigilar que se recaude oportunamente los ingresos municipales. Presentar oportunamente al Congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia. Celebrar convenios con las dependencias federales y estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o prestación de servicios.
- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas. Promover y propiciar las actividades cívicas de los diferentes sectores de la población.

Para efectos de una mejor comprensión del marco de competencias, hay que seguir las pautas que marca la Ley Orgánica Municipal²⁹. En la administración municipal se

²⁹ Donde se establecen las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las Constituciones Generales de la República y estatal, señalando instancias políticas y administrativas que conforman al municipio. Así como sus fines de estructura básica, atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos.

generan todas las formas de organización y administración teniendo como reglas generales las siguientes: el presidente municipal es el representante y titular de la administración; el cabildo es quien determina la organización sujetándose a los principios generales de la Ley Orgánica Municipal. Algunos cargos son designados por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

El patrimonio del municipio esta sujeto a legislación estatal de bienes patrimoniales y su gestión es fiscalizada por parte de la legislatura del Estado. Los actos de autoridad del ayuntamiento tienen un respaldo legal y reglamentario y en consecuencia son vinculantes y pueden exigirse por medio de la acción coactiva. La administración municipal tiene funciones reconocidas desde el artículo 115 constitucional; y los actos de autoridad de la administración municipal se resuelven en la jurisdicción del municipio por parte del ayuntamiento y en la jurisdicción estatal por una autoridad competente.

Son cuatro las áreas más importantes en las funciones de la administración. La Secretaría Municipal con facultades de gobierno interior y censal al interior del cabildo. La dirección de obras y Servicios Públicos, como dependencia gestora de infraestructura, equipamiento y servicios de las localidades. Tesorería Municipal, con funciones hacendarias en los rubros de organización, planeación y ejercicio del ingreso, gasto y patrimonio. Seguridad Pública como instancia de autoridad que tiene como misión salvaguardar el orden, la paz y tranquilidad pública.

Como se mencionó para cumplir sus funciones el ayuntamiento se organiza en Cabildo, y para actuar en forma coordinada el cabildo funciona a través de sesiones y comisiones; sus facultades abarcan muchos ámbitos de competencia, pero para que tenga validez los acuerdos, tiene que estar presente puntualmente la mayoría de sus miembros, siendo necesario que la presida el presidente municipal quien tiene el voto de calidad en caso de empate.

Distribuir las tareas en comisiones, permite una mejor vigilancia y buen funcionamiento de la administración municipal. Ya que es a través de las comisiones donde participan directamente los regidores, estas comisiones son las mismas que se establecen el

artículo 115 constitucional. Fuera de esto las facultades de las dependencias quedan limitadas y extrapoladas al ámbito Estatal o Federal.

Sin embargo se ha de reflexionar en los principios que procuran un gobierno en torno a las demandas sociales y el beneficio de grupos vulnerables. En este sentido las dependencias municipales (direcciones del ayuntamiento) solo requieren tener recursos disponibles en sus presupuestos para que a través de la autorización del titular de sus direcciones o comisiones se otorguen apoyos a ciudadanos que lo soliciten, con el único requisito de cumplir con los documentos y firmas originales que la reglamentación marca.

De esta forma una dirección (o cualquier jerarquía administrativa) puede tramitar y otorgar apoyos basados en su presupuesto, para ser trasladado a un particular con un fin diferente del original, sin que por este hecho, no exista la duplicidad del acto en otra dirección o comisión.

El problema en concreto, es que la normatividad actual así como los mecanismos de control del gasto público municipal permiten la asistencia social económica o en especie para las personas o grupos de personas que lo soliciten, pero esta puede ser solicitada a varias direcciones o comisiones al mismo tiempo dentro del mismo orden municipal. Las facultades de las dependencias que integran la administración pública municipal están comprendidas por los reglamentos internos que cada municipio aprueba, el gasto público del Estado es normado y regulado por las disposiciones establecidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo.

El gasto queda registrado y autorizado para cada período anual en los Presupuestos de Ingresos y Egresos tanto en los municipios del Estado, así como el gasto estatal, estos presupuestos a su vez son revisados por el Congreso del Estado a través de su Auditoría Superior del Estado.

La fiscalización del ejercicio del gasto se realiza a través de auditorías que de acuerdo a la legislación estatal vigente compete a la Contraloría de Gobierno, a los Poderes Legislativo y Judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencias.

Con la principal motivación de facilitar el estudio de los gastos que en materia de social se presentan en el ayuntamiento, resultará útil dividir este tipo de gastos en dos grandes grupos: en primer término el gasto generado para atender los programas de desarrollo y asistencia social a los cuales se encuentra obligado el Estado y los municipios a fomentar, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y regulado por lo dispuesto en la Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo velando en todo lo posible por satisfacer los derechos sociales³⁰ de los beneficiarios³¹ de estos programas, ya sea en el ámbito Federal, Estatal y Municipal.

En segundo término, los beneficiados³² de la aplicación de gasto público municipal en materia social y que no forman parte de ningún programa específico que le brinde el acceso a estos recursos, únicamente cuentan con la autorización directa de funcionarios de alto nivel municipal para otorgar algún tipo de beneficio económico o en especie. Una característica notoria de este tipo de gastos es que se encuentran contabilizados bajo el rubro contable de “apoyos” utilizado para este fin en el catalogo de partidas presupuestales del estado de Quintana Roo.

La visión de la legislatura del Estado para el concepto de Desarrollo Social en Quintana Roo (2007) artículo 4:4 representa el “proceso de crecimiento integral, a través de mecanismos y políticas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la incorporación plena de los servicios, grupos y sectores de la sociedad, comunes y regiones al desenvolvimiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y su calidad de vida, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social entre los individuos y grupos”.

³⁰ Artículo 12, Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo.- Sin perjuicio de lo que señalen otras disposiciones legales, en el Estado de Quintana Roo se reconocen y consideran como derechos para el desarrollo social los siguientes: El derecho a la salud; a la educación; a la alimentación y nutrición adecuada; a vivienda digna y decorosa; a un medio ambiente sano; al trabajo y la seguridad social; a la equidad y la igualdad; a la organización social y al desarrollo comunitario; y derecho al agua potable.

³¹ Artículo 4, Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo.- Las personas atendidas por planes y programas de desarrollo social que por sus condiciones de vida así lo han requerido y que cumplen con la normatividad establecida en los planes y programas de la materia.

³² Se describen como beneficiados y no como beneficiarios debido a que los primeros no se encuentran registrados en programas específicos de desarrollo o atención social a que hace referencia la Ley para Desarrollo Social del Estado y tampoco es necesario que cumplan con lo establecido en el artículo 4 de la misma ley.

Basados en los principios que procuran un gobierno en torno a las demandas sociales y para el beneficio de los grupos vulnerables, las dependencias municipales solo requieren de tener recurso disponible, de esta forma una dirección como por ejemplo la Dirección de Deporte pueden tramitar y otorgar apoyo basado en su presupuesto para viáticos a algún deportista para su traslado en alguna competencia deportiva, pero este mismo apoyo también puede perfectamente ser tramitado en varias dependencias por el mismo deportista, dependencias como la misma Presidencia Municipal, la dirección de Desarrollo Social, la Oficialía Mayor o la Tesorería, utilizando la misma justificación de la solicitud.

3.3 Vulnerabilidad y vicios en la ejecución de los recursos públicos

Como se ha observado en este breve marco jurídico municipal podemos concretamente advertir que existen algunas menciones en la ley, en relación a las sanciones o consecuencias para los funcionarios o incluso particulares que atenten contra el Gasto Público del Estado. El problema en concreto, es que la normatividad actual así como los mecanismos de control del gasto público municipal permiten la asistencia social económica o en especie para las personas o grupos de personas que lo soliciten, independientemente de que ésta puede ser solicitada a varias dependencias al mismo tiempo dentro del mismo orden municipal.

Al carecer las dependencias gubernamentales de intercomunicación específica en el caso de otorgamiento de diversos apoyos a los ciudadanos, se abre la puerta para un escenario en donde puede presentarse la duplicidad en acciones de apoyo a personas o grupos de ciudadanos. Año con año la Administración Pública Municipal reporta en sus presupuestos de egresos incrementos en el rubro de Apoyos Sociales, este incremento es importante para la toma de decisiones.

Analizar el ritmo mediante el cual estos gastos se incrementan, y poder prever el incremento que tendrán en los próximos años, de no contar con lineamientos y reglamentación que regule la ejecución de este tipo de gastos, responde a la pregunta ¿se estará duplicando algunos apoyos, en lugar de ampliar la ayuda proporcionada? Esto se suma a la problemática de tipo político y social en virtud de que cada año resulta más complicado para el Estado y particularmente a los gobiernos municipales hacerse de los recursos necesarios para atender las demandas ciudadanas, las diferentes administraciones³³ optan por contratar deuda para poder cubrir los gastos de inversión en infraestructura.

La complejidad actual de las realidades gubernamentales de los ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, implica el acceso a recursos escasos en relación a su demanda,

³³ Administraciones: Referido al Gobierno Municipal en funciones constitucionales por un periodo de gestión de tres años.

de ahí que tengamos que examinar la manera en que se asignan los recursos. La propuesta pretende que al no existir duplicidad en apoyos sociales, éstos doten al Ayuntamiento de Cozumel de recursos para aplicarlos en sus necesidades más apremiantes y evitar fugas inútiles de dinero. De ahí la importancia que reviste esta investigación para aportar elementos en el ahorro en materia de gasto para los gobiernos locales.

Las administraciones públicas locales tienen una marcada intención de atenuar en alguna medida la demanda de necesidades de la población a partir del otorgamiento de apoyos económicos o en especie, pero aun cuando tenga la intención de optimizar el recurso disponible para este tipo de gastos se encuentra la problemática de no contar con herramientas que le permitan registrar y detectar las posibles duplicidades en el otorgamiento de estos beneficios sociales.

Como se mencionó estos recursos pueden redistribuirse evitando fugas que se generan en el rubro de apoyo social. Es preciso señalar que la actual reglamentación municipal, así como las diferentes leyes en materia de manejo y administración de recursos públicos analizadas específicamente desde las leyes, permiten que se generen vicios como el poder acceder a diversos apoyos económicos o en especie, con el simple echo de tramitarlo en diversas dependencias municipales, sin que entre estas mismas dependencias pueda detectarse cuantas veces una misma persona o familia ha sido beneficiada de los diversos programas o recursos.

El margen sobre el cual puede operar el Estado y además de donde obtiene la legitimación pública de sus facultades, siempre son las leyes y los mecanismos e instituciones creados para la discusión, diseño y aprobación de las mismas. Según (Duverger, 1980:33) “En las sociedades modernas, el derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder. Las constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales, son procedimientos de acción fundamental del poder. En ellos se fundan sus dos elementos: el elemento coacción y el elemento legitimidad”.

Las nuevas condiciones demandan de las organizaciones municipales una mayor capacidad para predecir los resultados, una administración más rigurosa de la

información de sus procesos, una capacitación más especializada de sus funcionarios, una mejora sustantiva de la administración de la información al interior de la organización y la adopción más formal y comprometida de un estilo de administración en el uso eficiente de sus recursos.

Capítulo IV

Análisis de los recursos económicos aplicados en gasto social del Gobierno Municipal de Cozumel

Con el propósito de subsanar males administrativos, los gobiernos del mundo han introducido nuevos paradigmas de administración pública, tales como la gobernanza y los sistemas de medición de desempeño. La medición de desempeño no es algo nuevo y siempre ha estado presente como un mecanismo de verificación y como una importante ayuda para tomar decisiones. En todas las organizaciones públicas siempre ha existido un importante grado de medición, debido fundamentalmente a la naturaleza y al origen de los fondos presupuestarios dentro de las obligaciones de dar cuenta de ellos de manera transparente. Con el tiempo ha sido posible reconocer que no todos los recursos pueden cuantificarse y representarse en un único lenguaje como es el monetario.

La medición no es un sistema policial de control del funcionario municipal en el cumplimiento de sus tareas, sino más bien, es un sistema que permite saber con precisión cuál es la capacidad real de la organización para cumplir sus metas, en atención a la disponibilidad real de los medios y recursos y al conocimiento, experiencia, esfuerzo, capacidad y motivación de su equipo humano.

En el ayuntamiento de Cozumel, la experiencia no es diferente de otras organizaciones complejas. Los funcionarios municipales y también los directores tienden a concentrarse en sus actividades, sobre lo que ellos ven como importante en su dirección o sector, más que observar los procesos en los que ellos están involucrados. La herramienta primaria para dar dirección, para establecer responsabilidades, para definir roles, para asignar recursos, para monitorear y evaluar el desempeño, para integrar los tres niveles de la planificación (estratégico, táctico y operacional) y para tomar acciones de mejoramiento, es la medición.

Existe en la actualidad una cantidad inaudita de tipos de apoyos de corte social y que se

justifican generalmente o intentan explicarse con la idea de que son en atención de personas de escasos recursos materiales o grupos desprotegidos, lamentablemente para casos prácticos de contabilidad gubernamental y en apego a lo conciso de la reglamentación vigente³⁴ estas cantidad tan grande y variada de apoyos, termina por clasificarse contablemente solo como “apoyos” sin que exista otra forma más puntual de clasificarlos.

Los apoyos que el ayuntamiento otorga pueden ser tan variados, como por ejemplo el hacer una compra de pastel para la celebración de los 15 años de alguna joven que lo solicite o bien un apoyo que derive en un porcentaje económico del importe por concepto de colegiatura de algún estudiante de medio superior en alguna otra ciudad del país. Este ejemplo, es sólo con la intención de explicar cuan variado pueden ser los tipos de apoyos, desde luego que las necesidades de la población pueden ser tan múltiples como la diversificación de la economía individual en cada ciudadano así como sus aspectos y diversificación socio cultural.

Sin embargo y en todo momento estos apoyos sociales están ligados a diversas partidas que integran el gasto público municipal, y estar contenidas jurídicamente en el Presupuesto de Egresos, para el cual existe la obligación de publicarlo anualmente. En el presupuesto anual de gastos, también se discuten las contribuciones o ingresos que a juicio de los gobernantes deben decretarse para cubrir el gasto público, siendo el fundamento principal que norma el gasto público. De ahí que todas las erogaciones previstas deben estar contenidas en el presupuesto de egresos, como a continuación se ilustra.

4.1 Presupuestos de egresos 2005, 2006, 2007 y 2008 para el gobierno municipal de Cozumel, así como los importes de recursos aplicados en gasto social

El gasto público va dirigido sobre todo a dos grandes rubros: gasto corriente y gasto de capital. El gasto corriente representa el costo directo de la administración pública y las transferencias que efectúa entre sí el sector público. Suele estar regulado jurídicamente por el Presupuesto de Egresos. El gasto de capital, que son erogaciones efectuadas en

³⁴ Específicamente vigente al cierre de la administración gubernamental del 2008.

obras públicas, construcciones directas y transferencias para inversión está regulado en sus montos por leyes muy específicas sobre obras o construcciones públicas así como adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes inmuebles.

El gobierno ha utilizado el gasto público como un instrumento de política económica para lograr determinados fines y planes de desarrollo y crecimiento que representan sus criterios generales de política. En general la tendencia es que el gasto público se procure aplicar en su mayor parte a proyectos de inversión con fines sociales o proyectos prioritarios y estratégicos que beneficien a los grandes núcleos de la población. Para eso cada año las leyes exigen explicar mediante un informe el fin y estrategia seguida en la aplicación del gasto público.

También conocido como egresos, los gastos son las salidas monetarias que debe realizar el Ayuntamiento para cumplir con sus funciones. Como se mencionó jurídicamente los egresos están reglamentados por el Presupuesto de Egresos, y constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al ayuntamiento:

- Prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal.
- Llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.
- Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del ayuntamiento.

Además, los egresos municipales no deben de estar desligados del presupuesto de egresos, ya que este último es un documento normativo, que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos.

El presupuesto de egresos debe ser elaborado por la tesorería municipal, bajo la dirección y orientación del presidente municipal, tomando en cuenta el monto disponible de los ingresos del ayuntamiento, lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado y en la Ley de hacienda municipal.

De acuerdo con la Ley orgánica municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual de egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles en el

ayuntamiento. En la mayoría de los gobiernos municipales del país se utilizan básicamente tres tipos de presupuesto de egresos:

1. Por objeto del gasto
2. Institucional administrativo, y
3. Por programas

El criterio que cada ayuntamiento debe seguir para elaborar su presupuesto de egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible que asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del ayuntamiento.

El *presupuesto por objeto del gasto*, como su nombre lo indica, se organiza en base a los gastos que va a realizar el ayuntamiento, en un sistema de partidas, agrupando los gastos ordinarios y extraordinarios que el ayuntamiento realiza en un año fiscal.

De estos gastos pueden señalarse los siguientes: los gastos indispensables y directos con los que funciona la administración municipal, los gastos que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo, las asignaciones que el ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos de instituciones bancarias y otros acreedores, los gastos destinados a pagar al personal que labora en la administración municipal en funciones normales, las erogaciones que hace el ayuntamiento para apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad, asimismo, es el apoyo a las actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas del municipio.

También, en estos egresos, se contempla los gastos extraordinarios que de manera imprevista el ayuntamiento debe hacer, pero que por su finalidad reportan beneficios a la actividad municipal.

El *presupuesto institucional administrativo*, agrupa los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales. También los clasifica por partidas y por otra modalidad llamada ramo. Este tipo de presupuesto incluye los gastos que cubren las remuneraciones de los empleados y funcionarios del ayuntamiento, las erogaciones que el ayuntamiento realiza para administrar las obras de beneficio para la comunidad, las erogaciones que se originan y

se ejercen en la prestación de este servicio. En términos generales incluyen los gastos necesarios que la administración requiere para sus actividades básicas.

En el *Presupuesto por programas* se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el ayuntamiento debe realizar, todo trabajo o actividad implica un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento; consta de programas, tareas, actividades y metas, con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el municipio. Es la categoría en la que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo, por ejemplo: un Programa de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuyos objetivos sean participar en el desarrollo armónico de los asentamientos humanos, promover las acciones tendientes a regularizar la tenencia y el uso del suelo urbano, construir las obras públicas prioritarias para dotar al municipio de infraestructura urbana básica, entre otros.

En la elaboración de este tipo de presupuesto se requiere del uso de una clave presupuestaria, a fin de ordenar e identificar fácilmente un programa de otro, sin necesidad de recurrir a la lectura del nombre de éste.

Cuando se habla de actividad en este tipo de presupuesto, se refiere al conjunto de acciones concretas que la administración municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo. El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa.

La aprobación del presupuesto de egresos consiste en la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos previstos para el periodo de un año, conocido como ejercicio fiscal. Su revisión consiste en analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio. Esto significa que los gastos no pueden ser mayores de lo que se prevé en la Ley de ingresos municipales, aprobada por la Legislación Local.

Para realizar una descripción de los rubros en que se divide el presupuesto de egresos (composición del gastos público), es preciso hacer algunas consideraciones sobre la clasificación de los egresos. En primer lugar, los gastos administrativos de acuerdo a las

cifras que proporciona el Sistema de Información Municipal del INEGI aparecen desagregados en tres conceptos: gastos en servicios personales, material y suministros, y servicios generales.

En segundo los apoyos sociales que son considerados dentro de los ayuntamientos como la cuenta 4000, y que agrupan las asignaciones que se destinan en forma directa o a través de los organismos públicos a los diferentes sectores de la sociedad, de acuerdo a las estrategias y prioridades contenidas en el plan de desarrollo, incluyendo las provisiones de gasto de los organismos descentralizados que por sus características de operación reciban su presupuesto con cargo a este capítulo para el desempeño de sus funciones, aparece agregados en la partida de egresos con el nombre de Subsidios, Transferencias y Ayudas.

Tercero complementándose con las partidas de adquisición de bienes e inmuebles, obras públicas y acciones sociales, otros egresos, deuda pública y la disponibilidad final como se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7 Egresos del periodo 2005-2008
Municipio de Cozumel
 Millones de pesos, año base 2002

Concepto	2005	2006	2007	2008
<i>Egresos</i>	299.69	368.36	398.92	338.64
Servicios personales	136.88	166.13	166.70	165.43
Materiales y suministros	27.95	30.30	29.64	21.80
Servicios generales	41.72	60.71	68.79	43.25
Subsidios, transferencias y ayudas	35.64	34.13	45.40	48.65
Adquisición bienes muebles e inmuebles	10.50	4.64	2.85	5.95
Obras públicas y acciones sociales	47.00	53.38	55.37	46.59
Otros egresos	0.00	1.37	1.23	0.00
Deuda pública	0.00	17.71	28.94	6.98
Disponibilidad final	0.00	0.00	0.00	0.00

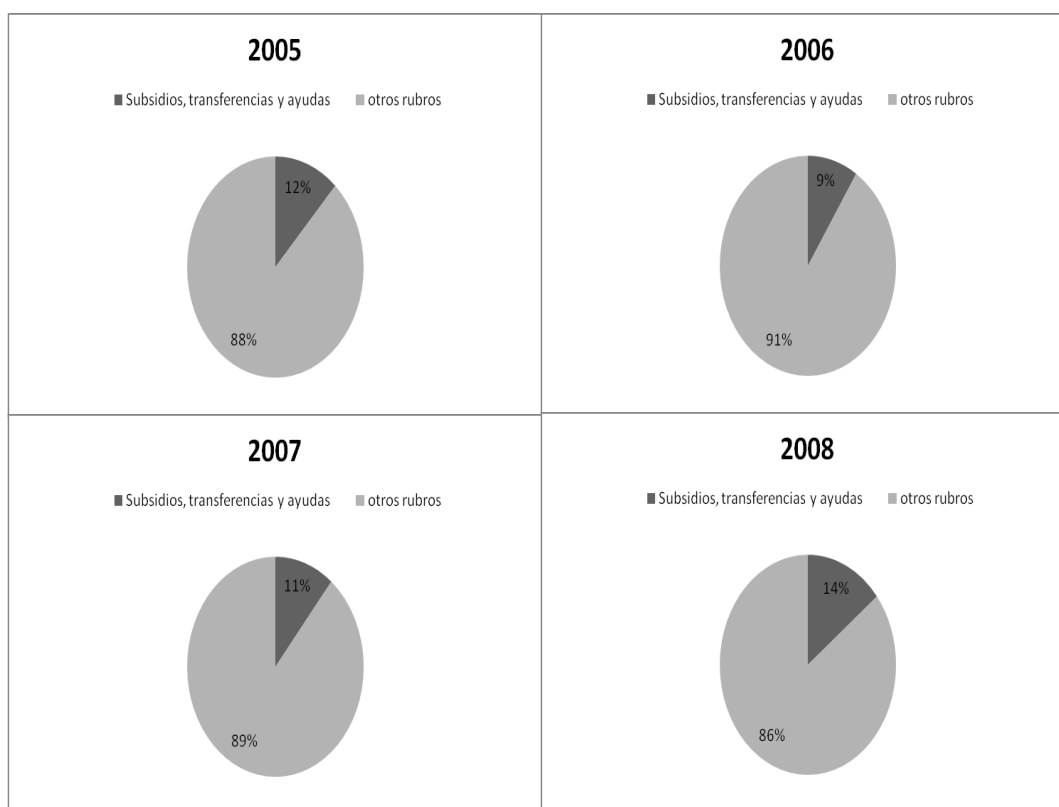
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI varios años.

Si bien es cierto que para efectos de este punto se debe usar como base el proyecto de egresos es importante señalar que por razones de llevar las cuentas a la realidad se consideró como base el egreso aplicado, ya que la información fidedigna solo considera los datos de la forma en que se presentan en el cuadro 7, por lo que deja nuevamente un

hueco en la transparencia de la información al relacionar los apoyos sociales de manera agregada a la partida de subsidios, transferencias y apoyos.

Aunque a simple vista se puede observar que los egresos fueron creciendo a lo largo del periodo también es de notarse que el rubro de subsidios, transferencias y ayudas creció de manera constante a partir del año 2006. Específicamente para el año 2005, este rubro representaba aproximadamente el 12 por ciento del total ejercido; para el año 2006 representó solamente un 9 por ciento, sin embargo en el 2007 creció dos puntos porcentuales ubicándose en 11 por ciento, y ocupando el 14 por ciento de total de egresos ejercido en el año 2008.

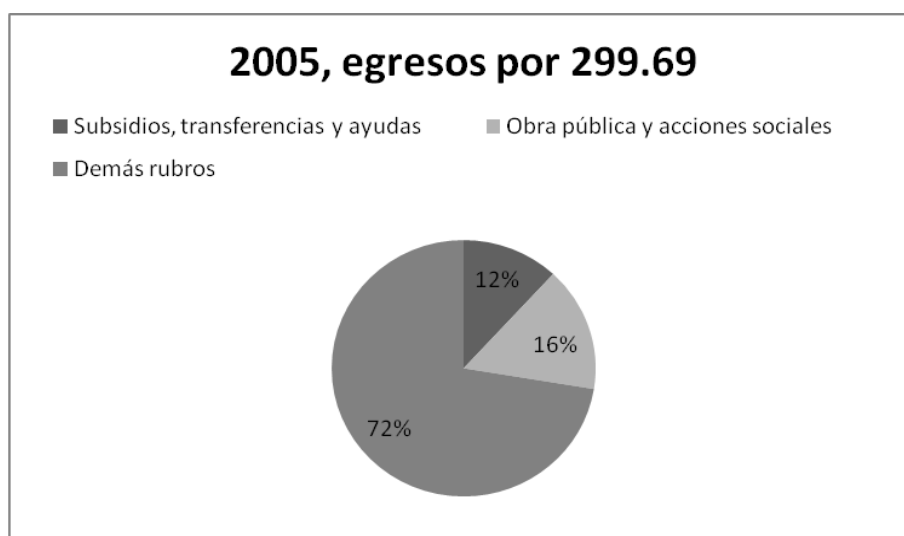
Gráfica 24 Porcentaje de Subsidios, Transferencias y Apoyo en el total de Egresos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal INEGI.

Al comparar estos porcentajes con el rubro de obras públicas y acciones sociales que es otro rubro enfocado a satisfacer necesidades de la población tenemos un decremento considerable en éste como se ve en la gráfica 25.

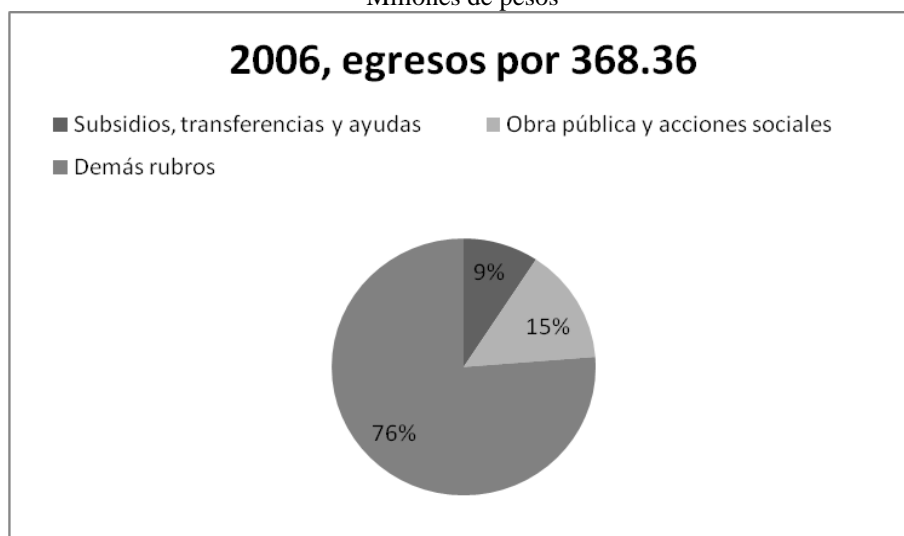
Gráfica 25 Subsidios, transferencias y Apoyos Vs Obra Pública y Acciones Sociales 2005
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal INEGI

En esta gráfica la obra pública supera por 2 por ciento al monto ejercido por subsidios, transferencias y ayudas. Sin embargo en el año 2007 aunque la diferencia representó un 3 por ciento entre un rubro y otro, se puede observar un decremento del 1 por ciento en el monto ejercido en obra pública y acciones sociales. Aunque en la gráfica 26 que corresponde al año 2006 la diferencia entre estos dos rubros fue del 6 por ciento, se observa que el monto destinado al rubro de obra pública y acciones sociales continuó disminuyendo.

Gráfica 26 Subsidios, transferencias y Apoyos Vs Obra Pública y Acciones Sociales 2006
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal INEGI

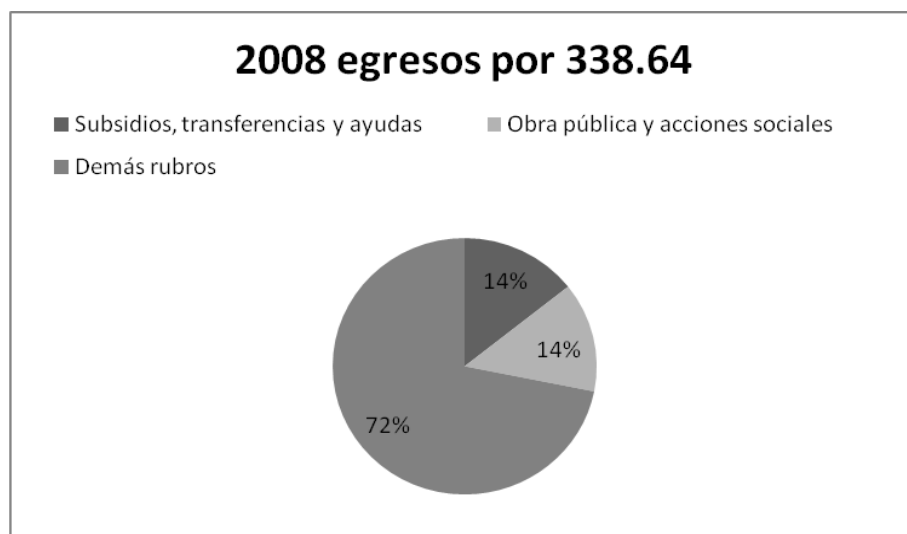
Gráfica 27 Subsidios, transferencias y Apoyos Vs Obra Pública y Acciones Sociales 2007
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal INEGI

En la gráfica 27, de nueva cuenta se observa una diferencia del 3 por ciento entre los rubros de subsidios, transferencias y ayudas, y obra pública y acciones sociales; con un nuevo decremento de 1 por ciento de éste último, es decir que mientras el rubro de subsidios, transferencias y ayudas crece, el rubro de obra pública y acciones sociales disminuye.

Gráfica 28 Subsidios, transferencias y Apoyos Vs Obra Pública y Acciones Sociales 2008
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal INEGI

Ocupando ambos rubros una igualdad del 14 por ciento del monto de egresos ejercido para el año 2008, desde luego uno afectado positivamente, y el otro rubro afectado negativamente.

La administración pública es responsable, dentro de sus competencias, de proporcionar a las familias que lo necesiten ya sea ayudas económicas o servicios para el cumplimiento de sus responsabilidades, atender a sus necesidades básicas y apoyarlas cuando atraviesen situaciones de especial dificultad. Esto significa que la distribución de competencias administrativas y jurídicas está repartida entre las dependencias municipales y que por tanto las ayudas y servicios sociales públicos pueden estar financiados, organizados y activados por cualquiera de ellas.

Esta distribución de competencias supone que las ayudas a las familias pueden ser concedidas por distintos organismos públicos en distinto nivel, por lo que es posible que no sean las mismas en toda la comunidad, o bien que se repita en apoyo para algún beneficiado. Sin embargo, el Estado garantiza a todos los ciudadanos el acceso a los apoyos sociales básicos a través de diversos instrumentos.

4.2 Análisis de gasto social otorgado por cada dependencia municipal, así como la delimitación estructural que permite la duplicidad

Retomando los comentarios iniciales y argumentos de este trabajo, y después de haber repasado el contexto jurídico y motivaciones del Estado en la procuración de la búsqueda de mayor equidad y atención a los grupos o sectores vulnerables se puede afirmar que el problema en concreto es la normatividad actual, así como los mecanismos de control del gasto público municipal a partir de su ayuntamiento, que permiten la asistencia social económica o en especie para las personas o grupos de personas que lo soliciten, pudiendo ser requeridas a varias dependencias al mismo tiempo dentro del mismo orden municipal.

Las dependencias públicas del Ayuntamiento de Cozumel, carecen de intercomunicación específica en el caso de otorgamiento de diversos apoyos a los ciudadanos, con lo cual se abre la puerta para un escenario en donde puede presentarse la duplicidad en acciones de apoyo a personas o grupos de ciudadanos. Visto de forma concreta, no existe una limitación para las dependencias municipales en el tipo de apoyo que pueden ejecutar en el caso de que a estas mismas dependencias llegue alguna solicitud ciudadana, a menos claro, que esto éste previamente establecido en la concepción de sus lineamientos generales del gasto.

Aún con esta afirmación y después de haber revisado los lineamientos generales del gasto para el ayuntamiento de Cozumel, se concluye que no se encuentran delimitadas en las dependencias o direcciones de la administración pública municipal en cuanto el número, tipo, monto y frecuencia en que se operan los apoyos de tipo social.

Un ciudadano con cualquier tipo de necesidad puede iniciar la gestión que requiere con cualquier funcionario de nivel directivo de área para intentar obtener un apoyo, y lo que normalmente ocurre es que el director del área que se trate, puede así mismo buscar la autorización de su jefe inmediato que en este caso es el alcalde, para que la firma del edil acompañe a la solicitud de apoyo, y de esta forma no encontrar ningún obstáculo al momento de tramitar el pago o la ejecución del apoyo.

En la práctica los órganos de control interno (Contraloría) así como los externos (Auditoría Superior del Estado) utilizan un criterio determinado cuando realizan auditorías a los recursos públicos otorgados en apoyos de tipo social, y es que, en buena medida demandan de la firma del alcalde en el otorgamiento del apoyo, ciertamente este criterio no está sustentado en ninguna reglamentación sino más bien es una práctica por parte del órgano revisor que les brinda cierta seguridad de que la aplicación del recurso está respaldada por la máxima autoridad municipal.

Ya con este respaldo todos pueden ser beneficiarios de los apoyos económicos o en especie, siempre y cuando se demuestre de una u otra forma que se carece de los medios económicos suficientes para solventar la necesidad por la cual se recurre a solicitar un apoyo, sin que exista la normatividad que estipulé cuando en verdad no se cuenta con los recursos económicos suficientes, o cuando la suma solicitada puede ser respaldada por los ingresos de todos los miembros de la familia.

Los juicios valorativos ante la situación de necesidad e idoneidad social para la prestación solicitada por cualquiera de las dependencias municipales quedan a juicio interpretativo de quién considere una necesidad latente ese tipo de apoyo. Pudiendo beneficiarse de los apoyos sociales quienes se hayan beneficiado anteriormente de las ayudas concedidas por otras dependencias aún con la misma naturaleza, alcance y finalidad, y en casos excepcionales se atiende hasta el total del importe del gasto si se argumenta que otras dependencias no han concedido la totalidad de la ayuda solicitada, no habiendo de por medio revisión alguna.

También es de observarse que algunas dependencias municipales conceden ayuda aun cuando el solicitante o cualquier miembro de la unidad familiar, que por sus características, valoración, permiten apreciar la existencia de medios materiales suficientes para atender los gastos básicos y urgentes que están destinados a cubrir las presentes ayudas. Así mismo los importes máximos para los distintos conceptos de ayudas a conceder en función de su finalidad, no son detallados en ninguna reglamentación municipal, nuevamente quedando esta a juicio del que la otorgue.

Esto antes mencionado aunque parezca una acusación ligera no lo es, tiene soporte en un fenómeno que se da en México, no hay muchos especialistas que examinen el uso de

los recursos públicos en los municipios por la simple y sencilla razón de que no hay información disponible. Los únicos datos de información son los que proporciona el INEGI, nada más. Y ello ocurre varios años después de que el gasto se ejerció. La mayor parte de los ayuntamientos esconden la información y algunos prácticamente la entierran. En consecuencia son pocos los que estudian el gasto en los ayuntamientos. Ya lo mencionará en su momento Emilio Granados Investigador del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) al decir que nos escandalizamos a nivel federal porque no existe mucha información, pero a nivel ayuntamiento todo está en penumbras.

Esta misma problemática se traslada al ayuntamiento de Cozumel, donde no escandaliza como debiera el monto y la duplicidad de los apoyos sociales porque simple y sencillamente no se tiene muchos datos. Indigna cuando se sabe a nivel federal y estatal, pero seguramente el escándalo es mucho mayor en los ayuntamientos. Y es que el obscurantismo imperante en el ayuntamiento de Cozumel está acompañado además de que muchos de los funcionarios municipales no saben nada de presupuestos o bien la ignorancia en cuanto al tema de presupuestos es palpable.

Como se ve en este subcapítulo los pocos datos disponibles dejan constancia de que el municipio de Cozumel literalmente es un buen negocio y, en los hechos, opera bajo la fórmula más imperfecta en perjuicio de los ciudadanos, pero la más perfecta para quienes despachan en ellos, porque gastan a discreción y sin castigo.

La delimitación estructural que permite la duplicidad en apoyos sociales esta muy ligada a la definición política del municipio, que es definida como un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación. El municipio tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el Presidente Municipal.

Como se mencionó con anterioridad el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, síndico y regidores cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que

respondan satisfactoriamente y adecuadamente a las demandas de los ciudadanos. Como entidad gubernamental, el municipio forma parte de las redes de gobierno, por lo que no puede actuar separado del estado y la federación, pero en cuanto a la aplicación de políticas y programas tendientes a mejorar la administración pública, el ayuntamiento ejerce directamente la descentralización, ya que constituye una organización comunal que el Estado reconoce e incorpora a su estructura.

Además, de acuerdo al orden constitucional mexicano vigente, el ayuntamiento tiene libertad para administrar su presupuesto, esto quiere decir en pocas palabras, que teniendo libertad para administrar su presupuesto y no habiendo reglamentación alguna para el otorgamiento de apoyos sociales, el dispendio se intensifica. Por ello el interés de que exista en un sentido estricto, organización en cuanto a apoyo social se refiere dentro del ayuntamiento.

La organización es una estructura, configurada en base a relaciones internas y externas predeterminadas para el logro de objetivos claramente definidos. Esa estructura es la que debe marcar cómo se distribuye el apoyo social, como se agrupan las personas en unidades de actividad y las unidades en entidades mayores, qué poder tiene cada uno, de quién depende, a quién dirigirse si surgen problemas. De modo que la palabra organización se emplee para designar la función administrativa idónea en asignación de apoyo social, una fase del proceso de administración, que básicamente consiste en determinar funciones y tareas, establecer unidades de trabajo y departamentos, y la forma en que se van a comunicar; y en rediseñar toda esa estructura cuando las circunstancias internas o externas lo hagan aconsejable.

4.3 Límites legales del otorgamiento de apoyos sociales

Al analizar la distribución del presupuesto en las distintas dependencias y unidades administrativas del ayuntamiento, queda claro que el presupuesto de egresos anual de éste o de cualquier otro ayuntamiento de la República Mexicana, se basa fundamentalmente en los programas que se pretenden llevar a cabo durante el período administrativo de cada presidente municipal. Por ello al iniciar cada administración, se debe tener plenamente identificados los proyectos y programas a implementar y el tiempo de duración de cada uno de ellos. Dentro de los programas y proyectos a considerar se puede repasar los siguientes conceptos:

Programa Sectorial: Son el gran marco de referencia para la planeación, programación y presupuesto. Comprende los aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad que es atendido por una dependencia y su duración no es mayor de tres años.

Programa Especial: Representa las acciones concretas para lograr los objetivos de planteamientos específicos de las políticas gubernamentales o problemas definidos, en los que se identifican las situaciones de mejora, los beneficiarios directos, los tiempos de duración, los responsables de su coordinación y los indicadores estratégicos. Por sus características, los programas especiales forman parte de los programas sectoriales, a excepción del denominado Programa Normal de Operación que es utilizado cuando las unidades ejecutoras efectúan actividades institucionales no asociadas directamente al cumplimiento de un Programa Especial.

Actividades Institucionales: Son el conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables o ejecutoras de los recursos públicos para dar cumplimiento a su misión y conducen a la producción de un bien o prestación de un servicio.

Proyecto Institucional: Es la propuesta específica de una o varias unidades responsables de una dependencia o entidad para mejorar un producto o la prestación de servicios, representando una forma concreta y detallada de la ejecución de las estrategias de los programas sectorial o especial. Los proyectos institucionales se identifican por ser de

ejecución a corto plazo, están asociados a una unidad responsable, contienen indicadores estratégicos, metas para cada indicador y tienen costos asociados.

Proyecto de Inversión: Son las acciones del sector público para incrementar sus activos fijos, cuya ejecución aumenta y mejora el flujo de bienes y servicios.⁵

Una vez definido estos proyectos y para comenzar con la distribución del presupuesto, primero que nada se debe contar con el monto total de los ingresos estimados para el período que corresponda, este será proporcionado por la tesorería municipal y será analizado por el Presidente, quien definirá y dividirá el presupuesto principalmente en los programas que pretenda efectuar a lo largo de su gestión.

Una vez obtenida la división del presupuesto entre los programas gubernamentales a emplear, la tesorería municipal será la encargada de colocar los techos financieros a las distintas dependencias municipales que intervengan en dichos programas, haciendo un análisis claro entre los proyectos a corto, mediano y largo plazo.

La fase final de la distribución del presupuesto surge cuando las distintas direcciones y dependencias integrantes del Gobierno Municipal, se dan a la tarea de elaborar su proyecto de presupuesto anual en base a sus gastos de operación históricos y los gastos necesarios para los proyectos o programas a realizar. Posteriormente será verificado y validado por la tesorería municipal y enviado al Honorable Cabildo para su discusión y aprobación.

Como se puede leer en los párrafos anteriores en ningún momento de la integración del presupuesto se menciona partida o monto alguno para lo que se ha denominado “apoyo social” y esto se debe en parte a que las dependencias municipales en muchos de los casos hacen economías para poder así otorgar en algún momento éste si tuviera que salir de sus propios recursos. Como es natural, establecer los límites legales en el otorgamiento de apoyos de tipo social, solo aplica a los integrantes del Cabildo quienes establecen y hacen acuerdos o al propio congreso que establece reglamentaciones. Para hacer esta afirmación, se ha revisado lo establecido en la Constitución Mexicana, donde

⁵ I. M. P. C. Auditoria el Desempeño, I. M. C. P., 2001, Pág. 29.

particularmente todo queda resumido en el artículo 115 sobre las facultades y atributos de los municipios mexicanos. En consecuencia al no estar definidas disposiciones sobre el tema en el artículo 115 constitucional, se resuelve también en el mismo sentido para la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, pasando por las leyes, reglamentos, lineamientos y demás acuerdos que enmarcan las principales actividades para la ejecución de los recursos públicos del municipio.

En atención al principio de que todo lo que no está prohibido está legalmente permitido, es que se ejecutan sin restricción los recursos destinados al apoyo social; sustentado en las facultades del municipio y de las propias dependencias municipales y en atención a la visión de que el Estado procura el desarrollo de la sociedad en su conjunto, estableciendo los mecanismos necesarios para atender a los sectores de la sociedad menos favorecidos, ejecutando acciones de carácter compensatorio con el otorgamiento de los apoyos sociales a sectores o personas vulnerables.

De nueva cuenta se hace necesario hacer mención a la visión de la legislatura del Estado para el concepto de *desarrollo social*, pues vislumbra el desarrollo social como un crecimiento integral, a través de mecanismos y políticas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la incorporación plena de los servicios, grupos y sectores de la sociedad, en el mejor desenvolvimiento de su calidad de vida, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social entre individuos y grupos.

Con esta predisposición al desarrollo social, los límites legales solo pueden residir en los normados por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, donde expone los requisitos que deben contener estos apoyos sociales en cuanto a documentación original para ser otorgados. Ya que el principio evidente para el uso de los apoyos sociales otorgados por las dependencias municipales, está inmerso en su propio presupuesto asignado y disponible para ser ejecutado en este tipo de gasto social. Aunque otro punto a tratar será la propia interpretación que pueda emitir la Contraloría local, o bien los organismos estatales facultados para auditar y revisar el gasto público que ejercen los ayuntamientos del Estado, como puede ser la Auditoría Superior del Estado quien funge como organismos que responde y rinde cuentas directamente a la Legislatura.

No obstante fuera de los requisitos documentales fundamentales ya mencionados, las dependencias no cuentan con limitaciones. Solamente en casos en las que se auto establezcan al interior del ayuntamiento, como por ejemplo los Lineamientos Generales de Gastos, y que operen por espacios de tiempo para el que fueron creadas (que en general son tres años que es el tiempo en el cual dura una administración municipal) existirá límites legales para el otorgamiento de apoyos sociales.

Capítulo V

Estructura, descripción y clasificación de los recursos destinados al apoyo social en el Ayuntamiento de Cozumel

La reglamentación de la Administración Pública del Municipio de Cozumel para el periodo 2005-2008, fue consignar en sus diferentes capitales, la obligación de los integrantes del gabinete municipal de coadyuvar a la elaboración, aplicación y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal en sus diferentes líneas estratégicas. Por lo que su planeación fue entendida como un proceso de reflexión sobre el qué hacer. La planeación así concebida no significó para el ayuntamiento solamente crear planes de acción y ejercerlos, sino que implicó también el esfuerzo creativo y constante en la asimilación de proyectos de cambio.

Una de las formas para desarrollar políticas en el terreno de las fianzas públicas requiere sin lugar a duda del escrutinio minucioso de las cuentas y registros contables de los órganos encomendados a la administración de las finanzas locales. El catálogo de partidas presupuestales locales es el instrumento basado en la contabilidad general que norma los criterios en la clasificación del gasto para su adecuado registro. En el ámbito gubernamental el Catálogo de partidas presupuestales resulta una guía para el gobierno municipal en cuanto a la ejecución del gasto.

La información reflejada en las cuentas contables del ayuntamiento de Cozumel es producto en parte del clasificador por objeto del gasto, en éste el ayuntamiento está obligado a considerar los criterios para las cuentas y plasmarlas en su presupuesto, a su vez éste permite u omite el catálogo de partidas para las erogaciones municipales que en base a las incidencias que se registran en cuanto a tipos de apoyo, es donde se construye la propuesta de clasificación para el gasto que hasta ahora es registrado con el concepto general de apoyo y que por las necesidades particulares y la discrecionalidad con que estos apoyos son entregados representa el talón de Aquiles del gobierno municipal.

5.1 Descripción del Catalogo de Partidas Presupuestales

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo y su reglamento estable en conjunto con la Secretaría de Hacienda la utilización de un clasificador por objeto del gasto, al que deberán apegarse las entidades, dependencias y entidades del gobierno del estado estatal en la programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público.

El clasificador por objeto del gasto se define como un listado ordenado, homogéneo y coherente de las diferentes erogaciones y gastos que efectúa el gobierno del estado, mismo que permite identificar los bienes y servicios que el sector público demanda para desarrollar sus acciones, agrupándolos en capítulos, conceptos y partidas, y aunque se menciona en su reglamentación que muestra con exactitud en qué gasta el gobierno queda claro que existen varias lagunas al respecto.

La función primordial del clasificador por objeto del gasto es identificar la naturaleza del gasto, tanto en recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, necesarios para el cabal funcionamiento de las actividades programadas. Sin embargo, hace una excepción en cuanto a qué al clasificador no le compete diferenciar el gasto en cuanto a su naturaleza de corriente o de capital, pero proporciona un ordenamiento coherente para que se pueda realizar esta clasificación económica.

Entonces la información que integra la estructura del clasificador sirve de base para que la información presupuestal sea consolidada bajo criterios uniformes y homogéneos, omitiendo que debido a las características particulares de cada región de los estado y en particular de Quintana Roo (quien tiene dos regiones bien marcadas como lo son la zona norte y la zona sur), estos criterios deben replantearse pues existen la posibilidad de heterogeneidad hasta dentro de un mismo municipio; puesto que esta integrado por ciudadanos con distintas características y necesidades.

En colación, los objetivos que persigue el clasificador por objeto del gasto es identificar los rubros agregados del gasto público, a efecto de facilitar la valuación de los planes y programas de desarrollo en materia económica y el desarrollo de políticas fiscales. También considera identificar a través de los conceptos de gasto, los diversos insumos y

recursos humanos, materiales y financieros necesarios para alcanzar los objetivos y las metas establecidas en los proyectos y tareas previstas para un periodo determinado. Prosiguiendo con la cuantificación monetaria de los bienes y servicios que el gobierno requiere precisando su identificación a través del manejo de partidas.

El clasificador por objeto del gasto refleja las partidas presupuestales aprobadas por el gobierno del Estado y es un referente para los municipios del estado de Quintana Roo, que busca unificar los criterios y homologar las partidas y conceptos contables para el registro del gasto en todos los municipios del estado.

Cabe hacer mención que en el caso de los ingresos, estos están establecidos y controlados mediante la Ley de Ingresos Municipal, la cual es propuesta, discutida y en aprobada por los cabildos y enviada al Congreso del Estado para su autorización, y posteriormente enviada al periódico oficial del Estado para su publicación y entrada en vigor. Pero en el caso de los egresos, no se requiere la ratificación del Congreso del Estado para los presupuestos de egresos, si no que únicamente pasan por los cabildos locales para su discusión y autorización, por ello se establece desde el Gobierno del Estado un clasificador del gasto que ayuda a la unificación de criterios para el registro contable de los gastos en todos los municipios del Estado.

5.1.1 Catálogo de Partidas

A continuación se describe el catálogo clasificador con los capítulos generales en donde se registran todas las erogaciones del presupuesto de egresos.

1000 SERVICIOS PERSONALES.- Agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal que presta sus servicios en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como los pagos que por concepto de Seguridad Social, derivados de esos servicios les corresponde cubrir a dichas Dependencias y Entidades a las Instituciones Públicas de Seguridad Social en los términos de las disposiciones legales en vigor; incluye también los pagos por otras prestaciones sociales distintas a las ya mencionadas.

2000 MATERIALES Y SUMINISTROS.- Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración, productos para alimentación; materias primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, y en general, todo tipo de suministro para la realización de los programas públicos.

3000 SERVICIOS GENERALES.- Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y que se contraten a particulares o a Instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía y agua; alquileres; asesoría, estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación.

4000 SUBSIDIOS Y TRASFERENCIAS.- Agrupa las asignaciones en dinero o en especie, que el gobierno del Estado, destina a través de apoyos financieros para operación y aportaciones a Organismos y Empresas de los sectores públicos, estatal, privado, social y externo, incluyendo familias, como parte de su política económica de redistribución, fomento y regularización de la economía del Estado; incluye dos conceptos básicos de transferencias: los apoyos financieros para operación considerados como gasto corriente o de consumo y las aportaciones consideradas como gasto de capital.

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES.- Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, requieren para el desempeño de sus actividades. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; toda clase de maquinaria y equipo de construcción, así como las refacciones, accesorios y herramientas indispensables a su funcionamiento; el equipo animal de trabajo y reproducción y la adquisición de inmuebles.

6000 OBRAS PÚBLICAS.- Agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física necesaria para el desarrollo, mediante la realización de obras

públicas que contribuye a la formación bruta del capital del Estado. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación y rehabilitación; así como para los estudios de pre-inversión de obras públicas, las cuales están diferenciadas en obras públicas por contrato y obras públicas por administración.

7000 TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS DEL ESTADO.- Agrupa las participaciones que el Gobierno del Estado otorga a los municipios, para sufragar todos los gastos inherentes a la operación, o para la atención de sus servicios tradicionales, cuando con sus propios recursos no logran, de conformidad con los convenios y acuerdos establecidos.

8000 EROGACIONES EXTRAORDINARIAS.- Agrupa las previsiones de gasto para atender situaciones de contingencia en el Estado o necesidades especiales de la Administración Pública Estatal y que, por ese carácter no puede ser asignado en forma inmediata a objetos de gasto determinado.

9000 DEUDA PÚBLICA.- Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno del Estado por concepto de su Deuda Pública Interna y Externa, derivada de la contratación de empréstitos, concertados a plazo de un año o más. Incluye la amortización, los intereses y los gastos de la Deuda Pública. Incluye también, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por concepto de: Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Transferencias, Bienes Muebles e Inmuebles, Obras Publicas, Transferencias a Municipios y Erogaciones Extraordinarias.

Las entidades que ejercen el presupuesto gubernamental necesitan formular sus solicitudes de recursos de acuerdo a un catálogo de partidas presupuestales previamente definido. Las entidades gubernamentales que supervisan el ejercicio del presupuesto (contralorías, departamentos de auditoría, entre otras), requieren de información ordenada y cuantificada sobre el ejercicio del presupuesto, clasificada por concepto de inversión y de gasto por cada una de las dependencias de gobierno.

Los requerimientos de información antes señalados proporcionan evidencia de la necesidad de las entidades gubernamentales de contar con un sistema de clasificación y registros contable, un catálogo de conceptos de ingresos y egresos y reportes periódicos

que comparen las cifras del ejercicio del presupuesto contra las cifras originalmente previstas.⁶

Es necesario que los responsables de la ejecución del presupuesto cuenten con información que les permita conocer el monto de los recursos a su disposición y los períodos en que deben usar tales recursos. Así mismo, requieren de un sistema contable para registrar los eventos, cuantificando el monto de los ingresos y egresos ejercidos, a efecto de demostrar el buen desempeño de sus funciones.

Los funcionarios encargados de la ejecución del presupuesto requieren información financiera para la toma diaria de decisiones usando como referencia las directrices del presupuesto financiero, parámetros de metas y objetivos.⁷

⁶ I. M. C. P. Esquema General de Contabilidad Gubernamental, 2000, Pág. 33.

⁷ I. M. C. P. Esquema General de Contabilidad Gubernamental, 2000, Pág. 33.

5.2 Apoyos Otorgados durante el periodo 2005-2008

En la mayor parte del Estado de Quintana Roo y en especial el municipio de Cozumel, se encuentra la coexistencia de sectores modernos y atrasados, que representan una estructura espacial diferente lo que genera problemas. Actualmente los procesos de globalización y liberación económica están contribuyendo al incremento de las desigualdades sociales y territoriales. En consecuencia, las políticas sociales municipales son marginadas y a menudo se centran en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos.

El enfoque asistencialista del gobierno en especial del gobierno municipal, se pueden catalogar como un enfoque de políticas sociales generalmente de carácter redistributivo, ya que permiten transferencias y equilibrios de recursos y capacidades entre unos ciudadanos y otros. Esta jerarquía comparte créditos con las nuevas políticas sociales focalizadas y descentralizadas diseñadas para atender asistencialmente al menor costo posible, y es que esta política no es nueva, desde hace décadas se implementa en toda la República Mexicana.

Aunque la estructura poblacional en México esta formada por un alto porcentaje de jóvenes 27 por ciento en promedio con edad entre 15 años y 29 años, y que cuyo dato puede verse como una oportunidad, como bien lo menciona en publicaciones recientes del INEGI; en Cozumel para el 2005 se superaba la media nacional y alcanzaba un nivel del 36.6 por ciento de jóvenes entre esa misma edad, siendo que 25.5 por ciento representaban los ciudadanos menores de 15 años, el 32.9 por ciento restante estuvo representado por mayores de 30 años y solo el 5 por ciento de la población tenía más de 60 años.

En conclusión, siendo más de la mitad de la población, niños y jóvenes la urgencia y las solicitudes en apoyos educativos, culturales y deportivos fueron mayores, ya que representa un reto esta juventud, puesto que se requiere de un mercado de trabajo

dinámico con mano de obra calificada y con un nivel educativo creciente que les permitiera una verdadera igualdad de oportunidades.

Por otra parte y siempre en el ámbito demográfico, la creciente inmigración, mayormente desde las zonas rurales, antes de la península y ahora de Chiapas, Tabasco y Oaxaca, ha venido incrementando en los últimos años, la existencia de grupos vulnerables y en pobreza extrema, hasta hace relativamente poco tiempo desconocido en el municipio. Para el 2005 se estimaba en poco más del 1 por ciento de la población, con clara tendencia al aumento en el corto plazo.

El crecimiento acelerado de las últimas décadas ha generado un alto déficit en cuanto a la dotación de lotes y la construcción de viviendas, el rezago acumulado desde 1998, asciende a más de 5 mil espacios y aunque las invasiones masivas no se han dado, sí han surgido algunos asentamientos irregulares, por lo que la población ocupa gran parte de sus ingresos al pago de la renta, por consiguiente solicita apoyo para otras necesidades elementales como es la salud, y un gran número de apoyos se registran en cuanto a estudios médicos especializados y medicamentos.

En cuanto a la comunicación con el exterior, por la vía marítima, dos empresas hacen el traslado de pasajeros desde y hacia Playa del Carmen. El servicio en ambas rutas puede calificarse como elevado sobre todo para familias numerosas y éste representa otro concepto muy requerido al momento de solicitar apoyos, el cual sin reserva puede otorgarse una y otra vez a un mismo beneficiario sin considerar el motivo central que permite el viaje.

Ante esta situación no es de extrañarse que más ciudadanos se vean comprometidos en la necesidad de pedir ayuda social al ayuntamiento y que éste a su vez se vea comprometido a otorgarla puesto que de eso se trata en definitiva el enfoque asistencialista.

Si bien es cierto, las necesidades de la población están influenciadas por múltiples aspectos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, de políticas de desarrollo regional, de demografía, de

comportamientos sociales e incluso de marcos regulatorios. Estas necesidades bien puede catalogarse y definirse desde dos perspectivas: la absoluta y la relativa.

Desde la perspectiva absoluta se consideraría que es posible identificar las necesidades como un conjunto de necesidades básicas cuya insatisfacción caracteriza la pobreza, independientemente de cómo se distribuya los estándares de vida dentro de la sociedad, recordando que vivimos en entornos heterogéneos. Desde la perspectiva relativa se consideraría identificar estas necesidades con la condición que afecta a quienes tienen sentimientos de privación respecto a otros en su propia sociedad. Sin embargo, también hay que hablar de necesidades elementales, como alimentación, educación y salud, y vivienda.

Como se mencionó en el período 2005-2008, el plan de gobierno municipal fue implementar una planeación estratégica donde los programas a efectuar utilicen los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño, en la operación los apoyos otorgados por los programas cumplieron con la normatividad establecida y contaron con la información sistematizada para dar seguimiento a la ejecución de sus acciones siempre con la limitante de la normatividad, aquellos conceptos que se salían de esta normatividad simplemente fueron adheridos a la categoría que a juicio se apega.

Aunque los programas cuentan con una estructura organizacional adecuada, en el diseño puede existir duplicidad entre los componentes y/o servicios de los programas, ya que estos diagnósticos no estuvieron actualizados en aspectos como vigencia de los problemas, área de influencia, causas y consecuencias, población objetivo, así como demanda, oferta y déficit potencial de apoyos.

En pocas palabras los apoyos otorgados no cuentan con los indicadores adecuados para medir el impacto. Esto quizá debido a que no existen planes estratégicos de corto y mediano plazo que focalicen las necesidades de otorgar apoyos sociales por las dependencias municipales dirigidos a la población fuera de los ya programados. Y es característico en el ayuntamiento que los apoyos que se dan en cuanto a cobertura y focalización hacia los beneficiarios experimenten juicios o preferencias partidarias, lo cual limita el impacto. Aunado a que no cuentan con los procedimientos para medir el

costo efectividad en su ejecución, se prestan mucho a la duplicidad y avaricia de quien los solicita.

En el cuadro 8 se detalla algunos conceptos clasificados a groso modo de cómo se fueron comportando los apoyos para el periodo 2005-2008 por parte de distintas dependencias municipales en Cozumel, sin embargo es pertinente aclarar que como este registro fue obtenido de hojas de trabajo no oficiales de funcionarios públicos entrevistados, fue imposible identificar claramente el origen del apoyo por dependencia y el monto por cada apoyo, es por esto que se limita el cuadro a la clasificación ya mencionada. Para efectos de utilizar esta información solamente en el sentido tendencial pues aunque existe veracidad en los datos vertidos, no existen registros oficiales que amparen la información.

**Cuadro 8 Personas Beneficiadas con Apoyo Social
Periodo 2005-2008**

(Clasificado en grandes rubros por número de apoyos)

CONCEPTO	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Total
Ayuda para fiestas (XV años, Bodas)	54	71	92	107	324
Pasajes de Barco, camión o viáticos	46	128	171	155	500
Medicamentos	66	56	113	73	308
Apoyos funcionales ³⁵	34	70	80	85	269
Graduaciones	24	56	79	63	222
Consulta de especialidades	53	61	89	97	300
Ayuda por defunción	26	32	37	28	123
Apoyo a Colegiaturas e inscripción	26	26	40	66	158
Otros apoyos sin identificar	35	47	61	75	218
Total de personas	364	547	762	749	2422
Apoyos duplicados por beneficiario	13	29	175	185	402
Apoyo a Instituciones	16	60	5	9	90
Total de Apoyos entregados por año	393	636	942	943	2914

Fuente elaboración propia de entrevistas y hojas de trabajo de funcionarios públicos.

Al analizar de manera escueta este cuadro se puede percibir un crecimiento en cuanto al número de apoyos otorgados por año, teniendo un crecimiento el año 2008 en comparación con el año 2005 del 239.95 por ciento; con esto se comprueba que, sí

³⁵ Sillas de ruedas, muletas, nebulizadores, cánulas, catéter, lentes, tanques de oxígeno, entre otros.

efectivamente, la duplicidad en el otorgamiento de apoyos se da y que en este período en particular se acentuó de manera alarmante en los dos últimos años.

La importancia de poder cubrir ciertas necesidades es fundamental para una sociedad, ya que esto permite mejorar las oportunidades de desarrollo social. La normatividad actual así como los mecanismos de control de gasto público municipal permiten la asistencia social económica o en especie para las personas o grupos de personas que lo soliciten, aún si esta solicitud es requerida en varias dependencias al mismo tiempo dentro del mismo orden municipal. Al carecer las dependencias del ayuntamiento de intercomunicación específica en el caso de otorgamientos de diversos apoyos a los ciudadanos se abre la puerta para un escenario en donde se presenta la duplicidad en acciones de apoyo a personas o grupos de ciudadanos, como se apreció en el cuadro 8.

Año con año la Administración Pública Municipal reporta en sus presupuestos de egresos incrementos en el rubro de apoyos sociales, por lo que es importante para la toma de decisiones analizar el ritmo mediante el cual estos gastos se incrementan, para así poder prever los incrementos que habrán en los próximos años de no contar con lineamientos y reglamentaciones que regulen la ejecución de este tipo de gasto pues la tendencia además de un marcado crecimiento en apoyos otorgados por las dependencias municipales también dejó claro que muchos de estos apoyos se duplicaron favoreciendo a un mismo beneficiario.

5.3 Duplicidad

Los apoyos sociales que se dan a partir de las dependencias del Ayuntamiento de Cozumel, tiene la interesante particularidad de que de una manera u otra promueven el desarrollo social, y esto hace que en el discurso público de los presidentes municipales se maneje la idea de ampliar la cobertura de estos apoyos, hacerlos extensivos a más y más gente, al margen de una evaluación seria de si ésta es la estrategia más conveniente.

Precisamente por ello, es necesario hacer un examen crítico de la participación de las dependencias municipales en las políticas de asistencia social a la ciudadanía. Sin duda, la participación de estas dependencias en el otorgamiento de apoyos sociales tiene ventajas, pero sólo en contextos determinados ya que en otros contextos hasta puede ser contraproducente. Entender esos contextos, y las variables que intervienen para hacer útil la participación es crucial. Se cree que gran parte del sentido común existente está desencaminado, y que ha llegado el momento de poner en cuestión el saber convencional de estos temas.

Para empezar, en el caso del Ayuntamiento de Cozumel la evidencia empírica muestra que, contrariamente a lo que se piensa sobre si el involucramiento de las organizaciones sociales mejoraría necesariamente la eficiencia en cuanto al otorgamiento de apoyos sociales, destaca que por la naturaleza técnica de estos organismos, difícilmente pueden involucrar a la población en su totalidad, quedando al margen sus decisiones a la población objetivo de cada organización, pero este caso sólo apunta cuando el apoyo social esta debidamente etiquetado. En el caso de los tipos de apoyos que nos ocupa la evidencia empírica demuestra que este beneficio se hace de manera discrecional y que por lo consiguiente la duplicidad se da.

Entender la naturaleza de los problemas involucrados en la participación y el manejo clientelar de los recursos municipales requiere analizar críticamente cómo es que se relacionan las políticas de asistencia con la población, y como la población se relaciona con las dependencias para la solicitud de apoyos. Sin embargo, a juicio el principal problema tiene que ver con el diseño en el otorgamiento de apoyos sociales o

asistenciales, ya que al no ser estos programas netamente sociales, programas focalizados bien definidos o bien no ser universales, y dado que serán siempre insuficientes para atender a toda la población, la gran pregunta es ¿Quién se convierte en beneficiario y quien no?

Obviamente, lo ideal sería que los beneficiarios sean los más pobres, sin embargo, ellos se encuentran mayormente dispersos en el municipio, entonces los apoyos empiezan a estar regidos por una doble lógica. De un lado, del lado de las autoridades la tentación es privilegiar a la población a modo de construir una base de apoyo político, y terminan privilegiando a quienes forman parte de las redes más cercanas al poder en turno. Del otro lado, del lado de la población, tenemos que los beneficiarios requieren estar organizados, de modo que se genera un sesgo a favor de quienes gozan de mayores capacidades de acción, duplicando beneficios dado que no existen propiamente criterios de salida de los apoyos.

En el período 2005-2008, como se vio en el subcapítulo Apoyos Otorgados, se registra un creciente número de beneficiarios en ayuda social. Es convincente creer que el tipo de intervención por parte de las dependencias municipales de Cozumel generan con esto un escenario para la consolidación de grupos de interés particular, pero tan acorde a la atención de las necesidades de los más necesitados, por lo que se hace imperativo pensar en modificar la forma en que estos apoyos son otorgados.

Cuadro 9 Duplicidad de Apoyos
(Número de personas beneficiadas)

CONCEPTO	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Total
Total de personas beneficiadas	364	547	762	749	2422
Apoyos duplicados por beneficiario	13	29	175	185	402
Total de Apoyos entregados por año no incluye instituciones	377	576	937	934	2824

Fuente elaboración propia con datos del cuadro 8.

Como se aprecia en el cuadro 9, hay un alto grado de duplicidad en los apoyos y en muchos de ellos también se llega a concluir que también les falta claridad en sí el beneficiario representa la población objetivo.

Por ejemplo, para el año inicial del periodo de estudio que corresponde al año 2005, la duplicidad de beneficiarios en apoyo social represento solamente el 3 por ciento, llegando a un crecimiento en estas duplicidades al 20 por ciento para el final del período que corresponde al año 2008.

Un ejemplo de las duplicidades identificadas es el hecho de que las dependencias otorgan discrecionalmente apoyos para boletos de barco por cuestiones médicas, estos ciudadanos que han sido beneficiados, a su vez solicitan a otra dependencia apoyo para el pago de estudios especializados médicos, a su regreso también solicitan en otras instancias apoyo para la compra de medicamentos o aditamento requeridos para su tratamiento.

Incluso otro ejemplo, es cuando solicitan apoyo para fiesta de Quince Años, una dependencia da pastel, otra el local, otra el vestido, otra dependencia la música, el presidente municipal es el padrino de honor y al final el ayuntamiento termina en pocas palabras asumiendo los gastos más fuerte de la fiesta. La duplicidad en la entrega de apoyos a escuelas y la saturación de donaciones a solo unas colonias es otro ejemplo del ineficiente control que existe en el ayuntamiento de Cozumel de coordinarse entre dependencias con el fin de evitar duplicidades o bien con el fin de abarcar más en los beneficios a instituciones educativas como a colonias con mayor necesidad.

Lo anterior fue dado a conocer en una entrevista no oficial, donde se explicó que ya después de otorgado el apoyo se detecta (aunque no siempre sucede la detección) que hay escuelas que además de recibir pintura por parte de la Secretaría de Educación y Cultura de Quintana Roo, también lo reciben de presidencia, representando una duplicidad de apoyos, que bien se puede dividir y llevar a otros planteles con más necesidades. Lo mismo ocurre en donativos, en el caso de la época decembrina, presidencia y otros organismos civiles filantrópicos y de partidos, suelen empalmarse en algunas colonias, mientras que otras se quedan desprotegidas.

Un padrón único de beneficiarios de apoyos sociales podría ser la herramienta idónea que disminuya esta aguda problemática. Con esto se detendrá la duplicidad de apoyos a personas que tienen como una forma de vida ir solicitando dinero, despensas, material de construcción, boletos de barco, medicamentos, entre otros muchos apoyos de dependencia en dependencia.

El municipio es aún pequeño poblacionalmente hablando por lo que tener un promedio de 20 por ciento en la duplicidad en cuanto apoyo social se refiere es relativamente bajo a comparación de otros municipios de la república donde se registra hasta un 47.3 por ciento, lo ideal es no tener duplicidades. En contraste con este dato, hay que precisar que al no existir las fuentes de información para extraer este tipo de datos se tiende a quedar al margen de una conclusión más profunda.

No obstante el gobierno federal sigue trabajando en materia de transparencia y el 31 de diciembre de 2008 publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de la información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos.

La Ley de Contabilidad es de observancia obligatoria para los ayuntamientos de los municipios. En el marco de la Ley, las entidades federativas deberán asumir una posición estratégica en las actividades de armonización para que cada uno de sus municipios logre cumplir con los objetivos. Así mismo, fue necesario considerar en el acuerdo las bases para que los gobiernos: federal, de las entidades federativas y municipales, cumplan con las obligaciones que les impone el artículo cuarto de la Ley de Contabilidad. Lo anterior en el entendido de que los entes públicos de cada nivel de gobierno deberán realizar acciones necesarias para cumplir con dichas obligaciones, en base a lo publicado el 9 de diciembre de 2009, denominado “Acuerdo por el que se emite el Clasificador por objeto del Gasto” que tiene como objeto establecer los primeros tres niveles de su clasificación conocidos como: concepto, capítulo y partida genérica.

5.4 Clasificación de los recursos destinados al apoyo social

La clasificación por objeto del gasto en el Estado de Quintana Roo, reúne en forma sistemática y homogénea todos los conceptos de gastos. Se dice que en ese orden, se constituye en un elemento fundamental del sistema general de cuentas donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes pero enlazándolas, y permitiendo el vínculo con la contabilidad.

Este clasificador por objeto del gasto ha sido diseñado con un nivel de desagregación que permite el registro único de las transacciones con incidencia económico-financiero, que realiza un ente público en el marco del presupuesto, considerando la clasificación operativa que permite conocer qué se gasta y a su vez permite cuantificar la demanda de bienes y servicios que realiza el Sector Público.

En el caso que nos ocupa es el capítulo 4000 el que atiende al clasificador de los recursos destinados a apoyo social, por consiguiente en su definición se menciona que corresponde a las Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Ayudas, relacionadas con las asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de la política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de las actividades municipales. Para efecto de ser más concretos en las definiciones de este capítulo 4000 solo se definirá de forma extensa las que por su naturaleza se apeguen en contenido al tema de este subíndice.

La partida 4100 *Transferencias corrientes* son los recursos que el gobierno destina a las entidades del Gobierno del Estado Paraestatal, con el objeto de sufragar gastos de consumo o de operación y que incluye las transferencias por concepto de servicios personales; transferencia por concepto de materiales y suministros y transferencias por concepto de servicios generales.

Las *Transferencias de Capital* se encuentran delimitadas en la partida 4200 e incluyen las transferencias para gastos de inversión relacionados con bienes e inmuebles; y las transferencias para gastos de inversión relacionadas con obra pública.

Las *ayudas sociales y subvenciones* representadas en la partida 4300 son las asignaciones que el gobierno otorga a los diversos sectores de la población, personas o instituciones sin fines de lucro, para propósitos sociales a través de sus dependencias o entidades paraestatales incluyendo las que se relacionan en el siguiente cuadro:

Cuadro 10 Ayudas Sociales y subvenciones

<i>4301 Ayudas Sociales</i>	Destinadas a otorgar ayuda extraordinaria a familias o personas que por su condición de necesidad, se justifique que reciban ayuda social sin requerir contraprestación alguna.
<i>4302 Subvenciones</i>	Ayudas económicas otorgada a personas físicas sin fines de lucro, con la finalidad de favorecer una actividad económica o sufragar el precio de insumos destinados a fines distintos de la actividad propia de la Dependencia, en cuyo presupuesto se encuentre consignado el recurso.
<i>4303 Erogaciones para el Sector Social y privado en actividades.</i>	Otorgado a los diversos sectores de la población, personas o instituciones sin fines de lucro, a través de los cuales proporciona ayuda en dinero o en especie para propósitos sociales, con la finalidad de promover entre la población, la celebración de eventos culturales y deportivos tales como: espectáculos, conciertos, exposiciones, festivales, torneos, entre otros.
<i>4304 Donativos</i>	Asignaciones otorgadas como donaciones del Gobierno Estatal, en términos del Presupuesto de Egresos y demás disposiciones, en dinero y especie a favor de instituciones privadas que desarrollen actividades sociales, culturales, de beneficencia o sanitarias sin fines de lucro, para la continuación de su labor social. Incluye las destinadas a instituciones tales como: escuelas, institutos, universidades, centros de investigación, hospitales, museos, fundaciones entre otros.
<i>4305 Gastos Fúnebres</i>	Destinadas a cubrir gastos de sepelio a personas o familias de escasos recursos y honores póstumos.
<i>4306 Traslados de personas</i>	Asignaciones para el traslado de enfermos, extranjeros, reos, heridos y cadáveres. Cubriendo los pasajes de alumnos de escuelas estatales en prácticas de exploraciones y excursiones con fines de estudios o de carácter científico.
<i>4307 Becas</i>	Asignaciones destinadas al sostenimiento o ayuda de estudiantes o personas que realicen investigaciones en planteles e instituciones educativas y de investigación del país o del extranjero.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo G “Clasificador por objeto del Gasto” en Q. Roo.

Como se observa en este cuadro 10 las ayudas y subvenciones comprende las ayudas sociales a personas con asignaciones destinadas al auxilio o ayudas especiales que no revisten carácter permanente, que los organismos públicos otorgan a personas y hogares para propósitos sociales.

La especificación es clara los *apoyos sociales* en el Ayuntamiento de Cozumel sólo deben ser destinados para otorgar ayuda (de manera extraordinaria) a familias o personas que por su condición de necesidad, se justifique que reciban ayuda social. Estas subvenciones argumentan también las ayudas económicas otorgadas a personas físicas sin fines de lucro que con la finalidad de favorecer una actividad económica o sufragar el precio de insumo destinen apoyos de la propia dependencia en cuyo presupuesto se encuentra incluido el recurso, término algo confuso, sin embargo un ejemplo claro de esto representa los recursos que reciben los integrantes del cabildo, que a su vez destinan a la ciudadanía para solucionar alguna necesidad.

Esta reglamentación no contempla por ejemplo un concepto claro donde se asigna ciertos rubros para premiar alumnos de las escuelas oficiales y/o vencedores en exposiciones o certámenes que organice o patrocinen los organismos públicos, pero es de todos conocido que este tipo de apoyo social se da. Por ejemplo las ayudas para expropiación de predios que cubran la indemnización de predios ocasionados por la construcción o ampliación de vialidades o edificios públicos para el bien común, apoyo que también se encontró documentado en las hojas de trabajo a las que se tuvo alcance.

Deja claro que para el Ayuntamiento de Cozumel no existe una partida para el seguro escolar que es exclusivo para la educación básica. Y aunque esta asignación se destina a cubrir las erogaciones correspondientes del otorgamiento del seguro a los alumnos de educación básica de instituciones públicas ante las incidencias que puedan presentarse en el desarrollo de sus actividades académicas, en los centros educativos, se desconoce en que partida del presupuesto de egresos esta incluido este apoyo social.

Otras partidas destinadas a la educación y que no pueden relacionarse fácilmente son las de becas y otras ayudas para programas de capacitación, que son asignaciones para programas de formación o capacitación acordadas con personas, puesto que solo las becas con asignaciones destinadas al sostenimiento o ayuda a estudiantes y personas

que realicen estudios e investigaciones en planteles e instituciones educativas y de investigación del estado, país o del extranjero, están de incluidas de conformidad con las disposiciones legales en vigor. Otra ayuda que no esta totalmente establecida es el apoyo a las mujeres que realizan trabajos comunitarios sociales, y que en ocasiones con este concepto se le asigna a lideresas pensando que su arraigo en la misma localidad las hace merecedoras del beneficio. O bien, el financiamiento público a partidos políticos y agrupaciones políticas con registro autorizado conforme a las disposiciones legales aplicables.

La partida 4400 denominada *subsidios* recoge las asignaciones que el gobierno Federal o Estatal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercializaciones de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros, promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios, otorgados a través de estímulos fiscales.

Las *pensiones y jubilaciones* representan las asignaciones para el pago a pensionistas o jubilados o sus familias con forme a la partida 4500 que cubre el Gobierno del Estado o su Instituto de Seguridad Social conforme al régimen legal establecido, así como los pagos adicionales derivados de compromisos contractuales a personal retirado.

Del mismo modo resguarda un partida la 4600 para *reservas de contingencia* que incluye las provisiones presupuestarias para hacer frente a las erogaciones que se deriven de contingencias o fenómenos climáticos, meteorológicos o económicos con el fin de prevenir o resarcir daños a la población o a la infraestructura pública, las derivadas de las responsabilidades del Estado, así como las que por su carácter de imprevisibles no pudieron especificarse en el presupuesto e incluyendo las erogaciones complementarias e imprevista destinadas a cubrir erogaciones para nuevos programas o proyectos no considerado de origen en el presupuesto.

Por último tenemos la partida 4700 *transferencias a entidades de otros órdenes de gobierno*, cuyas asignaciones son realizadas por el Gobierno del Estado en apoyos a

dependencias o entidades de los gobiernos federal o municipal, así como a organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De todo esto podemos concluir que el abanico de beneficiarios es muy amplio dejando a libre interpretación de los sujetos otorgadores el apoyo, de ahí la insistencia en la urgencia de poner un sistema de información sobre los beneficiarios de programas sociales, pues la experiencia convence de que ello es clave principal en la eficacia de las asignaciones de gasto en apoyo social. Sin duda esto sería un adelanto importante para la misión de poner orden en la gestión de la política social selectiva en el Ayuntamiento de Cozumel.

No obstante este padrón de beneficiarios necesitaría una visión sistemática e integral del problema de gestión (pues tendría que incluir a las decenas de miles de personas y familias pobres que requieren ayuda, pero que todavía no son beneficiarios de ningún programa social financiado a través del ayuntamiento). Es imprescindible que se cuente con un sistema de información integrado que incluya tanto la población objetivo como la beneficiaria y no solo un registro parcial de beneficiarios, solo así se podrá comprobar si los apoyos dados están cubriendo al volumen de personas y familias que lo requieren, en cantidad y tipo de apoyo, y si no es así, instruir para que así sea.

CONCLUSIONES

El contexto en donde los funcionarios toman decisiones públicas está en constante cambio, este cambio se enfrentó a las políticas de un estado benefactor a otro totalmente distinto con políticas de un modelo neoliberal que trajo como consecuencia un aumento en la pobreza y la desigualdad entre la población. Derivado de esta problemática global y a través de mecanismos como la descentralización del gobierno hacia los niveles más cercanos a la población, como son los ayuntamientos y a través de la búsqueda de consenso, es ahora que los programas de descentralización y fortalecimiento municipal tienen fundamento legal puesto que se ha llegado a legislar en este aspecto.

Esta descentralización ha tenido diferentes alcances, pues es relativa la libertad con que las autoridades en los ayuntamientos toman decisiones, las limitaciones no son solo en el orden económico, siendo este bastante restringido pues es muy pequeño el gasto público del ayuntamiento que se ejerce fuera del gobierno estatal, sino también existen limitaciones en los aspectos técnicos y de competencia en la toma de decisiones.

El bienestar de la población por ser un concepto amplio corresponde a varias esferas de gobierno, pero en el nivel local, por estar más cerca a la población, el que puede interpretar mejor sus necesidades y junto con ellas trabajar gestionando, negociando, programando, ejecutando y evaluando acciones para mejorar el bienestar.

Ahora a diferencia de otras épocas la pluralidad y de alternancia política, están literalmente obligando a los ayuntamientos a redefinir sus políticas públicas, pues ahora es el desempeño, la eficiencia, la honestidad, la transparencia y el consenso los que determinan en la mayoría de los casos la continuidad de los partidos políticos en el gobierno. Ante esta realidad en los ayuntamientos, Cozumel debe perfilar nuevas formas de gobernar para responder a las necesidades actuales en busca de mejorar el desempeño municipal.

La política social debe ser clara, vigente, creativa y es el nivel local el que mejor lo puede hacer por su cercanía a la población. Cozumel como todo el estado, vive un proceso dinámico, de crecimiento demográfico y económico, por lo que requiere transformar a fondo, las formas de planear y de hacer las cosas, a fin de que la calidad de vida de sus habitantes puedan mejorar sustancialmente a corto mediano plazo, asegurando para todos el acceso con justicia a los beneficios que el desarrollo ofrece.

Conocer la forma en la que se delineó la política de ayuda social del Ayuntamiento de Cozumel para el período 2005-2008, y saber cuáles fueron los criterios que guiaron la selección de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, fue uno de los motivos que impulsaron esta investigación, el otro motivo importante fue demostrar como la designación de estos apoyos sociales afectó económicamente al ayuntamiento debido al dispendio que se hizo de manera discrecional y con poca reglamentación.

De ahí que el modelo de desarrollo que se impulsó en la administración municipal 2005-2008 en el Ayuntamiento de Cozumel, no se circunscribió a la obsoleta acción reactiva para atender la forma inmediata, sino que se inspiró en la convicción racional de la productividad que entiende y atiende el fondo de la problemática y tiende a consolidar soluciones a mediano y largo plazo que sigan siendo viables y contribuyan a mejorar cada vez más la calidad de vida de los Cozumeleños.

Es de todos conocido que la problemática municipal, puede ser conocida ampliamente por las administraciones municipales a través del diagnóstico (que en mucho de los casos se realiza al inicio de la gestión de cada gobierno), además de otros diseños que pueden mejorarse desde su proyecto hasta su interpretación.

En lo general la Ley Estatal Municipal le dio atribuciones y responsabilidades amplias al ayuntamiento, pero únicamente como dotador de reglamentos para servicios públicos reduciendo el campo de acción del ayuntamiento. En contrapunto a la creencia de que el fortalecimiento municipal debe hacer municipios autónomos, fuertes con recursos no solo financieros sino técnicos, puesto que son facultados por la Ley para enfrentar las necesidades de la población.

En este sentido, fue claro pensar para el Ayuntamiento, que el apoyar el crecimiento social desde la municipalidad fuera necesario empalmar muchas cosas, pero en especial dos: la profesionalización de la administración, requiriendo de perfiles adecuados a las responsabilidades, para con esto, asegurar la eficiencia en el desempeño, incluyendo habilidades metodológicas y conocimientos estructurados evitando “todólogos” o “mil usos”.

La segunda, fue la *coordinación jerárquica* entre el mismo nivel de gobierno y otros niveles de gobierno. Donde al respecto para el ayuntamiento de Cozumel fue inexistente al menos en cuestiones de otorgamiento de apoyo social. Ya que esta coordinación jerárquica, siendo fundamental, no se dio y que además olvidó su vocación social, sin tener claro su misión y sus objetivos como administración.

De ahí, que lo que fuera parte de la política pública para el Ayuntamiento de Cozumel en el periodo 2005-2008, fue buscar coordinar las diversas acciones y sumar los variados esfuerzos de pueblo y gobierno, y entre todos romper las inercias y crear acciones novedosas y efectivas para poner en práctica, con un impulso único, que las actividades y obras hagan ejes rectores, caminos realistas sólidos, conscientes para cimentar, reencausar e impulsar el desarrollo integral de la isla Cozumel, y con ello, una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Al final de período 2005-2008 esta sinergia no se logró pero dejó palpable la urgente necesidad de instrumentar acciones en pro de generar la sinergia necesaria para que esta coordinación de apoyo social entre dependencias del ayuntamiento sea un hecho. Prueba de esto es el resultado de esta investigación donde a manera de de contribución se propone una herramienta denominada Banco de Información, donde su escenario sea el crear un patrón de beneficiarios de apoyo social.

APORTACIONES

Las aportaciones incluidas en esta investigación es la propuesta de un instrumento que cree sinergia entre dependencias (dependencias del ayuntamiento) en busca una eficiente y eficaz coordinación y una nueva reglamentación del gasto. Este instrumento que servirá como herramienta para alcanzar el objetivo antes descrito se denomina “*Banco de Información*” bajo la premisa de crear un patrón de beneficiarios de los apoyos sociales por parte del Ayuntamiento de Cozumel.

El objetivo central de este *Banco de Información* es diseñar una herramienta informática que concentre en una base de datos única todos los programas de apoyo, o bien los apoyos que otorgan las dependencias municipales del Ayuntamiento de Cozumel a toda la ciudadanía. Lo que se busca es que esta herramienta sea utilizada por todas aquellas dependencias que otorguen beneficios simultáneamente, pudiendo generar reportes por tipo de programa, beneficiario, apoyo otorgado y fecha en que llevo a cabo el beneficio.

También y con el afán de generar más sinergia, se pretende que genere indicadores comparativos de programas, dependencias otorgantes de apoyos y tipos de apoyo otorgados.

¿Cuáles son las metas a alcanzar con esta propuesta?

Pues bien, contar con un padrón único para el Ayuntamiento de Cozumel, que permita identificar de manera ágil y confiable las personas a quienes se les han otorgado apoyos, es decir, tener información oportuna, para la toma de decisiones en materia de apoyo social. Siendo este patrón de beneficiarios una especie de estadístico para ser consultado por las diferentes dependencias del gobierno de manera simultánea en una base informática. Se pretende la consideración del historial por cada uno de los ciudadanos beneficiados, para saber a qué programa y apoyo corresponde y en qué fecha le fue otorgado el mismo, o bien, la incidencia que tiene este ciudadano para requerir de apoyo económico o en especie por parte de las autoridades municipales.

Las características de este Banco de Información considera la captura de beneficiarios en un control electrónico de los programas sociales de las diferentes dependencias y entidades de gobierno, mediante la captura de los datos del solicitante. Lo que se perseguirá en último término es focalizar a la población más pobre, más desprotegida, vulnerable, o críticamente pobre.

Para lograr focalizar apoyos sociales hacia los más pobres, se debe primeramente saber quiénes son pobres, donde están, cuáles son sus características y qué necesidades insatisfechas tienen; por lo tanto se requiere de un sistema de información que maneje valga la redundancia bien esta información.

Cuadro 11 Ventajas de un padrón de Beneficiarios

-
- Facilitar la posibilidad de brindar apoyos a más gente.
 - Procurar información acerca de cuántas veces se ha apoyado a un mismo ciudadano.
 - Identificar cuales son los apoyos que tienen mayor o menor demanda por parte de la ciudadanía y medir si esta necesidad se esta convirtiendo en un problema público.
 - Agilizar la planificación de programas de acuerdo a su demanda.
 - Lograr abastecer acertadamente en donde más necesitan y lo que más necesitan.
 - Ahorro de recursos.
 - No desperdicios de recursos en programas que no serán aprovechados.
 - Diseñar programas de acuerdo a la información del sistema acerca de las demandas o necesidades en el municipio.
 - Promover el diseño de alternativas que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, utilizando los bancos de información que produzcan indicadores.
 - Proporcionar un padrón único de beneficiarios que podrá ser consultado desde todas las dependencias.
 - Mantener un apropiado control de los apoyos otorgados.
-

Fuente: Elaboración propia.

La creación de un padrón municipal único de beneficiarios, es una herramienta necesaria y coherente de estrategia pública y que de una u otra manera cubre la laguna legal en el otorgamiento de apoyos sociales a juicio de quien los tramita y concede. Por lo tanto también en esta propuesta se incluye algunas definiciones de los elementos componen, tal y como se enlista en el cuadro 12.

Cuadro 12 Componentes del Banco de Información

<i>Base de Datos</i>	Conteniendo de manera estructurada y sistematizada información sobre los beneficiarios actuales, con información identificadora, además de características socioeconómicas de sus hogares y su entorno las cuales se registran inicialmente en un cuestionario, o cédula que posteriormente se archiva en un formato electrónico.
<i>Índice de Focalización</i>	Refiriendo a un procedimiento estadístico de la información para producir un índice de priorización de los beneficiarios de los apoyos sociales, estableciendo un orden de prelación, discreto o continuo que permita ordenar la demanda potencial.
<i>Sistema de integración de base de datos</i>	Consistente en un sistema de intercambio e integración de información y bases de datos de diversas dependencias o programas que puede operar aportando información de beneficiarios desde diversas bases de datos para identificar duplicaciones de beneficiarios.
<i>Un sistema de monitoreo y evaluación</i>	Que alimente la base única de beneficiarios para efectuar seguimientos. Integrando de manera oportuna la información socio demográfica actualizada y confiable para priorizar la ejecución del gasto social.

Fuente: Elaboración propia derivado de las necesidades para la conformación de un banco de información para el municipio de Cozumel.

Ya con el conocimiento pleno de la estructura propuesta para el Banco de Información y pensando positivamente en que esta será una excelente instrumento generador de sinergia entre dependencias del ayuntamiento, se propone otra alternativa que es sugerir modificaciones en los lineamientos generales de gasto para el Ayuntamiento de Cozumel, esto es, que además de los recursos técnicos a los que deba de apegarse para ejercer el gasto social se trabaje en un recopilación de normas para el apoyo o asistencia social.

Las disposiciones de estas normas serán de orden público e interés social teniendo por objeto: establecer las bases de un Sistema Municipal de Apoyo y Asistencia Social, coordinando y promoviendo las acciones de los organismos del ayuntamiento que otorguen algún tipo de apoyo, regulando su funcionamiento a partir de las dependencias públicas.

Las disposiciones que de esta reglamentación emanen, también deberán establecer para el Ayuntamiento de Cozumel la constitución dentro de su jurisdicción de leyes que reglamentarán, promoverán y otorgarán apoyos sociales a través de determinadas dependencias para los efectos que de apoyo social se precisen según las diversas necesidades. Dando en todo momento prioridad a menores en estado de abandono, desnutrición, maltrato; alcohólicos y farmacodependientes, cuando por estas causas se encuentren en estado de abandono o indigencia; mujeres en período de gestación o lactancia, carentes de recursos económicos o maltratadas, adultos mayores en estado de abandono, personas con discapacidad, indigentes, familias que dependan económicamente de quienes se encuentran privados de su libertad por causas penales y que por ello queden en estado de desamparo.

De igual forma y aunque en parte la ley en Quintana Roo ya contempla este aspecto, se de apoyo social a familiares directos, ascendientes, descendientes o colaterales que dependan económicamente de quienes hayan perdido la vida y que sus circunstancias económicas lo ameriten; así mismo a las personas afectadas por un desastre y que queden en estado de necesidad; personas que por alguna enfermedad se encuentren en carencia económica y requieran por sus circunstancias un tratamiento especializado.

Lo importante de aquí es que independientemente de la naturaleza del solicitante este deberá en el momento de solicitar un apoyo registrarse en el *Banco de Información* (padrón municipal de beneficiarios), y con esta acción ser corresponsables con la buena distribución del gasto público municipal en acciones que verdaderamente reflejen el beneficio a la población.

No hay que olvidar que el manejo adecuado del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica que adopta un gobierno que los representa. Además hay que considerar que el gasto público es un importante indicador

económico, pues mide las fortalezas de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión municipal con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo.

Si se pregunta sí ¿En verdad es importante hacer cambios o modificar los lineamientos generales del gasto para el Ayuntamiento de Cozumel? La respuesta es muy sencilla, en estos tiempos donde los gobiernos se encuentran en constante evaluación comprobar si un determinado instrumento jurídico tanto legal como reglamentario es eficaz para el cumplimiento de los fines que se propone es indispensable, recordando que el contexto de cada gobierno es diferente uno de otro, aún más en el contexto económico y social en donde se desenvuelven. Determinar si efectivamente la ley o reglamento esta funcionando como se planteo al momento de su dictación debe ser la regla general.

Hoy es imprescindible analizar si las leyes o reglamentos cumplen con los efectos para los cuales fueron dictadas. Se necesita ponderar si alguno de los requisitos que la ley o reglamento impone requiere un ajuste para facilitar su buena interpretación y conciliación en el entorno. Es indudable que de hacerse esta restructuración en el Ayuntamiento de Cozumel se tendrá efectos adecuados respecto al objetivo. Ello por cuanto permitirá determinar, si la ley o reglamento en los lineamientos generales del gasto son capaces de cumplir sus efectos, o si es necesario subsanar algunas ineficiencias, sentando así las bases para una reforma o modificación legislativa.

Se necesita un efecto de cambio que influya en el proceso legislativo para la mejor orientación de las políticas públicas con un mejor discernimiento de leyes que tienda a tener una mirada más en el futuro pues legislar tiene efectos concretos y medibles, que aumentan la posibilidad de una mejor rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Bibliografía

- INEGI (2006). Anuario Estadístico de Finanzas públicas 2006. México: INEGI.
- Burt, F. (1909). *The Cameralists: The Pioneers of German Social Policy*. Nueva York.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1997). *Hacia la Construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. México: Miguel Angel Porrúa-CIDE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004). *Hacia la Construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Cabrero, E. y Orihuela, I. (2002). "Finanzas en municipios urbanos en México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales en: Estudios Demográficos y Urbanos Volumen 17. México: COLMEX.
- Cardona, M. (2005). *Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico*. Medellín, Colombia: Eumed.net.
- CEDEMUN-INEGI (2005). *Censo Municipal 2005*. México: CEDEMUN-INEGI.
- Ceja Mena, Concepción (2004). *Política Social Mexicana de cara a la Pobreza*. Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Volumen 8.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006). *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. México: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión.
- Congreso de Estado de Quintana Roo (2007). *Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo*. Chetumal, Q. Roo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1997), México: Editorial Porrúa.
- De la Cueva, M. (1996). *La Idea del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. (1980). *Las instituciones políticas: Enfoques y debates*. Barcelona: Ariel.
- Graham, Allison (1969) "Conceptual Models and the Cuban Missiils Crisis" at *The American Political Sciencies Review*. Volumen 63, No. 3.
- Guerrero, Omar (1998). "El management público: una torre de babel" en *Convergencia*, toluca, Año 5, Numero 17.

- Guerrero, Omar (2000). *Teoría Administrativa del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, Omar (2001). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. *Revista Digital Universitaria, UNAM* , Volumen 5 página12.
- INDESOL-INEGI (2002). *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*. México: INDESOL-INEGI.
- INEGI (2005). *Segundo Censo de Población y Vivienda*. México: INEGI.
- Jellinek, G. (1952). *Teoría general del Estado. Introducción al Derecho Político*. Editorial Conde, Madrid.
- Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo (2005). *Diario Oficial de la Federación* 16 de diciembre 2005.
- Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo (2006). *Diario Oficial de la Federación* 16 de diciembre 2006.
- Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo (2007). *Diario Oficial de la Federación* 17 de diciembre 2007.
- Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo (2008). *Diario Oficial de la Federación* 31 de diciembre 2008.
- Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo (2004). *Periódico Oficial* 20 de diciembre 2004.
- Moreno Corredor, L. (2009). *El ideal de las finanzas públicas municipales*. España: Editorial Eumednet.
- Ortiz Ruiz, M. (2002). *Los fondos de participaciones y su proceso de distribución entre las entidades federativas*. Guadalajara: INDETEC.
- Ortiz Ruiz, Miguel (1998). *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*. Guadalajara: INDETEC.
- Patrón Sánchez, F. (2000). *Recursos Federales Transferidos a Municipios*. México: División de Administración Pública, CIDE, A.C.
- Ramos, M. K. (2002). *Gobierno, pobreza y opinión pública*. México: Profesor investigador del departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco.
- Renan, Joseph Ernest (1882). *¿Qué es la Nación?* Editorial Sequitur. España.
- Schettino, M. (2002). *Introducción a la Economía*. México: Pearson.

Sour, Laura (2004). El Sistema de Transferencias Federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los Gobiernos Locales urbanos? México:CONACIT-CIDE.

Subsecretaria de Planeación Hacendaria (2006) Manual de Programación y Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2006. Gobierno del Estado de Quintana Roo: SHCP.

Taylor, Federick (1911). The Principles of Scientific Management. Nueva York: Harper and Brothers.

Vivas Valdés, V. (2001). Forjadores. Cozumel: TVC Producciones.

Ziccardi, A. (2000). Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región. México.: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.