



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESIS

“Análisis de la estructura organizacional, función y evaluación de la contraloría municipal de San Antonio la Isla, Estado de México”.

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ANGELICA LÓPEZ COLINDRES

DIRECTORA

DRA. MARTHA ESTHELA GÓMEZ COLLADO



TOLUCA, MÉXICO 2013

“Análisis de la estructura organizacional, función y evaluación de la contraloría municipal de San Antonio la Isla, Estado de México”.

Contenido

Introducción	6
Capítulo 1. Administración Pública	9
1.1 Concepto	9
1.2 Enfoques administrativos	13
1.3 Funciones y características	16
1.4 Proceso administrativo	19
1.4.1 Planeación	23
1.4.2 Organización	25
1.4.3 Dirección	27
1.4.4 Control.....	27
1.4.4.1 Control interno	33
1.2 Contraloría interna municipal.....	39
1.2.1 Historia de la función de control en el Estado de México.....	40
1.2.2 Bases Jurídicas	43
1.2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	43
1.2.2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	44
1.2.2.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	44
1.2.2.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	46
1.2.2.5 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México	46
Capítulo 2. Auditoría gubernamental	47
2.1 Concepto	47
2.2 Proceso de auditoría	52
2.2.1 Planeación	52
2.2.2 Examen y evaluación del control interno	52
2.2.3 Ejecución.....	53
2.2.4 Informe de resultados	53
2.2.5 Seguimiento.....	54
2.3 Entes Fiscalizadores Externos	62
2.3.1 Secretaría de la Función Pública (SFP).....	64
2.3.2 Auditoría Superior de la Federación (ASF)	66
2.3.3 Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM).....	72

2.3.4	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).....	80
2.3.4.1	Sistema Integral de Evaluación Programática (SIEP).....	85
2.3.4.2	Indicadores.....	86
Capítulo 3. Análisis de caso. Contraloría municipal de San Antonio la Isla.....		93
3.1	Estructura orgánica.....	93
3.2	Función.....	100
3.2.1	Fiscalización y vigilancia de los recursos.....	101
3.2.2	Entrega recepción de unidades administrativas.....	102
3.2.3	Quejas, denuncias y sugerencias.....	103
3.2.4	Inventario general de bienes muebles.....	104
3.2.5	Obligaciones de los servidores públicos.....	104
3.2.5.1	Tipos de responsabilidad de los servidores públicos.....	106
3.2.6	Órganos competentes para fincar responsabilidades y aplicar sanciones administrativas.....	108
3.2.7	Sanción administrativa.....	108
3.2.8	Procedimiento Administrativo.....	109
3.2.9	Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI).....	112
3.3	Coordinación con los entes fiscalizadores externos.....	113
3.4	Propuesta.....	114
Conclusiones.....		118
Acervo bibliográfico.....		129

Introducción

Aristóteles decía que, “el ser humano es un ser social por naturaleza”, debido a que busca la empatía, seguridad y protección con los demás; y es debido a éste fenómeno, que se da paso al surgimiento de las sociedades o conglomerados sociales y más tarde a la instauración de la organización tanto política, económica y social de las mismas.

Políticamente se dio origen al gobierno como autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado y a quien le fueron delegadas funciones y responsabilidades cuya finalidad principal es la de dirimir los conflictos y la prestación de servicios.

No obstante, dichos compromisos para ser efectuados de manera eficaz y eficiente deben observar procesos objetivos y certeros que le propicien legalidad y confianza a la comunidad; función primordial de la administración pública, como encargada de la gestión y actividad del Estado, por lo que a lo largo del tiempo ésta ciencia ha estudiado y analizado los mejores procesos y/o procedimientos a utilizar en las instituciones gubernamentales; sin embargo, más tarde, éstas se vieron inmersas en una gama de corrupción que se extendió en cada uno de los departamentos que las constituyen, por lo que, con el objetivo de erradicar y/o disminuir el desfalco y la deshonestidad en el servicio público, se dio origen a la creación de departamentos de control y evaluación; siendo las primordiales las llamadas contralorías internas, quienes fueron instituidas primeramente en los ámbitos de gobierno Federal y Estatal y más tarde en el ámbito municipal, destacando a éste último por la cercanía que tienen con la ciudadanía.

De ésta manera, dichos órganos de control interno fueron instituidos en la cima de la pirámide de las responsabilidades financieras y operativas, ya que tienen a su cargo el asegurarse de alentar la eficiencia y efectividad de los costos, así como evitar la corrupción a través del desarrollo de procedimientos financieros y de auditorías eficientes que permitan reducir la incidencia de la corrupción y aumentar la probabilidad de su detección. Por lo que para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y en caso necesario impulsar lógicas de cambio y de mejora organizativa.

Por otra parte, en cuanto a la participación ciudadana como estandarte de la democracia; con el objetivo de que la ciudadanía sea participe en la revisión y fiscalización de sus recursos, se instituyó la llamada contraloría social, a quien le fue delegada la función de planeación,

organización, vigilancia y asesoramiento de los comités ciudadanos y contralores sociales de los ayuntamientos.

No obstante a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por erradicar los actos deshonestos de la administración, aún existe una amplia gama de acciones corruptas en el sector público, lo cual vemos reflejado en el contexto socio- político en el que se desenvuelve nuestro país, pues es altamente notorio que seguimos viviendo en una época en la que a pesar de la existencia e instauración de las nuevas tecnologías y la llamada transparencia y rendición de cuentas, no se ha podido erradicar totalmente la corrupción en los diferentes ámbitos de gobierno, lo cual ha ocasionado la desconfianza del ciudadano sobre la forma que se “invierte” o gasta el dinero proveniente de la recaudación y las participaciones estatales y federales. Razón primordial que indujo a la creación de las contralorías internas; no obstante, a pesar de los esfuerzos que se han venido tendiendo, pareciera que aún existe un desconocimiento significativo en cuanto al funcionamiento, organización, estructura, aportes, retos etc., pero sobre todo, de la importancia que tiene dicho órgano de control; razón que contribuye al equívoco manejo de la misma.

Consecuentemente, esta investigación tiene como objetivo principal dar cuenta de la descripción y análisis de la organización, estructura y funcionamiento de la contraloría interna municipal, así como de la coordinación que guarda con otros entes fiscalizadores; tomando como referencia la contraloría del municipio de San Antonio la Isla, Estado de México. En él, se pretenden estudiar las funciones más importantes a su cargo, así como el camino que sigue para la consecución de sus objetivos y metas. Siendo la hipótesis principal la que procura la descripción y análisis de los aspectos organizacionales, estructurales y funcionales del órgano en cuestión para dar cuenta del impacto que tiene en lo concerniente a la prevención de la corrupción en la administración pública municipal. Por lo que dicha investigación estará fundamentada en el método descriptivo-analítico que para su entendimiento disertamos a continuación:

Los estudios descriptivos tienen la misión de mostrar la forma en que ocurre el problema que se estudia. (...) una característica importante es que cuenta con elaboraciones conceptuales (teóricas) suficientes para plantear hipótesis de investigación. Se tiene una expectativa (fundada en la información existente) respecto al tipo de datos que se requieren para apoyar o refutar el estudio; buscan especificar las propiedades importantes del fenómeno que será sometido a análisis (Bisquerra, 1989:85). El método analítico por otro lado, es un camino para llegar a un

resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos. Al referirnos a diversos saberes en los que la aplicación del método analítico es posible, vemos una gradación que va desde las aplicaciones más empíricas y concretas hasta las más abstractas y simbólica (Lopera, et, al, 2010: 18).

Por lo tanto, la organización del presente trabajo de investigación se encuentra desarrollada a lo largo de 3 capítulos principales:

En el primero titulado Administración pública se contextualiza el concepto de administración y administración pública en sus diferentes acepciones; analiza los diferentes enfoques administrativos que se han tomado en cuenta durante un largo proceso histórico, sus elementos, autores y perspectivas de organización, así como las funciones y características generales de la Administración pública. Pone énfasis en el llamado proceso administrativo, la contraloría municipal, su historia y bases jurídicas.

En el segundo, se define el término auditoría, su proceso general, así como los diferentes tipos de auditoría gubernamental. Se lleva a cabo un estudio general de la correlación y nivel de injerencia que guarda la contraloría municipal con los llamados entes fiscalizadores externos en relación a la auditoría gubernamental, tomando en consideración el sistema de evaluación e indicadores de los mismos.

Mientras que en el tercer y último capítulo se desarrolla la parte significativa de la investigación, llevándose a cabo el estudio de la estructura, organización y sobre todo la función per se de la contraloría interna del municipio en cuestión, así como la descripción y análisis de las obligaciones, responsabilidades, sanciones, procedimientos y las estrategias utilizadas (si así se quieren llamar) en la promoción de la participación ciudadana. Recalcando de manera particular, la propuesta de mejora del órgano objeto de nuestro estudio y sobre todo de la conclusión general, por medio de la cual se valida nuestra hipótesis y se tiene por terminado éste trabajo de investigación.

Capítulo 1. Administración Pública

1.1 Concepto

La administración y su proceso, son temas de interés general para las organizaciones tanto públicas y privadas que buscan maximizar sus beneficios o la eficiencia en la prestación de servicios; es por ello que a lo largo del tiempo y por medio del análisis de los diferentes enfoques que han tratado de estudiar y comprender su funcionamiento a través de la investigación, analogía, diferenciación de las perspectivas estructuradas, sistemáticas, humanas, formales e informales; se persigue encontrar y aplicar el proceso más apto y benéficos para las organizaciones en lo concerniente al cumplimiento de sus objetivos y metas. Por lo que en respuesta a dicha investigación, surge el análisis y diseño del llamado proceso administrativo. No obstante, para entender en mayor medida dicho proceso, es necesario, en primer lugar conocer y entender que es la administración.

Por lo cual, en el presente capítulo abordaremos de manera general algunos conceptos y/o definiciones por medio de los cuales se le ha catalogado.

La palabra administración viene del latín ad (dirección, tendencia) y minister (subordinación u obediencia), y significa cumplimiento de una función bajo el mando de otros; esto es, prestación de un servicio a otro. Sin embargo, el significado original de esta palabra sufrió una radical transformación. La tarea actual de la administración es interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional a través de la planeación, la organización, la dirección y el control de todos los esfuerzos realizados en todas las áreas y niveles de la organización, con el fin de alcanzar tales objetivos de la manera más adecuada a la situación. (Chiavenato, 1995)

Es un proceso esencialmente dinámico y evolutivo que se adapta e influye continuamente a las condiciones sociales, económicas, políticas y tecnológicas y hace uso de ellas para lograr, en la forma más satisfactoria posible los objetivos establecidos (Rodríguez, 2000: 15).

Es el proceso integral para planear, organizar, dirigir, controlar y coordina una actividad o relación de trabajo, lo que fundamenta la utilización de recursos, para alcanzar un objetivo determinado (ibíd.: 9).

Ha sido catalogada como la ciencia que tiene por objeto coordinar los elementos humanos, técnicos, materiales e inmateriales de un organismo social, público o privado, para lograr óptimos resultados de operación y eficiencia, o bien ciencia que trata de la coordinación de esfuerzos en los individuos dentro de un organismo social, público o privado, así como del aprovechamiento de recursos técnicos y materiales para realizar su misión con la máxima eficiencia. (Perdomo, 1997). Surge de manera específica y con mayor rigor en las organizaciones privadas, por lo cual su enfoque y estudio ha sido un tanto más empresarial, pues es inadmisibles no tomar en consideración autores como Taylor y Fayol, por sus grandes aportaciones a la materia. Empero, debido a nuestro objeto de estudio nos enfocaremos en mayor medida a la administración pública y su concepto.

Para la mayoría de los estudiosos de la administración pública ésta ciencia es entendida como el gobierno en acción, como la ejecutora de las decisiones que se toman en los altos mandos, o como un simple proceso operativo; sin embargo, el hablar de administración tiene un sentido más extenso y profundo en cuanto a su materia de estudio, pues en ella recae el desarrollo de las sociedades.

“Peter F. Drucker afirma que no existen países desarrollados y países subdesarrollados, sino países que saben administrar las tecnologías existentes y sus recursos disponibles y potenciales, y países que aún no lo saben. En otros términos, países administrados y países sub-administrados” (Chiavenato, 1983: 5).

Por su parte, para autores e investigadores del campo, la administración pública puede ser entendida de cuantiosas formas.

Omar Guerrero Orozco (1985), nos dice que: La administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas (...). Es concebida en forma idéntica a la policía; no es una institución, sino una magna tecnología que actúa sobre la sociedad, una potencia que arregla, corrige y mejora, es decir, una fuerza organizadora, correctora y constructora que como tecnología estatal actúa mediante esos tres procesos conservando y mejorando la sociedad, desempeña funciones detalladas y minuciosas que son las primeras y más importantes en las labores de gobierno.

Según Charles-Jean Bonnin (2003) la administración es una magistratura popular encargada de la confianza de los ciudadanos, de modo que es responsable ante ellos y ante la nación del poder

que ejerce. Incluso está más próxima a los individuos que al gobierno mismo, pues consiste en un órgano intermediario de la voluntad del legislador, que es el garante de su comportamiento (Guerrero, 2003). Y se basa en los siguientes cuatro principios fundamentales:

1. La administración nació con la asociación o comunidad.
2. La conservación de la comunidad es el principio de la administración.
3. La administración es el gobierno de la comunidad.
4. La acción social es su carácter y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Por su parte para Ramio Carles (1999), las administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Para él, cualquier Administración pública es una organización, pero también las entidades que forman parte de la misma, sean estas formalmente independientes o no, pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Por lo tanto, y tomando en cuenta que la administración pública es una organización, es imprescindible dejar a un lado dicho concepto.

Las organizaciones pueden ser entendidas como entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideologías, es decir, realidades que tienen sus parámetros culturales y que a la vez están articulados en tres ámbitos, los cuales se exponen a continuación:

Ámbito socio-técnico: Agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización (...) El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados.

Ámbito político cultural: (...) analiza las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en el proceso de toma de decisiones.

Ámbito de control y mejora: las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones; revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ellos se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico

continuo de los elementos organizativos y en caso necesario se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. (Ramio, 1999).

Con ello, podemos observar que, las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa. (Ramio, 1999)

Sin embargo, ¿Qué diferencias tienen las organizaciones privadas y las públicas? Y ¿Porque es importante estudiar las organizaciones públicas de manera específica y no como un símil de las privadas?

Ramio Carles (1999) en su obra, *Teoría de la Organización y Administración Pública* señala los aspectos más importantes que perfilan a las Administraciones públicas como complejos organizativos diferentes a las organizaciones privadas siendo estos los siguientes:

Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.

Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política que, debido a su carácter electoral son, a corto plazo lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.

Las diversas administraciones públicas están obligadas a diferencia del sector privado, a actuar con respecto a los principios de equidad y transparencia con criterios totalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización¹.

Por lo tanto, podemos decir que la administración pública es una organización que tiene la finalidad de satisfacer las necesidades de los individuos a los que representa, y se encarga de dar dirección y corregir cuanto existe. Además de ser catalogada de manera general como la

¹ Burocratización tomando en cuenta el concepto de burocracia como una estructura pura de dominación de un cuadro administrativo (Weber).

encargada de la planeación, dirección, corrección, y control de los recursos, o actividades desarrolladas en las organizaciones.

Organizaciones ya sea industriales o que presten cualquier tipo de servicios necesitan ser administradas adecuadamente para que puedan alcanzar sus objetivos. Sin embargo, debido a que el hombre posee limitaciones físicas, biológicas y psíquicas, tiene necesidad de cooperar con otros hombres para poder alcanzar conjuntamente ciertos objetivos con la mayor eficiencia y economía de acción y de recursos. Por lo cual, la coordinación del esfuerzo humano se volvió un problema esencialmente administrativo. Ya que donde quiera que la cooperación de individuos en el sentido de alcanzar uno o más objetivos comunes, se vuelva organizada y formal, el componente esencial y fundamental de esa asociación será la administración, todo ello con la finalidad de conseguir los mejores resultados. Fue así, que a partir del momento en que las organizaciones alcanzaron cierto tamaño y complejidad, su administración comenzó a presentar dificultades y desafíos hasta entonces difíciles de superar para sus dirigentes; Por lo que surgió la necesidad de una teoría de la administración (Chiavenato, 1983). Es bien sabido por lo tanto, que a lo largo de los años dicha teoría se ha visto inmersa en una amplia gama de enfoques que afectan a las organizaciones, no solo estructural y funcionalmente sino también en el logro de sus metas.

1.2 Enfoques administrativos

Enfoques administrativos que en relación a sus elementos, escuelas y autores buscan fundamentar o basar sus teorías en hechos tangibles, empíricos o cognitivos, para eficientar sus procesos y alcanzar sus metas. Analizan las perspectivas, restricciones y tensiones que afectan el cumplimiento de su labor y objetivos; Iniciando desde la mecanización y burocratización, hasta la flexibilidad y humanización del proceso. Y que de manera general podemos resumir en el siguiente cuadro:

**ELEMENTOS Y ESCUELAS MÁS REPRESENTATIVAS DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN
(CUADRO 1)**

Elementos relevante	Escuelas	Autores más representativos	Aporte principal	Perspectiva de la organización.
1.- Principios para la conformación de las estructuras formales en las organizaciones.	Administración científica y teoría clásica de la administración	F.W: Taylor, H. Fayol, F.B. Gilbreth, L.F. Gulick y L. Urwick.	-Organización racional del trabajo. -Estudio y solución de los problemas derivados de la organización de la producción. Eficiencia operacional mediante el estudio de los tiempos y movimientos.	La organización racional y formal es la única capaz de garantizar la máxima prosperidad tanto del patrón como del empleado.
2.- Planteamiento teórico para la conformación de las estructuras formales en las organizaciones.	Teoría de la burocracia y de las disfuncionalidad s burocráticas	M. Weber, Robert K. Merton, P. Selznick, Gouldner, Peter M. Blau, R.Scott, R. Bendix,R. Michels y M. Crozier.	-Utilización de los principios del análisis funcional al estudio de las organizaciones. - Planteamiento de una estructura de control en las organizaciones modernas, basada en el establecimiento de la autoridad legal racional como fundamento de orden en dichas organizaciones. -Modelo organizacional regido por leyes impersonales. - Análisis de las desviaciones funcionales.	La organización se basa en supuestos racionales y se estructura de manera tal que se pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales contaban con una función plenamente determinada que cumplir. Organización formal.
3.- Estudio de la conformación de las estructuras informales en las organizaciones	Escuela de las relaciones humanas.	E. Mayo, M.P. Follet, F. Roethlisberg y W.J Dickson.	-Administración de grupos informales. -Humanización de la administración. -Estudio de procesos grupales en Contextos laborales. -Influencia de las normas grupales. -Rasgos y tipos de liderazgo.	-Primera consideración de la organización como un sistema social, constituido por una serie de roles. -Organización informal.
4.- Análisis y prescripción de los principios conductores de la interacción de las organizaciones con sus contextos.	Teoría de las estructuras contingentes.	J. Woodward, P.R. Lawerence y J.W. Lorsch, T. Burns, G.M. Stalker, J.D. Thompson y el grupo Aston.	-Elementos determinantes de la estructura de las organizaciones. -Existencia de una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variables independientes) y las técnicas administrativas para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización (variables dependientes). -No existe un único modo de estructurar las organizaciones, ni una mejor forma de organización.	-Las organizaciones se ven sometidas a la necesidad de responder a las exigencias que les impone su ambiente, el cual se presenta como diverso y variado. -Sistemas abiertos y cerrados.

5.- Análisis del proceso decisorio, tomando en cuenta los comportamientos	Escuela del comportamiento	H. A. Simon, Ch. Barnard, Ch. Argyris, R.M. Cyert y J.G.	<p>-Enfatizo el análisis centrado en el individuo con todas sus necesidades e intereses.</p> <p>-Análisis de los mecanismos de decisión que originan las acciones dentro de un contexto organizacional.</p> <p>-Diseño de estructuras organizacionales flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción.</p> <p>-Desarrollo de esquemas que permitieran evitar las secuelas negativas del trabajo en las organizaciones partiendo de la consideración de las necesidades humanas.</p> <p>-Desarrollo de estructuras participativas.</p>	<p>-Sistema social cooperativo- racional en donde los procesos de percepción de las situaciones y de raciocinio son los elementos claves que permiten entender y explicar el comportamiento humano.</p> <p>Se considera que la motivación es el factor que determina la productividad, ya que solo un empleado motivado y con posibilidad de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar.</p> <p>-Las estructuras de las organizaciones deben ser flexibles y participativas, capaces de permitir el logro de auto-realización de los trabajadores.</p>
6.- Consecuencias del trabajo en el comportamiento humano.	Nuevas relaciones Humanas.	Ch. Argyris, A. Maslow, F. Herzberg y A. Tannenbaum y R. Likert.		
7.- Nivel de complejidad de las organizaciones.	Análisis del poder y el discurso organizacional.	S. Clegg y D. Dunkerley, J. Pfeffer, G. Salanzick., P.J. DiMaggio y W.W. Powell, M. Crozier y E. Friedberg.	<p>Las Fuentes de poder dentro de la organización se puede ubicar en la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas impersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía.</p> <p>-Las formas institucionales actúan como mecanismos mediante los cuales el poder puede ser alcanzado, rutinizado y disputado.</p>	<p>En las organizaciones la fuente de poder está dada por el grado de conocimiento técnico.</p> <p>-La organización es una estructura de poder que supone la participación activa de actores en relación de intercambio de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar.</p> <p>-Existen coaliciones y alianzas al interior que movilizan regímenes disciplinarios particulares, y que proveen una perspectiva bottom-up más que una top-down en las prácticas organizacionales</p>
8.- Procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones.	Ecología de las poblaciones.	Michael T. Hannan y John Freeman.	<p>Considera un proceso ecológico, en donde el ambiente selecciona algunas organizaciones para la extinción, lo cual le permitirá a otras sobrevivir.</p> <p>-El proceso ecológico de selección hace que las organizaciones se diferencien en tipos, creen constantemente variaciones y procesos de selección y retención.</p>	<p>-La organización actúa como un sistema abierto.</p> <p>-Las organizaciones son organismos que existen en ambientes competitivos, donde existen múltiples organizaciones, cuyo nacimiento, desarrollo y características son similares, generando vínculos en espacios conocidos como poblaciones, que les permitan sobrevivir.</p>

Fuente: David Arellano, et, al (2007) Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental: 44-45.

Las primeras escuelas en importancia desde el punto de vista cronológico y sustantivo, en el sentido de que descriptivamente sistematizan la realidad organizativa y preceptivamente sientan una base para una mejor gestión, son, el scientific management (Taylor) y el administrativa management (Fayol, Gulick y Urwick).

La dirección científica, impulsada por Taylor, propugna sobre las bases racionalistas del hombre económico, un nuevo estilo de dirección y organización del trabajo mediante el análisis sistemático y el control. Se trata de racionalizar y estandarizar las actividades mediante la descomposición de las tareas en una serie ordenada de movimientos simples. La base del sistema radica en la separación de la concepción y la programación de la simple ejecución del trabajo y en la súper-especialización del trabajo. Se pone énfasis especial en el control y en la coordinación del trabajo por medio de la relación jerárquico- personal. Fayol incide también en la concepción científica y en los problemas de una administración eficiente pero aporta una mayor rigurosidad y solidez teórica. La dirección de los estudios de Fayol y los estudios de Gulick y Urwick mostraron interés por los problemas de la dirección práctica. El elemento fundamental de su pensamiento se basa en la idea de que la gestión es un proceso que agrupa las tareas de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar (tareas que serán abordadas más adelante).

Cada una de las teorías de la organización busca apoyar el funcionamiento eficaz de los diferentes organismos, por medio del proceso consistente de las actividades que apoyaran el alcance de las metas organizacionales, la administración, su esencia, características y finalidad.

1.3 Funciones y características

Con respecto a las funciones y características administrativas, como lo hemos venido analizando, para los diferentes estudiosos de la Ciencia de la Administración y de manera específica para Taylor la esencia de la administración científica es determinar la única manera correcta de ejecutar un trabajo (the best way), descubierta y adoptada, esta única y mejor manera de incrementar al máximo la eficiencia del trabajo.

La metodología desarrollada por Taylor para determinar la manera correcta de ejecutar un trabajo está totalmente incluida en el estudio de los tiempos y movimientos (motion-time-study)

mediante el análisis del trabajo, se estima una producción estándar que corresponda a la eficiencia deseada (100%).

Por otro lado, la administración según Fayol para el cumplimiento eficaz de sus funciones se debe basar en los siguientes principios generales:

a) División del trabajo: es el principio de la especialización necesaria a la eficiencia en la utilización de la mano de obra. Fayol aplica este principio a todo tipo de trabajo, sea administrativo, técnico o de cualquier índole; b) Autoridad y responsabilidad: para Fayol, ambas están íntimamente relacionadas siendo la responsabilidad un corolario de la autoridad, porque surge a partir de esta. La autoridad es una combinación de autoridad oficial (derivada de la posición oficial del administrador) y autoridad personal (compuesta de inteligencia, experiencia, valor moral, servicios prestados, etc.); c) Disciplina; d) Unidad de comando; e) Unidad de dirección; f) Sub-ordinación del interés individual al interés general; g) Remuneración del personal; h) Centralización; i) Jerarquía o cadena escalar; j) Orden; k) Equidad; l) Estabilidad del personal; m) Iniciativa; n) Espíritu de equipo (Chiavenato, 1983:53)

Principios que coadyuvan al seguimiento y eficacia de las funciones de la llamada ciencia de la administración. Así vemos que la administración tiende hacia fines múltiples tales como:

- Dirigir y coordinar las actividades de grupos humanos hacia un fin común.
- La obtención de una mayor eficiencia técnica.
- Una mayor y más racional utilización de los recursos.
- La integración del esfuerzo humano en el proceso productivo de bienes y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades materiales del hombre y la sociedad.
- Asegurar la cooperación del personal que participa en el organismo y, correlativamente, eliminar las causas de conflicto posible. (Rodríguez, 2000:10)

Fines que para ser cumplidos llevan inmersos y/o exigen características o particularidades específicas en las diferentes organizaciones.

Características

Las empresas privadas y la administración en general poseen características claves en el desempeño de sus funciones, lo que coadyuva a la eficiencia y racionalidad de los recursos de la

empresa u organismo público; siendo éstas características imprescindibles para el buen desempeño de su funcionamiento, y según los autores de la obra Principios de la administración (Terry y Franklin) las características de la administración son las siguientes:

- La administración sigue un propósito. Una condición de la administración es un objetivo, sea este implícito o enunciado específicamente.
- Es un medio para ejercer impacto en la vida humana. El impacto sobre el medio ambiente es una característica vital.
- La administración está asociada con los esfuerzos de un grupo. El énfasis en el grupo descansa en el hecho fundamental de que una empresa cobra vida para alcanzar determinados objetivos, los que se logran con más facilidad por medio de un grupo, no por una sola persona.
- La administración se logra por, con y mediante los esfuerzos de otros. Consistente en hacer que las tareas se cumplan por, con y mediante los esfuerzos de los miembros del grupo.
- La administración es una actividad. La administración no es gente, es una actividad. Los individuos que administran pueden ser designados.
- La efectividad administrativa requiere ciertos conocimientos, aptitudes y prácticas. La habilidad técnica es importante para cumplir con el trabajo asignado, sin embargo, se requiere otra especialidad al entrar al trabajo administrativo.
- La administración es intangible, su presencia queda evidenciada por el resultado de sus esfuerzos, procedimientos, empleados, espíritu de participación y adecuada producción de trabajo.
- Los que practican la administración no son necesariamente propietarios. Es decir, administrador y propietario no necesariamente son sinónimos. (Rodríguez, 2000: 11)

En lo que respecta a las características que presenta e identifican a la administración pública en particular, podemos hacer mención de las siguientes:

1. “La Administración pública es una organización compleja, complejidad que no vienen dada por sus grandes magnitudes (como se podría creer), sino que se debe a su diversidad funcional y estructural; los organismos públicos atienden unas funciones muy distintas entre sí pero no utilizan un mismo modelo administrativo. Es decir, no hay correlación

entre su estructura interna y las funciones asumidas. (...) Pero las funciones han cambiado, multiplicado y diversificado, y el modelo administrativo ya no se adecua a estas nuevas realidades.

2. La interdependencia entre política y administración. No hay separación entre política y administración; toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de la organización.
3. A diferencia de la mayoría de las organizaciones, que han de competir entre sí para obtener del entorno los recursos necesarios para desarrollar sus actividades, la administración pública cuenta con suficientes recursos con una tendencia incrementalista que el Estado capta mediante un sistema fiscal. Pero, si las administraciones públicas no compiten en un mercado económico, si lo hacen en un mercado político y administrativo. En un mercado político ya que la existencia de una pluralidad de administraciones públicas hace que éstas compitan entre sí por unos recursos que en su mayoría recauda y distribuye una única instancia.
4. Es muy difícil identificar con exactitud el producto específico de cada administración y aún más difícil encontrar indicadores para medir la eficacia y eficiencia de la producción pública. Hay una pluralidad de indicadores, conflictivos entre sí que son difíciles de obtener.
5. En la administración pública, como consecuencia de sus múltiples funciones, coexisten diferentes profesionales (médicos, educadores, ingenieros, etc.) con racionalidades específicas que requieren diferentes procesos y estructuras (Ramio, 1999: 38-39).

De manera general la administración ya sea pública o privada ha sido creada para cumplir con un fin, específico, por lo que es necesario identificar de manera consensual el procedimiento más apto para llevar a cabo sus funciones y evidenciar sus resultados. Procedimiento o proceso conocido hoy en día como proceso o funciones administrativas.

1.4 Proceso administrativo

Todo fenómeno, operación o tratamiento que presente cambios continuos en el tiempo se denomina proceso. El concepto de proceso implica que los acontecimientos y las relaciones sean dinámicos, estén en evolución, en cambio permanente y continuo.

El proceso no puede ser inmutable, estático o inmóvil, ya que lleva a cabo una función administrativa la cual no es una identidad aislada, sino una parte integral de un conjunto mayor constituido por varias funciones que se relacionan entre sí, así como con todo el conjunto. El todo así considerado es mayor que la suma de las partes. Por lo tanto podemos decir que el proceso administrativo es dinámico solo cuando el concepto de función se aborda desde esta perspectiva.

Cada una de las funciones administrativas según Fayol son elementos de la administración, que repercuten en las siguientes y determinan su desarrollo, de esta manera, el desempeño de las funciones administrativas forman el denominado ciclo administrativo. Ciclo o proceso que innumerables pensadores han querido eficientar aumentando o disminuyendo los elementos que lo conforman. Ahora, para aclarar las funciones administrativas, Fayol define el acto de administrar como: planear, organizar, dirigir, coordinar, y controlar; en donde:

- a) Planear es visualizar el futuro y trazar el programa de acción.
- b) Organizar es constituir el doble organismo material y social de la empresa.
- c) Dirigir es guiar y orientar al personal.
- d) Coordinar es unir, armonizar todos los actos y todos los esfuerzos colectivos
- e) Controlar es verificar que todo ocurra de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes impartidas. (Chiavenato, 1983: 64)

Por su parte, Urwick en relación a los elementos administrativos que se deben llevar a cabo describe los siguientes

- Investigación
- Previsión
- Planeación
- Organización
- Coordinación
- Comando
- Control

Ahora el autor utiliza siete elementos, y ya no los cinco instaurados por Taylor, pues trata de profundizar en mayor medida el conocimiento a priori a la planeación, dándole énfasis a la investigación, y previsión antes que a la planeación.

Para Gulick, los elementos de la administración, son siete:

- 1. Planeación
- 2. Organización

-
- | | |
|---|-----------------|
| 3. Administración del personal | 5. Coordinación |
| 4. Dirección, comando o jefatura en el sentido estricto | 6. Información |
| | 7. Presupuesto |

Sin embargo, Gulick es uno de los pensadores más recordados, por su aportación de los elementos administrativos, debido a que resumió el proceso en una palabra o anagrama. POSDCORB (por sus siglas en ingles). Así, para Gulick, el proceso contenía y consistía en:

1. *La planeación:* es una tarea consistente en trazar las líneas generales de las cosas que se deben hacer y de los métodos para hacerlas a fin de alcanzar los objetivos de la empresa.
2. *Organización:* es el establecimiento de la estructura formal de autoridad a través de la cual las subdivisiones de trabajo son integradas, definidas, y coordinadas par el objetivo trazado.
3. *Dirección:* es la tarea continua de tomar decisiones e incorporarlas en orden e instrucciones específicas y generales e, incluso, la de funcionar como líder de la empresa.
4. *Coordinación:* es el deber de establecer relaciones entre las varias partes del trabajo.
5. *Información:* (o relato) es el esfuerzo por mantener informados, respecto de lo que pasa, a aquellos delante de quienes es responsable el jefe; esfuerzo que presupone naturalmente la existencia de registros, documentación, investigaciones e inspecciones.
6. *Presupuesto:* es la función que incluye todo lo que se dice respecto a la elaboración, ejecución y fiscalización presupuestales, o sea, el plano fiscal, la contabilidad y el control. (Chiavenato, 1983: 72-74)

Por lo tanto, las funciones o elementos administrativos, considerados en su totalidad, conforman el proceso administrativo; ya que cuando se toman aisladamente, son sólo funciones administrativas y, a medida que se repite, el ciclo administrativo permite la corrección y el ajuste continuos mediante la retroalimentación, de ese modo, el cumplimiento de un ciclo da lugar hasta cierto punto a la definición de correcciones que se introducirán en el siguiente ciclo, y así sucesivamente. Sin embargo, las funciones del administrador, es decir, el proceso administrativo, no debe ser tomado sólo como una secuencia cíclica, sino también como un proceso de funciones íntimamente relacionadas en una interacción dinámica.(Chiavenato, 1983).

Por lo tanto es así que el proceso administrativo se compone de una serie de funciones intrínsecamente relacionadas, las cuales varían según el autor, siendo en esencia el mismo.

Funciones Administrativas básicas

(CUADRO 2)

PREGUNTAS	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	RESULTADOS
¿Qué se quiere hacer? ¿Qué se va a hacer? ¿Qué cursos de acción deben adoptarse? ¿Cómo se va a hacer? ¿Cuándo se va a hacer?	Planeación	Estudio del medio ambiente Establecer objetivos Pronosticar el futuro Determinar los recursos necesarios Revisar y ajustar el plan según resultados de control Coordinar durante todo el proceso de planeación.
¿Quién debe hacer el trabajo? ¿Con cuanta autoridad y responsabilidad? ¿Con que estructura? ¿Cómo se van a llevar a cabo los planes?	Organización	Identificar y definir el trabajo a realizar. Dividir el trabajo en deberes. Agrupar deberes en puestos Definir requisitos de puestos. Agrupar puestos en unidades. Coordinar durante todo el proceso de organización.
¿Con que recursos se van a hacer? ¿Qué elementos humanos se requieren? ¿Qué elementos materiales se requieren?	Integración de recursos	Proporcionar personal Suministrar material Proporcionar otras facilidades Coordinar durante todo el proceso de integración.
¿Qué áreas se van hacer? ¿Cómo se está haciendo? ¿Ver que se haga lo que se ha planeado?	Dirección	Comunicar y explicar objetivos a los subordinados. Guiar a los subalternos. Motivar al personal en base al rendimiento. Supervisar y ajustar el trabajo. Coordinar durante todo el proceso de dirección.
¿Cómo se ha realizado? ¿Se realizó de acuerdo a lo planeado? ¿Se requieren correcciones?	Control	Comparar resultados con normas. Determinar causas de desviación. Corregir desviaciones. Revisar y ajustar métodos de control. Coordinar durante todo el proceso de control.

Fuente: Rodríguez (2000) Control interno: un efectivo sistema para la empresa: 16.

Por lo que de manera general y con la finalidad de profundizar en mayor medida en el ciclo administrativo, a continuación nos enfocaremos en el análisis de cada uno de los elementos que lo componen, tomando como referencia los siguientes cuatro: planeación, organización, dirección y control.

1.4.1 Planeación

La planeación es la primera función administrativa porque sirve de base a las demás funciones. Esta función determina por anticipado cuales son los objetivos que deben cumplirse y que debe hacerse para alcanzarlos, por tanto, es un modelo teórico para actuar en el futuro. La planeación comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. Plantear y determinar los objetivos consiste en seleccionar por adelantado el mejor camino para lograrlos. La planeación determina donde se pretende llegar, que debe hacerse, como, cuando y en qué orden. En este proceso las acciones presentes reflejan necesariamente anticipaciones implícitas y supuestos sobre el futuro, dichas anticipaciones y supuestos deben establecerse de modo explícito, sin subjetividad, utilizando cualquier clase de análisis corriente, para evitar que ciertos asuntos inmediatos se vuelvan menos claros y, por consiguiente menos importantes.

La planeación por tanto es una técnica para minimizar la incertidumbre y dar más consistencia al desempeño de las empresas u organizaciones públicas. Planear hacia el futuro es la clave de la función administrativa para enfrentar el cambio con ciertos propósitos y de manera positiva. (Chiavenato, 1983).

Empero para entender mejor cómo se ejecuta la planeación, es conveniente descomponerla en tres fases secuenciales: determinación de los objetivos por alcanzar, toma de decisiones respecto a las acciones futuras y elaboración de planes, por lo que a continuación serán abordadas de manera específica.

Establecimiento de objetivos: La planeación es un proceso que comienza por los objetivos y, luego, determina los planes necesarios para conseguirlos. Esta definición obliga a que los objetivos que se pretenden sea el punto de partida de la planeación. La fijación de objetivos es la primera actividad que debe realizarse: saber adónde se pretende llegar para poder llegar hasta allá. Los objetivos son resultados futuros que pretenden conseguirse en cierto periodo mediante la aplicación de recursos disponibles o posibles.

Los objetivos son pretensiones futuras que, una vez alcanzadas, dejan de ser objetivos y se convierten en realidad. Como concepto, los objetivos son resultados establecidos de antemano, que deben conseguirse en cierto periodo; reflejan la manera de pensar de la organización, orientan el desempeño empresarial y permiten evaluar la continuidad del negocio. Respecto del tiempo establecido para lograrlos pueden ser inmediatos, mediatos o remotos. Cuando más lejano están en el tiempo más remotos se vuelven, por consiguiente, su consecución se halla sujeta a mayor incertidumbre. Los objetivos inmediatos están limitados por un periodo de crecimiento a partir del cual se tornan mediatos y, en consecuencia, su consecución reviste cierta incertidumbre. Los objetivos experimentan una continua evolución y van redefiniéndose a medida que se alcanzan. (Chiavenato, 1983)

Toma de decisiones: Después de fijar los objetivos de la organización, la tarea de planeación consiste en establecer las acciones racionales necesarias para el logro satisfactorio de tales objetivos. La racionalidad se refiere a la selección de los medios más adecuados para alcanzar los objetivos. En suma, la planeación es un proceso que, a partir de la fijación de los objetivos que deben alcanzarse, determina a priori que debe hacerse, cuando debe hacerse, quien debe hacerlo y de qué manera. Por consiguiente, es necesario tomar decisiones respecto de cómo conseguir los objetivos fijados. (Chiavenato, 1983)

Planes: La planeación produce un resultado inmediato: el plan y éste constituye el evento intermedio entre el proceso de planeación y el proceso de implementación de ésta. Todos los planes tienen un propósito común: la previsión, programación y coordinación de una secuencia lógica de eventos que, si se aplican con éxito, deberían conducir a la consecución de los objetivos que los rigen. Un plan es un curso predeterminado de acción durante determinado periodo, que representa una respuesta anticipada en el tiempo para conseguir un objetivo fijado. Como el plan describe cursos de acción, es necesario que proporcione respuestas a las preguntas qué, cómo, cuándo y por quién.

Existen cuatro tipos distintos de planes relacionados con:

1. Los métodos, se denominan procedimientos.
2. El dinero, se denominan presupuestos.
3. El tiempo, se denominan programas o programaciones.
4. Los comportamientos, se denominan normas o reglamentos.

Estos cuatro tipos de planes pueden ser estratégicos, tácticos u operacionales, de acuerdo con el grado de amplitud que puedan cubrir.

1. Procedimientos: planes relacionados con los métodos de trabajo o la ejecución de éstos. Casi siempre, los procedimientos son planes operacionales. En general, se representan por diagramas denominados flujo gramas.
2. Presupuestos: planes relacionados con dinero, sea por ingresos o gastos en determinado periodo. Según sus dimensiones y efectos, los presupuestos se consideran estratégicos cuando incluyen la empresa como totalidad y abarcan un largo periodo como en el caso de la planeación financiera estratégica; tácticos, cuando cubren determinada unidad o departamento de la empresa a mediano plazo (...); operacionales, cuando su dimensión es local y se establece a corto plazo.
3. Programas o programación: planes relacionados con el tiempo. En general, los programas se basan en dos variables: tiempo y actividades que deben ejecutarse.
4. Normas o reglamentos: planes relacionados con el comportamiento solicitado a las personas. Especifican cómo deben comportarse las personas en determinadas situaciones, y buscan sustituir el proceso decisorio individual, restringiendo el grado de libertad de las personas en algunas situaciones previas de antemano. Casi siempre son planes operacionales.

La planeación consiste en la toma anticipada de decisiones sobre qué hacer antes de emprender la acción. Desde el punto de vista formal, planear es simular el futuro deseado y establecer previamente los cursos de acción necesarios y los medios adecuados para alcanzar los objetivos. (Chiavenato, 1983: 335)

1.4.2 Organización

El concepto organización tiene dos acepciones principales en administración, los cuales son:

1. Organización como entidad social orientada hacia objetivos específicos y estructurada de manera deliberada. La organización es una entidad social porque está constituida por personas, y se halla orientada hacia objetivos específicos porque está diseñada para alcanzar resultados. Está estructurada deliberadamente porque divide el trabajo, y su

ejecución se asigna a los miembros de la organización, desde este punto de vista, la organización puede visualizarse desde dos aspectos distintos:

- a) Organización formal: basada en una división racional del trabajo que especializa órganos y funciones en determinadas actividades.
 - b) Organización informal: surge de modo natural y espontáneo, debido a las relaciones humanas que establecen las personas que desempeñan cargos en la organización formal.
2. Organización como función administrativa y parte integrante del proceso administrativo. En este sentido organización se refiere al acto de organizar, integrar y estructurar los recursos y los órganos involucrados en su administración; establecer relaciones entre ellos y asignar las atribuciones de cada uno.

Sin embargo, debido al objetivo de nuestra investigación nos enfocaremos en el segundo concepto; en donde la organización consiste en:

- Dividir el trabajo, es decir, determinar las actividades para alcanzar los objetivos planeados (especialización).
- Agrupar las actividades en una estructura lógica (departamentalización)
- Designa a las personas para que las lleven a cabo (cargos y tareas).
- Asignar los recursos necesarios.
- Coordinar los esfuerzos

Ahora, en la organización pueden considerarse tres niveles diferentes:

1. Organización en el nivel global: abarcar la empresa como totalidad. Se denomina diseño organizacional, que puede ser de tres clases: organización lineal, organización funcional y organización de línea staff.
2. Organización en el nivel departamental: es la organización que abarca cada departamento de la empresa. Se denomina diseño departamental o simplemente departamentalización.
3. Organización en el nivel de tareas y operaciones: organización enfocada hacia cada tarea, actividad u operación específica. Se denomina diseño de cargos o tareas y está constituido por la descripción y el análisis de cargos (Chiavenato, 1983).

1.4.3 Dirección

La función de dirección se relaciona directamente con la manera de alcanzar los objetivos a través de las personas que conforman la organización. La dirección es la función administrativa que se refiere a las relaciones interpersonales de los administradores en todos los niveles de la organización y sus respectivos subordinados. (...) El papel de la dirección: pone a funcionar la empresa y dinamizarla. La dirección se relaciona con la acción –cómo poner en marcha-.

Dado que no existe empresa sin personas, la dirección constituye una de las más complejas funciones administrativas porque implica orientar, ayudar a la ejecución, comunicar, liderar, motivar y cumplir todos los procesos que sirven a los administradores para influir en sus subordinados buscando que se comporten de acuerdo con las expectativas para alcanzar los objetivos de la organización. En tanto que las demás funciones administrativas son impersonales. (Chiavenato, 1983)

1.4.4 Control

El control como el último y más importante elemento del proceso administrativo es definido como la función administrativa dedicada a verificar si se han realizado las acciones de conformidad con las políticas y objetivos señalados en el plan; consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con nuestras expectativas, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, así como corregir, mejorar y formular nuevos cursos de acción (Salazar, 2009).

Se puede definir como un proceso de carácter permanente, dirigido a la medición y a la valoración de cualquier actividad o prestación sobre la base de criterios y puntos de referencia fijados, y a la corrección de las posibles desviaciones que se produzcan respecto a tales criterios y puntos de referencia (Ramio, 1999).

Por su parte, Jorge Laris Casillas (2001) define al control como el proceso para determinar lo llevado a cabo, valorizándolo y si es necesario aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo planeado. Para él, cualquier actividad puede controlarse con respecto a cantidad, calidad, costo y empleo de tiempo, de acuerdo a normas, mediciones, determinando las desviaciones y corrigiéndolas; siempre y cuando abarque los siguientes elementos:

-
1. Objetivo que se busca
 2. Procedimiento
 3. Planeación, ¿Cómo y cuándo debe hacerse?
 4. Organización ¿Quién es el responsable?
 5. Normas de comparación
 6. Aprobación (Se hizo bien o no).
 7. Principio de que para que el control sea más efectivo debe cubrir y regular el trabajo planeado, para lograr que haga como se planeó. (Laris, 2001: 56)

Idalberto Chiavenato sin embargo menciona que la palabra control no solo tiene una connotación sino que por el contrario, este cuenta con diversos significados de los cuales, los tres principales son:

1.- Control como función restrictiva y coercitiva: utilizado para evitar ciertos desvíos indeseables o comportamientos no aceptados. En este sentido, el control tiene carácter negativo y limitante y muchas veces se interpreta como coerción, delimitación, inhibición y manipulación. Es el denominado control social aplicado en la sociedad y en las organizaciones para inhibir el individualismo y la libertad personal.

2.- Control como sistema automático de regulación: utilizado para mantener cierto grado constante de flujo de modo automático, o el funcionamiento de un sistema.

El mecanismo de control detecta posibles desvíos o irregularidades y proporciona automáticamente, la regulación necesaria para volver a la normalidad. Cuando algo está bajo control, significa que está dentro de lo normal.

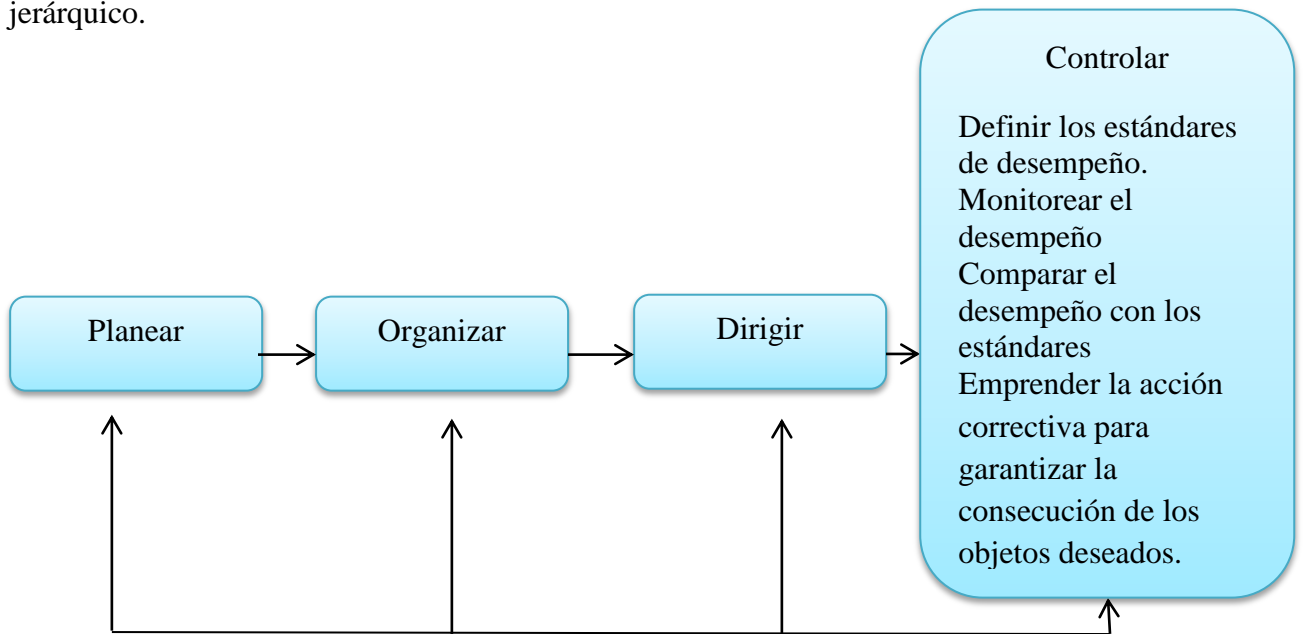
3.- Control como función administrativa: forma parte del proceso administrativo, junto con la planeación, la organización y la dirección. (Chiavenato, 1983)

En general, la administración crea mecanismos para controlar todos los aspectos que se presenten en las operaciones de la organización. Los controles pueden utilizarse para:

- a) Estandarizar el desempeño mediante inspección, supervisión, procedimientos escritos o programas de producción.

-
- b) Proteger los bienes organizacionales contra desperdicios, robos o mala utilización, mediante la existencia de registros escritos, procedimientos de auditoría y división de responsabilidades.
 - c) Estandarizar la calidad de productos o servicios ofrecidos mediante entrenamiento de personal, inspecciones, control estadístico de calidad y sistemas de incentivos.
 - d) Limitar la cantidad de autoridad ejercida por las diversas posiciones o por los niveles organizacionales, mediante descripciones de cargos, directrices y políticas, normas, reglamentos y sistemas de auditorías.
 - e) Medir y dirigir el desempeño de los empleados mediante sistemas de evaluación de desempeño del personal, supervisión directa, vigilancia y registro.
 - f) Alcanzar los objetivos de la organización mediante la articulación de éstos en la planeación, puesto que ayudan a definir el propósito apropiado y la dirección del comportamiento de los individuos para conseguir los resultados deseados.

Esto demuestra que el control asume varias formas y contenidos que representan características diferentes en cada organización o en cada área de la organización o incluso en cada nivel jerárquico.



Fuente: Idalberto Chiavenato (1983) Introducción a la teoría general de la administración: 385

La finalidad del control es garantizar que los resultados de lo que se planteó, organizó y distribuyó se ajusten lo máximo posible a los objetivos preestablecidos. La esencia del control

radica en la verificación de si la actividad controlada está alcanzando o no los objetivos o resultados deseados. El control es un proceso que guía la actividad ejecutada para alcanzar un fin determinado de antemano; Por lo tanto, como proceso, el control presenta fases que deben explicarse y lo esencial en cualquier sistema de control es: un objetivo, un fin predeterminado, un plan, una línea de acción, un estándar, una norma, una regla decisoria, un criterio, una unidad de medida; un medio para medir la actividad desarrollada; un procedimiento para comparar tal actividad con el criterio fijado y algún mecanismo que corrija la actividad en curso, para alcanzar los resultados deseados.

La aplicación de estos conceptos generales y abstractos a situaciones concretas y prácticas dependerá de cada gerente. Los elementos mencionados siempre estarán incluidos en cualquier sistema de control, sea en el control de calidad, presupuestario, de producción, de inventario, de personal, etc. (Chiavenato, 1983)

El control es un proceso cíclico, compuesto de cuatro fases:

1. Establecimiento de estándares y criterios.
2. Observación del desempeño.
3. Comparación del desempeño con el estándar establecido.
4. Acción para corregir el desvío entre el desempeño real y el desempeño esperado.

Establecimiento de estándares y criterios: Los estándares representan el desempeño deseado, los criterios representan las normas que guían las decisiones. Proporcionan medios para establecer lo que debe hacerse y qué desempeño o resultado debe aceptarse como normal o deseable. Constituyen los objetivos que el control deberá garantizar o mantener. La función más importante del control es determinar cuáles deberían ser los resultados o, por lo menos, qué esperar de determinada acción.

Los estándares o normas proporcionan un método para establecer qué debe hacerse, y pueden expresarse en tiempo, dinero, calidad, unidades físicas, costos o índices. La administración científica se preocupó por desarrollar técnicas que proporcionen buenos estándares, con el tiempo estándar en el estudio de tiempos y movimientos.

El proceso de control por lo tanto, se lleva a cabo para ajustar las operaciones a determinados estándares establecidos de antemano, funciona de acuerdo con la información que recibe.

Esta información permite emprender acciones correctivas oportunas, que son la base del control. En consecuencia el control debe definirse de acuerdo con los resultados que se pretenden obtener con base en los objetivos, planes, políticas, organigramas, procedimientos, etc. El control implica una comparación con estándares establecidos previamente para poner en marcha la acción correctiva cuando se presenta un desvío inaceptable. Esta acción puede incluir el ejercicio de la autoridad y de la dirección, aunque no necesariamente en todos los casos, también pueden revisarse y modificarse los estándares fijados (sino fueron establecidos de manera apropiada) para adaptarlos a la realidad de los hechos o a las posibilidades de la empresa.

Naturaleza variable de los estándares de control:

1. Estándares éticos: estándares de comportamiento esperados del personal y de la dirección.
2. Estándares de programación: datos esperados al término de las actividades.
3. Estándares de desempeño técnico: niveles deseados de desempeño.
4. Costos estándar: costos normativos en que se incurre durante las fases de operación.
5. Indicadores financieros: índices que señalan relación entre elementos o actividades y recursos financieros aplicados (como rotación de inventarios).
6. Presupuestos: esquemas de planeación que contienen estándares aprobados para el control (como presupuesto de caja o previsión de gastos).
7. Retorno sobre la inversión: control para evaluar el desempeño de aplicaciones financieras.
8. Criterios mixtos: estándares empleados para evaluar el desempeño de la organización a largo plazo.

Observación del desempeño: Para controlar el desempeño es necesario conocer por lo menos un poco de éste. El control se lleva a cabo para ajustar las operaciones a estándares previamente establecidos, y funciona de acuerdo con la información que recibe. La observación o verificación de desempeño o del resultado busca tener información precisa de lo que se controla. La eficacia de un sistema de control depende de la información inmediata sobre los resultados anteriores, transmitida a quienes tienen poder para introducir cambios. La unidad de medida deberá concordar con el criterio predeterminado y deberá expresarse de modo que permita efectuar una comparación sencilla. El grado de exactitud de la medida dependerá de las necesidades específicas de aplicación de esa medida.

Acción correctiva: Las medidas y los informes de control indican cuando las actividades que se realizan no logran los resultados esperados, y permiten establecer condiciones para poner en marcha la corrección correctiva. El objetivo del control es indicar cuándo, cuánta, cómo y dónde debe ejecutarse la corrección. La acción necesaria se emprende con base en los datos cuantitativos obtenidos en las tres fases anteriores del proceso de control. Las decisiones respecto de las correcciones que deben hacerse representan la culminación del proceso de control.

La acción correctiva que ajusta las operaciones a los estándares pre-establecidos es la esencia del control, y su base es la información que reciben los gerentes. Control es la función administrativa que consiste en mediar y corregir el desempeño de los subordinados para garantizar que se ejecuten los planes dispuesto para alcanzar los objetivos. Es la función según la cual el administrador, desde el presidente hasta el capataz certifica que todo lo que se hace concuerda con lo planeado. Ya Fayol afirmaba que “en una empresa, el control consiste en comprobar si todo se ejecuta conforme al plan adoptado, las instrucciones dadas y los principios establecidos. Tienen por objetivo indicar las fallas y los errores para rectificarlos y no reincidir en ellos. Se aplica a todo: cosas, personas y acciones”. La planeación requiere programas coherentes, integrados y articulados, en tanto que el control exige la concordancia de planes y acciones.

Principios generales de administración aplicados al control

1. Principio de garantía del objetivo: el control debe contribuir a la consecución de los objetivos mediante la verificación oportuna de las discordancias con los planes para emprender la acción correctiva. Todas las acciones administrativas tienen por finalidad alcanzar los objetivos. El control debe localizarse e identificar las fallas o distorsiones existentes en los planes para indicar las correcciones que deben aplicarse para conseguir los objetivos.
2. Principio de definición de los estándares: el control debe basarse en estándares objetivos, precisos y establecidos de manera convincente. La fijación de estándares de desempeño y de calidad, cuando estos se establecen con objetividad y se definen con precisión, facilita la aceptación de quien debe responder por la tarea y permitir emprender una acción de control más fácil y seguro.
3. Principio de excepción: este principio fue formulado por Taylor. Cuanto más concentre un administrador sus esfuerzos de control en desvíos y excepciones, más eficientes serán los

resultados de este control. El administrador debe preocuparse más por los desvíos importantes que por las situaciones relativamente normales.

4. Principio de acción: el control solo se justifica cuando indica disposiciones capaces de corregir los desvíos detectados o comprobados, respecto de los planes. Estas disposiciones deben justificar la acción de control, que generalmente implica cierta inversión de tiempo, personal y otros elementos más. Este principio también se halla correlacionado con el costo del control. Cuando este es mayor que el costo ocasionado por los desvíos de la situación controlada, no se justifica el control. El control es una acción eminentemente utilitaria pragmática: solo debe realizarse cuando vale la pena. (Chiavenato, 1983: 390-391)

En lo que respecta a su clasificación general según Lanz (1982) el control adquiere diferentes clasificaciones:

- a) Ya sea por la clase del acto que se realiza para tratar de controlar la administración pública.
- b) Según el objeto que se persigue.
- c) De acuerdo al momento o al tiempo.
- d) De acuerdo a la forma de actuación de los órganos de control.
- e) En función de los efectos o resultados.
- f) Y según el órgano que realiza el control:
 - control interno: cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración, como un autocontrol, o por instrucciones de designación de los miembros de la misma.
 - control externo: cuando el control es efectuado por un órgano ajeno a la organización y su administración.

Por lo que al analizar al control en el ámbito municipal (razón de ser de nuestra investigación), lo estudiaremos según el órgano que realiza el control como control interno.

1.4.4.1 Control interno

Es un proceso llevado a cabo por los miembros de una organización, diseñado para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos institucionales. Con respecto a:

-
- Efectividad y eficiencia de las operaciones
 - Confiabilidad de la información financiera
 - Cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas.

Control interno: plan de organización entre la contabilidad, funciones de empleados y procedimientos coordinados que adopta una empresa pública, privada o mixta, para obtener información confiable, salvaguardar sus bienes, promover la eficiencia de sus operaciones y adhesión a su política administrativa. (Perdomo, 1997) Los elementos del control interno a saber son siete:

1. Organización
2. Catálogo de cuentas
3. Sistema de contabilidad
4. Estados financieros
5. Presupuestos y pronósticos
6. Entrenamiento, eficiencia y moralidad del personal
7. Supervisión.

Los principios del control interno son cinco:

1. Separación de funciones de operación, custodia y registro.
2. Dualidad o plurilateralidad de personas en cada operación; es decir, en cada operación de la empresa, cuando menos deben intervenir dos personas.
3. Ninguna persona debe tener acceso a los registros contables que controlan su actividad.
4. El trabajo de los empleados será de complemento y no de revisión.
5. La función de registro de operaciones será exclusiva del departamento de contabilidad.

Objetivos del control interno:

- Impulsar y modernizar los sistemas de control interno que permitan el cumplimiento de objetivos institucionales, a través de una gestión que logre los compromisos asumidos.
- Alinear las acciones de gobierno con el cumplimiento de los compromisos gubernamentales, la disminución de los índices de pobreza y marginación y el crecimiento de la competitividad.

-
- Fomentar y mantener un entorno de respeto e integridad, congruente con los valores éticos del servicio público, que propicie el apego del marco jurídico que regula su actuar.
 - Fortalecer una actitud de compromiso y apoyo hacia la transparencia, rendición de cuentas e integridad.
 - Prevenir fraudes
 - Descubrir robos malversaciones
 - Obtener información administrativa, contable y financiera contable y oportuna.
 - Localizar errores administrativos, contables y financieros.
 - Proteger y salvaguardar los bienes, valores, propiedades y demás activos de la empresa en cuestión.
 - Promover la eficiencia del personal
 - Detectar desperdicios innecesarios de material, tiempo, etcétera.
 - Mediante su evaluación, graduar la extensión del análisis, comprobación (pruebas) y estimaciones de las cuentas sujetas a auditorías.

Modelo integral de control interno- actividades de control

Las actividades de control son todas aquellas acciones que se establecen para eliminar, reducir o transferir los riesgos potenciales, como son: políticas, procedimientos, técnicas y mecanismos encaminadas al cumplimiento de las directrices de los niveles superiores de las dependencias y entidades a lo largo de toda su operación; y forman parte integral de la planeación, implementación, revisión y registro de la gestión de recursos y el aseguramiento de la confiabilidad de los resultados.

Factores a considerar:

- Las operaciones
- La información financiera
- El acatamiento
- Entes fiscalizadores externos- funciones
- Coordinar el cumplimiento del programa conjunto con la SFP²

² Siglas de la Secretaría de la Función Pública.

-
- Dar seguimiento a la solventación de observaciones en coordinación con la contaduría general gubernamental.
 - Informar el resultado de la substanciación de expedientes de responsabilidades.
 - Promover reuniones de trabajo con áreas auditadas.
 - Promover y atender reuniones de trabajo con el OSFEM³.

En el caso del control de gestión municipal, este debe ser entendido, según el INAP⁴ como las acciones de dependencias y entidades tendientes al logro de los objetivos y metas señalados en el plan de desarrollo y programas formulados bajo las siguientes características:

- A. *Participativo*: Involucra diversos responsables de la ejecución de los programas de trabajo, así como diferentes jerarquías de la administración pública municipal.
- B. *Integral*: el control se presenta en todos los procesos de la administración.
- C. *Dinámico*: genera un flujo de información constante y permanente que origina decisiones y acciones que realimentan el quehacer gubernamental.
- D. *Cuantitativo*: verifica el cumplimiento de metas y la aplicación de recursos en programas, proyectos y actividades.
- E. *Cualitativos*: ubica el logro de objetivos, y determina la eficacia y eficiencia de sistemas y procedimientos administrativos.
- F. *Total*: abarca las actividades de la gestión municipal, tanto principales como de apoyo y las meramente técnicas.
- G. *Flexibles*: permite vigilar las modalidades en la acción de cada unidad administrativa, con lo que el control de gestión puede adecuarse a cada área específica.

El control sobre las acciones, recursos, atribuciones y responsabilidades del poder municipal, refleja el interés ciudadano para que el gobierno adopte como norma, la rendición de las cuentas públicas; que informe con claridad lo que efectúa, y que se introduzcan los correctivos que son procedentes para mejorar el desempeño institucional (Uvalle, 1998)

Por su parte, además de la presentación de las características del control, es de igual importancia hacer énfasis en los cuatro tipos de control existentes en esta rama.

³ Siglas del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

⁴ Instituto Nacional de Administración Pública.

Teniendo en primer lugar el *Normativo*, el cual de manera general establece mecanismos que aseguren la congruencia y efectividad en las acciones. Los reglamentos, los planes de desarrollo, los manuales de organización.

El control administrativo: encaminado a la formulación y establecimiento de procesos y procedimientos en cada función administrativa, de tal forma que permita asegurar un desempeño conciso, técnicamente adecuado y conforme a los objetivos, políticas y estrategias consideradas; además, posibilita que la estructura de la administración pública municipal sea congruente con los planes de desarrollo y con las prioridades que éstos consideran.

Control contable: verificación de métodos y procedimientos que rigen la administración de los movimientos y operaciones financieras, así como la inspección permanente de las cuentas públicas municipales, estructura, mecanismos de evaluación y relaciones con el manejo de fondos, valores y patrimonio. Su valor principal radica en el manejo adecuado de los recursos para los fines a que fueron destinados originalmente.

Físico y financiero: Seguimiento del avance físico de las obras que se están ejecutando y de la forma en que se está ejerciendo el presupuesto, con el objeto de que posibles anomalías puedan ser corregidas antes de que se formen obstáculos mayores.

Además, el control de gestión dentro de la estructura orgánica municipal puede presentarse de dos maneras:

1. Control descentralizado. Su finalidad es crear mecanismos orgánicos y participativos, para canalizar las demandas y gestionar su atención, ejerciendo las tareas de control sin necesidad de crear un área específica responsable de cada área administrativa, con base en el diseño y puesta en marcha de un programa, bajo las siguientes directrices:

Objeto por controlar: permite detectar que acciones de la administración municipal necesitan mecanismos de control.

Actores: su misión es definir quienes se dedican a controlar cada acción, de manera común; cada ejecutor de un plan o programa municipal se responsabiliza de ejercer cierto grado de control sobre sus labores y gestiones.

Normas: lineamientos a los que deberán sujetarse los actores.

Coordinación: con el fin de determinar medidas correctivas y garantizar congruencia en el establecimiento del control, es pertinente una evaluación por parte del presidente municipal en coordinación con los responsables de vigilancia de cada área.

2. Control centralizado u orgánico. Se basa en la creación de un área administrativa a la que se le atribuyen las funciones de control de la gestión pública municipal y cuyas áreas operativas del control de gestión son:

Control de programas: tiene el objetivo de vigilar y controlar los recursos propios del municipio y los que sea transferidos a éste, cuyas funciones son:

- Supervisar y controlar el avance de físico y financiero de los trabajos encomendados.
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia del presupuesto de egresos.
- Recibir y atender las quejas que las actuaciones de los servidores públicos municipales susciten.

Auditoría y evaluación: promueve la eficiencia y eficacia de las operaciones de dependencias y entidades de la administración municipal. Sus funciones principales son:

- Programar y ejecutar auditorías gubernamentales, integrales o parciales, así como generar observaciones y sugerencias que corrijan las deficiencias detectadas o prevean éstas.
- Establecer las bases generales para realizar las auditorías necesarias.
- Realizar evaluaciones del avance en los programas a desarrollar por el municipio, con el fin de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos.
- Participar en los actos donde se haga la entrega recepción de dependencias del municipio.

Coordinación: su función es constituir las responsabilidades administrativas que sean necesarias; entre sus tareas se encuentran:

- Sugerir y opinar sobre la expedición de normas que regulen el funcionamiento de los medios y procedimientos de control.
- Atender y conocer de actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y hacer las denuncias necesarias.

-
- Asesorar y apoyar, en su caso, a los órganos de control interno que se creen en las dependencias y entidades de la administración municipal.

Compilar y proporcionar información a las diversas instancias que lo requieran. (Salazar, 2009).

Todo ello, con la finalidad de mejorar y contar con una visión de las áreas de apoyo administrativo, para cumplir con los objetivos y metas que establece la organización.

Por lo que, para desempeñar de manera eficiente dicha función, se creó un poderoso sistema de control interno en cada dependencia y entidad: *las contralorías internas*; las cuales por sus características en el caso de los municipios se basa en el control centralizado u orgánico.

1.2 Contraloría interna municipal

La contraloría pretende crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permita eliminar sensiblemente los fenómenos de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública, dando cabida a la transparencia y rendición de cuentas que deben tener los actos de gobierno.

Básicamente las acciones de la Contraloría se desarrollan en dos vertientes. La primera de ella relacionada con la modernización de los sistemas de control y evaluación de la administración, y la segunda tiene como objeto básico la prevención y el combate de la corrupción de los servidores públicos, en su instancia sancionadora. (Klitgaard, et.al., 1984)

Por lo tanto, podemos decir que las contralorías fueron creadas con la intención de cumplir de manera general con las siguientes funciones.

Función preventiva: Prevenir que las acciones de la administración pública se apeguen a las normas establecidas. Vigilar que las decisiones de las dependencias y entidades públicas cumplan con el programa de gobierno del jefe del ejecutivo, con el plan nacional de desarrollo y, especialmente los programas de modernización administrativa.

Función fiscalizadora: Esta función consiste básicamente en el seguimiento y vigilancia de que la actuación de las dependencias y entidades públicas, realicen sus acciones estrictamente conforme a los lineamientos y las normas administrativas establecidas en materia de adquisiciones, obras públicas, almacenes, etc. Estos es, que no solamente se lleve a cabo la acción pública con eficacia

y productividad, sino con honestidad; de este modo, la función fiscalizadora se muestra como una continuación de la preventiva.

Función Sancionadora: Cuando las acciones preventivas y de fiscalización no hubiera dado resultado y surjan cuestiones que requieran alguna sanción, ejerce esta función. Para ejercer esta función la contraloría aplica la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos y, cuando, procede, efectúa la denuncia ante el ministerio público por hechos que pueden llegar a ser ilícitos penales. (Pichardo, 2003)

1.2.1 Historia de la función de control en el Estado de México

En el Estado de México, ha existido una larga lista de propuestas para el mejoramiento y control del sistema administrativo, pues se han establecido compromisos político-administrativos de reformas a la estructura orgánica y funcional del poder ejecutivo, todo ello, en pro de volver más ágil y expedito el servicio público, pero sobre todo, ejercer las funciones de evaluación y control del aparato burocrático estatal y municipal.

En el gobierno de Carlos Hank González (1969- 1975), como uno de los antecedentes más claros y factibles de la instauración del control se promovió la creación de una nueva dependencia que se encargaría de regular la operación de los organismos paraestatales y empresas propiedad del gobierno, ya que dichos organismos estaban creciendo y cobrando mayor importancia dentro de la esfera gubernamental y por ende de recursos financieros, materiales y humanos de manera acelerada. De esta manera y bajo esa perspectiva funcional nació entre 1970 y 1971 la Contraloría General de Gobierno.

Sin embargo, con el transcurrir de los años, y con la finalidad de dar mayor credibilidad y confianza a los ciudadanos de sus instituciones, también se implementó en el llamado sector central. Naciendo así, de manera formal la nueva dependencia, que más tarde cobraría mayor fuerza y adquiriría recursos propios para el desempeño de su cometido, ampliaría sus funciones al control de las obras públicas, así como de los bienes patrimoniales.

Al asumir el poder Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) este organismo incrementaría sus funciones a otras áreas financieras del Estado, encargándose así de la vigilancia del ejercicio presupuestario; de la evaluación de la organización hacendaria; y de la supervisión de los

programas por objetivos, esta última de mayor importancia ya que de ahí dependería en gran medida la eficiencia y eficacia de la administración pública en su conjunto.

En 1980 el entonces gobernador Jiménez Cantú definió el ámbito de acción de la contraloría dividiendo el Estado en siete delegaciones, siendo estas:

La delegación del Valle de Toluca que abarcaba 30 municipios y donde se ejercían la totalidad de las funciones de Auditoría Interna, Control del Patrimonio Estatal, Control de obras públicas, control financiero, control de organismos descentralizados, organización y métodos, servicios administrativos y sistemas mecanizados. Incluía municipios como Temoaya, Toluca, Coatepec Harinas, Jalatlaco, Tianguistenco, Metepec, Tonicato, Malinalco.

La delegación sur que comprendía 17 Municipios y donde se desempeñaban solo tres atribuciones: Auditoría Interna, control del patrimonio estatal y control de obras públicas. Incluidos municipios como Tlatlaya, Amatepec, Sultepec, Zacualpan, Valle de Bravo, Temascaltepec.

La delegación norte integrada por 15 municipios, y donde se ejercían también las tres atribuciones: de auditoría interna, control de patrimonio Estatal, y control de las obras públicas. Comprendía municipios como: San Felipe del Progreso, Atlacomulco, Acambay, Aculco, Polotitlán, Jilotepec, el Oro.

La delegación Valle de Tlalnepantla, compuesta por 16 municipios y donde se ejercían las mismas tres atribuciones anteriores. Incluía municipios como: Atizapán de Zaragoza, Villa del Carbón, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, Villa Nicolás Romero.

La delegación Noreste que comprendía 17 municipios. Incluidos: Ecatepec, Acolman, Zumpango, Otumba, Tecámac, Chiconcuac.

La delegación Valle de Naucalpan compuesta por 4 municipios y la cual además de desempeñar las tres funciones mencionadas anteriormente, también desempeñaba el control de los organismos descentralizados. Comprendía los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Jilotzingo y Xonacatlán. La última delegación denominada de oriente, compuesta por 20 municipios, en donde se ejercían las mismas 4 atribuciones que la de Naucalpan, incluía municipios como

Nezahualcóyotl, Texcoco, Chalco, Amecameca, Ecatzingo, etc. (Gobierno del Estado de México, 1992: 65-67)

Así, a finales del sexenio de Jiménez Cantú, la contraloría adquirió una mayor definición de sus atribuciones, una mejor estructura organizacional y un específico ámbito de acción. Sin embargo, a pesar de los diferentes cambios en pro de la regulación y control de los quehaceres políticos, uno de los periodos más importantes en relación a dicho quehacer fue el de Ignacio Pichardo Pagaza, quien sube a la gubernatura del Estado en 1989 terminando así en 1993.

Siendo la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la administración Pública del Estado de México de Ignacio Pichardo Pagaza, la que promovió la creación de la Secretaría de la Contraloría, mediante la agregación del artículo 38 bis, acto que formalmente se dio el 14 de octubre de 1989. La Secretaría nació como el órgano encargado de la vigilancia, fiscalización y control de ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública, así como de lo relativo a la recepción y atención de quejas y denuncias en contra de servidores públicos estatales, a la manifestación de bienes y de la fincación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En el mismo año, se reformó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios, a fin de prevenir y combatir con mayor energía el nepotismo en el servicio público (Barrera, 2011) y salvaguardar principios de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; mayor control interno de recursos de la administración central y auxiliar.

La filosofía político administrativa del código de conducta del entonces gobernador se basaba en tres pilares fundamentales: la honestidad del servidor público; la austeridad en el aparato Estatal, y el control interno de la propia administración.

En cada uno de los pilares establecidos, Pichardo Pagaza adoptó políticas con una clara visión de austeridad y control.

De manera general, estableció las funciones de sistema de control interno, sistema de auditorías financieras, sistema de Control de obras públicas.

Sin embargo a pesar de que el apoyo a los órganos internos de control en los municipios del Estado fue una tarea de alta prioridad, en 1993, solo se habían constituido y operaban 34

contralorías municipales de un total de 122 municipios, no obstante la obligación establecida en la recién reformada Ley Orgánica Municipal, de que en cada administración municipal debería existir una contraloría interna dependiente del presidente municipal; de las 34 contralorías en función la mayoría carecía de personal capacitado y de los medios adecuados de trabajo. El control interno no era del interés de la autoridad municipal.

Pero a partir de la firma de sucesivos convenios entre la Contraloría y los ayuntamientos del Estado, se emprendieron acciones para fortalecer el control municipal mediante la capacitación de su personal, el diseño de instrumentos apropiados de trabajo, la asignación de equipos de cómputo y la adecuada coordinación para el intercambio de experiencias. Como resultado del trabajo conjunto de las contralorías municipales se propuso integrar un mecanismo de coordinación, denominado Convención de Contralores del Estado de México (Barrera, 2011).

1.2.2 Bases Jurídicas

Los sustentos o fundamentos en que se basa el ejercicio y función de las contraloría interna está establecido en las principales leyes y reglamentos que rigen nuestro país y Estado, por lo cual, conforme a los niveles de jerarquización de las leyes, estos deben en primer lugar estar sustentados en la ley suprema o constitución nacional, todo ello con apego a la legalidad de la misma, por lo cual, es imprescindible abordar dichos preceptos. Pues es a partir de las leyes, que se rigen y organizan los organismos públicos.

1.2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema de nuestro país, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y en ella están establecidas las normas generales que rigen nuestro Estado.

Sin embargo, con relación al establecimiento de las normas generales de la contraloría o el sistema de control, de manera específica en su título III, capítulo II, sección V artículo 79 y en el título IV artículos 108-114 establece lineamientos importantes acerca de la fiscalización superior de la federación, de las responsabilidades de los Servidores Públicos y lo Patrimonial del Estado, conformando de esta manera, algunos principios importantes del control y sanción en el ámbito federal.

1.2.2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En su título sexto de la administración y vigilancia de los recursos públicos, artículo 129 establece las bases para que los servidores públicos del Estado y Municipio, cumplan con la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia de los partidos políticos. Facultando así, al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las Contraloría de los poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por el Título respectivo.

Además de regular lo respectivo a las responsabilidades de los servidores públicos y del juicio político, en su Título séptimo, artículos 130-134.

1.2.2.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Esta ley tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública de los municipios.

En lo concerniente a las contralorías municipales, éstas están reglamentadas de manera específica de la siguiente manera: En su título IV del régimen administrativo, capítulo cuarto de la contraloría municipal y de los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVIS), artículos 110 -113 (A-H) establece las funciones de la contraloría municipal, así como la forma de designación del representante del mismo órgano, la organización, función y estructura que deben guardar los comités ciudadanos de control. Por otro lado, en su Título VII de los servidores públicos municipales, establece los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos municipales. Por lo que debido a su importancia es necesario conocer de manera específica el contenido de algunos artículos de importancia trascendental para la misma; los cuales a la letra dicen:

Capítulo Cuarto: De la Contraloría Municipal

Artículo 112.- El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;

VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;

IX. Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de los organismos auxiliares;

X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;

XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;

XIII. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;

XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En lo que respecta a la organización y función de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia en la propia Ley Organiza Municipal del Estado de México en sus artículos 113 B y 113 D se hace mención de la integración, características y funciones de dichos comités, funciones entre las que destacan las siguientes:

I. Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente;

II. Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra;

III. Hacer visitas de inspección y llevar registro de sus resultados;

IV. Verificar la calidad con que se realiza la obra pública;

V. Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciba de la ciudadanía, con motivo de las obras objeto de supervisión;

VIII. Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales. (Instituto Hacendario del Estado de México, 2010: 112-113).

1.2.2.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

La ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es una ley de carácter general que tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;
- II. Las obligaciones en dicho servicio público;
- III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Fue elaborada para erradicar o combatir la corrupción en el servicio público, para aumentar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos mexicanos en su gobierno y estructuras políticas, para imponer sanciones a los servidores públicos corruptos o que no cumplan con su obligación y competencia. Por lo cual, dicha ley debe ir de la mano con las contralorías internas, pues es obligación de las mismas verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, y así prevenir el mal uso de los recursos y del poder público.

1.2.2.5 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

Código que tiene por objeto regular el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y organismos descentralizados de carácter Estatal y Municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Capítulo 2. Auditoría gubernamental

La auditoría gubernamental se enfoca principalmente a la revisión del cumplimiento de disposiciones legales y normativas, del ejercicio de recursos públicos, procesos, obra pública y tecnologías de información y comunicaciones, en las dependencias, organismos auxiliares y municipios.

Sólo se auditan los recursos estatales transferidos a municipios y los derivados del Acuerdo de Coordinación que celebran el ejecutivo federal y el ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción”, (DOF 5 de diciembre 2001).

2.1 Concepto

Por lo tanto, la auditoría es un medio, no un fin en sí mismo por medio del cual se verifica el cumplimiento normativo de obligaciones gubernamentales y busca otorgar sugerencias constructivas con valor agregado para el auditado, a fin de lograr razonablemente los objetivos institucionales. La función de auditoría se enfoca principalmente a la revisión del cumplimiento de disposiciones legales y normativas, en materia de ingresos, ejercicios de recursos públicos, procesos, obra pública y tecnologías de información, con la finalidad de contribuir a mejorar la administración pública. Siendo de manera general, el revisar un rubro, cumplimiento de lo acordado, informar resultados y mejora organizacional.

Tipos de auditoría gubernamental

Las auditorías se inician con el establecimiento de objetivos, los que determinan el tipo de auditoría que debe practicarse, y las normas a observarse. Los tipos de auditoría se clasifican como auditorías financieras u operativas.

Sin embargo, las auditorías pueden ser una combinación de objetivos financieros y operativos o pueden tener objetivos restringidos a sólo algunos aspectos de algún tipo de auditoría, los auditores realizan exámenes de contratos y donaciones de gobierno con organizaciones del sector privado, gubernamentales y sin fines de lucro, que por lo general incluyen objetivos relativos a

auditorías financieras y operativas. A estas se le conoce comúnmente como “auditorías de contratos” o auditorías de donaciones.

Ejemplos adicionales de tales auditorías son los controles internos específicos, programas de cumplimiento y sistemas computarizados. Los auditores deben seguir las normas aplicables a los objetivos individuales de la auditoría.

Auditoría financiera: La auditoría financiera comprende la auditoría de estados financieros y asuntos financieros en particular.

- A) La auditoría de Estados financieros tiene por objeto determinar de manera razonable si los estados financieros de la entidad auditada presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivo conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados. La auditoría de los estados financieros también puede ser preparada de conformidad con otros principios de contabilidad según normas de auditoría emitidas por el Instituto Americano de Contadores Públicos (la AICEPA).
- B) La auditoría de asuntos financieros en particular tiene como propósito determinar: (1) si la información financiera se presenta de acuerdo con criterios establecidos o declarados expresamente; (2) si la entidad auditada ha cumplido requisitos financieros específicos o (3) si la estructura del control interno de la entidad con respecto a la presentación de los informes financieros y/o salvaguarda de los activos ha sido diseñada e implementada para lograr los objetivos de control.

La auditoría de los asuntos financieros en particular puede, por ejemplo, referirse a los siguientes asuntos.

- A) Segmentos de estados financieros, información financiera (por ejemplo, estado de ingresos y gastos, estados de efectivo recibido y gastado, de activos fijos); modificaciones presupuestarias; y variaciones entre los resultados financieros estimados y los reales.
- B) Controles internos sobre el cumplimiento con leyes y regulaciones, como los que rigen las 1) licitaciones 2) rendiciones 3) presentación de informes sobre donaciones y contratos (incluyendo propuestas, montos facturados, liquidaciones por terminación de contratos, etc.)

-
- C) Los controles internos sobre la información financiera y/o salvaguarda de activos, incluyendo los controles sobre los sistemas computarizados.
 - D) El cumplimiento con leyes, regulaciones y reclamos por fraude.

Auditoría operativa: Una auditoría operativa es un examen objetivo y sistemático de evidencias con el fin de proporcionar una evaluación independiente del desempeño de una organización, programa, actividad o función gubernamental que tenga por objetivo mejorar la responsabilidad ante el público y facilitar el proceso de toma de decisiones por parte de los responsables de supervisar o iniciar acciones correctivas.

La auditoría operativa abarca la economía, eficiencia y la auditoría de los programas.

- a) La auditoría de economía y eficiencia tiene el propósito de determinar a) si la entidad adquiere, protege y emplea sus recursos (tales como personal, bienes y espacios) de manera económica y eficiente; 2) las causas de ineficiencias o de prácticas anti-económicas; 3) si la entidad ha cumplido las leyes y regulaciones aplicables en materia de economía y eficiencia B) la auditoría de programas está encaminada a determinar 1) el grado en el que se están logrando los resultados o beneficios previstos por la legislatura o alguna otra autoridad que haya aprobado el programa correspondiente; 2) la eficacia de los organismos, actividades o funciones; 3) si la entidad ha cumplido las leyes y regulaciones aplicables al programa.

En la auditoría de economía y eficiencia se pueden examinar por ejemplo si la entidad auditada:

- a) Aplica políticas idóneas para efectuar sus adquisiciones.
- b) Adquiere el tipo de recursos que requiere, con la calidad y en la cantidad apropiadas, cuando se necesitan y al menor costo posible.
- c) Protege y conserva adecuadamente sus recursos;
- d) Evita la duplicación de esfuerzos de su personal y el trabajo de poca o ninguna utilidad.
- e) Evita el ocio y sobre dimensionamiento del personal
- f) Utiliza procedimientos operativos eficientes.
- g) Emplea la menor cantidad posible de recursos (personal, instalaciones) para producir bienes o prestar servicios en la cantidad, calidad y oportunidad apropiadas.

-
- h) Cumple las leyes y regulaciones que pudieran afectar significativamente la adquisición, salvaguarda y uso de sus recursos.
 - i) Ha establecido un sistema de control adecuado para medir o preparar informes y monitorear su ejecución en términos de economía y eficiencia del programa;
 - j) Ha proporcionado informes relacionados con la economía y eficiencia que son válidos y confiables.

La auditoría de programas por ejemplo puede: a) Evaluar si los objetivos de un programa propuesto, de reciente creación o en ejecución son apropiados, convenientes o pertinentes, b) Determinar en qué medida produce los resultados deseados; c) Evaluar la eficiencia de un programa y/o de componentes específicos de ese programa. d) Identificar los programas que impidan obtener un desempeño satisfactorio; e) Determinar si la administración ha considerado alternativas para la ejecución del programa. Que pudiera conducir a los resultados deseados con mayor eficacia y a menor costo; f) Determinar si el programa complementa o duplica otros programas a fines o bien coinciden o interfiere con ellos; g) Recomendar las medidas para mejorar la ejecución de los programas; h) Verificar el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables al programa; i) Evaluar lo apropiado del sistema de control implementado por la administración para medir la eficacia, preparar los informes correspondientes y supervisar la ejecución del programa; y j) Determinar si la administración ha presentado informes sobre medidas relacionadas con la efectividad del programa que sea válido y confiable. (Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación México, 1996)

Los auditores pueden prestar servicios distintos a los de auditoría. Por ejemplo, el auditor puede:

- a) Asesorar al poder legislativo en el desarrollo de las preguntas que se usaran en las audiencias;
- b) Desarrollar métodos y enfoques que se aplicaran en la evaluación de un programa nuevo o propuesto;
- c) Pronosticar el resultado potencial de un programa con base en diversos supuestos sin tener que evaluar las operaciones vigentes; y
- d) Realizar trabajos de investigación.

Auditorías a rubros específicos

- a) *Auditoría a servicios personales:* Verificación de la aplicación de la normatividad en los procesos de: Reclutamiento, selección, contratación, pago de remuneraciones, incentivos, control de asistencia y puntualidad.
- b) *Auditoría a obra pública:* Es el examen integral o parcial que se practica al proceso de obra en función de sus costos, calidad, oportunidad y apego a su planeación, programación, adjudicación- contratación, administración ejecución, presupuestación, entrega-recepción y finiquito, con la finalidad de comprobar que en la aplicación de los recursos autorizados y en las condiciones técnicas de la obra, se cumpla con la normatividad aplicable. Aspectos que comprende: todas o algunas del proceso de una obra pública. (Planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación) Todas las etapas del proceso de obra hasta su ejecución y entrega recepción.

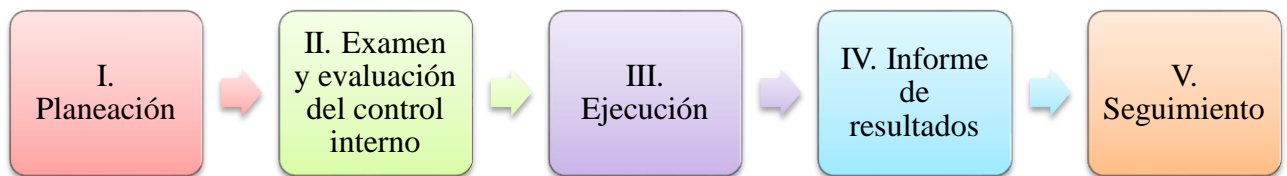
Entre las que se encuentran:

1. *De gabinete:* Es el examen al proceso de obra pública y que comprende las etapas de planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación, a fin de verificar que estas se realicen conforme a la normatividad aplicable.
2. *De campo:* Es la revisión integral o parcial del proceso de una obra pública, que incluye además de las etapas de planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación, las de administración ejecución, entrega recepción y finiquito (fuente: Información proporcionada por el municipio).

Requerimientos de operación:

1. Presupuesto de gasto corriente
2. Recursos humanos suficientes y con perfil acorde a sus funciones
3. Mobiliario de oficina y equipo de cómputo suficiente
4. Vehículos operativos
5. Contar con los ordenamientos legales que regulan el servicio público
6. Elaborar un programa de capacitación continua
7. Realizar auditorías y evaluaciones e informar el resultado de las mismas al ayuntamiento.

2.2 Proceso de auditoría



Fuente: elaboración propia del autor con base en información proporcionada por el municipio.

2.2.1 Planeación

Para que una auditoría tenga éxito debe ser adecuadamente planeada ya que es esta planeación como parte importante del proceso administrativo la que nos permite conocer el rumbo que debe seguir la auditoría; para lo cual se llevan a cabo las siguientes actividades:

1. Tener un Programa específico: Documento que detalla los procedimientos de auditoría, fechas de conclusión, responsables y alcances.
2. Un Cronograma: Documento que permite llevar un control de los tiempos establecidos para ejecutar cada uno de los procedimientos o actividades de auditoría.
3. Determinación de la muestra: Es la aplicación de un método para seleccionar una parte representativa del universo e inferir conclusiones acerca del mismo.
4. Oficio de inicio: Escrito que emite el ente fiscalizador, mediante el cual el área sujeta a revisión toma conocimiento de la auditoría y designa al servidor público con conocimientos y responsabilidad para atender los requerimientos.
5. Solicitud de documentación y de información: El área sujeta a revisión da atención a la Solicitud de documentación o información, encaminada a efectuar los análisis del aspecto específico a revisar, puede solicitarse durante el transcurso de la auditoría.

Ya que un adecuado control interno logra de manera razonable los objetivos institucionales.

2.2.2 Examen y evaluación del control interno

Su examen y evaluación nos ayuda a dar énfasis en pruebas sustantivas cuando los controles son débiles o en prueba de cumplimiento cuando los controles son robustos. Para ello es necesario realizar un Estudio y evaluación preliminar del control interno el cual se efectúa a través de

cuestionarios, diagramas, esquemas, gráficos, detección de funciones incompatibles, entre otros métodos.

2.2.3 Ejecución

En la ejecución de la auditoría por su parte, se aplican los procedimientos y actividades planeadas conforme al programa específico y cronograma y se generan observaciones que se hacen del conocimiento de la unidad sujeta a revisión por medio de Cédulas de observación las cuales son documento a través del cual el área fiscalizadora hace del conocimiento, antes del cierre de la revisión, las observaciones que en su caso se hayan detectado, para sus comentarios o aclaraciones.

Dando como resultado alguno de los siguientes tipos de observaciones:

- Con presunta responsabilidad administrativa resarcitoria: se infringe la normatividad, existe un daño y se puede dar la intervención de un tercero (proveedor, contratista o prestadores de servicio).
- Con presunta responsabilidad administrativa disciplinaria: se infringe la normatividad, pudiendo implicar beneficio obtenido, daño o perjuicio.
- De control interno e implementación de acciones de mejora: tiene por objeto fortalecer el control interno y la gestión gubernamental. Las acciones de mejora serán convenidas con el área auditada, previa entrega del informe respectivo.

2.2.4 Informe de resultados

Para que la auditoría cumpla con su objetivo de mejorar la administración pública, se dan a conocer los resultados a la unidad sujeta a revisión, llevándose a cabo a través de:

- Oficio de comunicación de términos: Escrito en el cual la unidad sujeta a revisión toma conocimiento de la conclusión der la revisión y realiza las actividades necesarias para atender las observaciones que, en su caso, se hayan detectado.
- Informe de auditoría: Documento elaborado por el área fiscalizadora, mediante el cual se da a conocer a la unidad auditada, entre otros aspectos, los procedimientos realizados, alcance de la .revisión y observaciones determinadas.

-
- Carta de análisis de metas físicas: Documento mediante el cual se hace un análisis del ejercicio del presupuesto asignado y su relación con el cumplimiento de metas.
 - Oficio de turno de observaciones: Escrito dirigido al área de responsabilidades solicitado el inicio de procedimiento administrativo de responsabilidades, para observaciones con presunta responsabilidad administrativa resarcitoria, presunta responsabilidad administrativa disciplinaria.

Por lo que cada uno de los oficios por medio de los cuales se da a conocer el informe de la auditoría, debe llevar los siguientes elementos:

- I. Carátula
- II. Antecedentes
- III. Objetivos
- IV. Alcances
- V. Procedimiento de auditoría aplicados
- VI. Limitaciones
- VII. Resumen de resultados
- VIII. Carta de observaciones (en su caso)
- IX. Anexos

2.2.5 Seguimiento

Para cerrar el proceso de auditoría, se monitorea la atención que se preste a las acciones de mejora convenidas en las fechas de implementación pactadas por medio de:

- Cédula de hechos posteriores: Documento en el que se deja constancia de los elementos de solventación presentados por el área auditada al ente fiscalizador, para solventar las observaciones determinadas una vez concluido el plazo otorgado.
- Cédula de seguimiento de observaciones de mejora: La unidad sujeta a revisión informará al área fiscalizadora de las acciones realizadas para solventar las acciones de mejora convenidas.

-
- Oficio de cumplimiento o incumplimiento de observaciones de control interno: El área fiscalizadora remitirá a la unidad sujeta a revisión del cumplimiento o incumplimiento de la solventación de los controles internos convenidos.
 - Acta administrativa de las acciones de mejora pendientes de implementar por el área auditada: En caso de no implementarse las acciones de mejora en las fechas convenidas, se levantará un acta administrativa con la unidad sujeta a revisión, a fin de acordar una nueva fecha de implementación.
 - Oficio de turno al área de responsabilidades de observaciones de mejora: La unidad sujeta a revisión proporciona la información necesaria, en caso de determinar falta de atención de las acciones de mejora, a fin de que se remitan al área de responsabilidades correspondiente. (Fuente: Información proporcionada por el municipio)

Evaluación a Procesos: Se obtiene un diagnóstico preciso en donde se identifican claramente las actividades que no agregan valor, las demoras, los re-trabajos, el exceso de supervisión y validación, por lo tanto se convierten en áreas de oportunidad traducidas en:

- Mejora regulatoria
- Sistematización de actividades
- Delimitación de áreas de responsabilidad
- Estandarización de tiempos
- Profesionalización del personal
- Óptima administración de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Los efectos se traducen en eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Acciones de control y evaluación (generalidades)

Las denominadas otras acciones de control gubernamental, son complementarias a la práctica de las auditorías y evaluaciones. Se agrupan principalmente en tres tipos: inspecciones, testificaciones y participación en reuniones.

Inspecciones: examen físico de recursos o documentos, con el objeto de cerciorarse de la existencia de un activo o de una operación registrada financiera o administrativamente, así como de su presentación en los estados financieros, u otros documentos derivados de la gestión.

Testificaciones: verificación de actos oficiales, que celebra el ayuntamiento o sus servidores públicos, con la finalidad de dejar constancia de su celebración.

Participación en reuniones: es la intervención en sesiones de órganos colegiados, reuniones de trabajo, que por mandato legal o de orden administrativo, requieren de servidores públicos representantes de la contraloría municipal.

Los métodos prácticos de investigación y prueba, se constituyen por los procedimientos de fiscalización que resultan de aplicar combinadamente las denominadas técnicas de auditoría que a juicio del autor se consideren pertinentes:

1. *Estudio General:* apreciación sobre las características generales del área y rubros a auditar, se aplican con cuidado y diligencia a fin de obtener datos de información importantes o extraordinarias que pudiera requerir atención especial.
2. *Análisis:* estudio minucioso, clasificación y agrupación de las características de la información proporcionada por el área auditada.
3. *Inspección:* examen físico de los bienes materiales o de los documentos, con el objeto de cerciorarse de las observaciones detectadas.
4. *Confirmación* obtención de una comunicación escrita de una persona independiente a la dependencia u organismo auxiliar y que se encuentre en posibilidad de conocer la naturaleza y condiciones de la operación y por tanto, confirmar de manera válida.
5. *Investigación:* obtención de información, datos y comentarios de los servidores públicos de la dependencia u organismos auxiliar.
6. *Declaración:* manifestación por escrito con la firma de los interesados, de los resultados de los procedimientos realizados con los servidores públicos del área auditada.
7. *Certificación:* obtención de un documento en el que se asegure la verdad de un hecho, legalizado por lo general con la firma del emisor que tenga la facultad de hacerlo.
8. *Observación:* presencia física de cómo se realizan ciertos procedimientos o actividades.
9. *Cálculo:* verificación de operaciones aritméticas.
10. *Compulsa:* cotejar una copia proporcionada por el área auditada con el documento original para determinar su veracidad.

No obstante sería erróneo pensar que las acciones antes mencionadas son el único camino a seguir, existen otras acciones de control y evaluación, etapas que integran el proceso que a continuación se disertan.

- a) Planeación: la que considera; identificar con precisión del origen y/o motivo de la actuación, obtener información general de apoyo sobre el aspecto objeto de revisión o de participación, establecimiento del objetivo y alcances de la acción, la definición de los procedimientos y técnicas susceptibles de aplicación y en su caso, criterio para la definición de la muestra, así como la formulación y autorización del oficio de comisión.
- b) Análisis del aspecto objeto de atención: considera; Analizar los controles existentes para el aspecto objeto de atención, determinar la eficiencia de los controles existentes, así como posibles riesgos y establecer la oportunidad y alcance de las pruebas que deberán aplicar.
- c) Desarrollo de la acción de control: Considera; Recabar, clasificar, analizar, interpretar y documentar la evidencia soporte de los resultados de la revisión, examinar y evaluar los resultados (evidencia suficiente y competente), valorar la ampliación de la muestra (costo-beneficio), Valorar el cumplimiento del objetivo, aplicación de los procedimientos y alcances establecidos (supervisión), e Integrar el expediente correspondiente (cédula de observaciones, información testimonial, etc.)
- d) Formulación de reporte: Considera; Formular reporte conciso y tener como características principales: la Oportunidad, Relevancia, Objetividad, Claridad, Utilidad.

El reporte puede contener: Antecedentes, Objetivo, Alcance, Resultados (observaciones con probable responsabilidad resarcitoria; con probable responsabilidad disciplinaria; y observaciones de mejora) y Conclusiones.

- e) Seguimiento de resultados (en su caso): En su caso, establecer áreas de oportunidad para mejorar controles y procesos que permitan alcanzar de una mejor manera los objetivos institucionales y/o determinar presuntas irregularidades administrativas, de carácter disciplinario o resarcitorio, por lo que será necesario: Proponer acciones de mejora mediante el proceso de concentración de acciones con los responsables de su implementación, dando seguimiento hasta desahogo e Integrar expedientes que consignen

los elementos de presunta responsabilidad para informarlos a la superioridad o instancias competentes, para su desahogo. (Fuente: Información proporcionada por el municipio)

En cuanto a las inspecciones, como parte del control y evaluación existe una aplicación práctica de las acciones de control preventivo entre las cuales se encuentran:

1. Arqueo de caja y/o formas valorada: alcance: verificación física y documental de los recursos monetarios asignados al fondo fijo de caja; los ingresos captados por centros de recaudación y otras facultades para ello; así como de la existencia física y resguardo de formas valoradas y su correspondencia con los controles respectivos (Ingresos, Fondo fijo y Formas valoradas)
2. Medidas de disciplina presupuestal: alcance: es la verificación documental del gasto, con la finalidad de observar el cumplimiento de medidas de racionalidad establecidas para el ejercicio presupuestal de que se trate. (Egresos ; las distintas partidas del clasificador por objeto del gasto, sujetas a austeridad y disciplina presupuestal)
3. Inventarios: alcance: verificación de la asignación, resguardo, registro, custodia, ubicación, control y uso de los bienes muebles y de consumo.
4. Comprobación del gasto: alcance: verificación selectiva a través de métodos prácticos de investigación y pruebas de requisitos fiscales y administrativos de los documentos que comprueban el ejercicio de los recursos, así como su registro y aplicación presupuestal, con la finalidad de constatar la aplicación del gasto (Gasto corriente, Obras públicas y Acciones).
5. Obra pública: alcance: verificación de un obra pública con la finalidad de constatar los avances en su ejecución, o de ser el caso, su conclusión y la relación que guarda con el expediente técnico, los avances señalados en documentos, o el cumplimiento de los objetivos establecidos. Incluye obras ejecutadas con recursos propios, de origen federal y/o estatal, total o parcialmente, tanto en obras en proceso como concluidas.
6. Servicios personales: alcance: verificación de contratación, pago de sueldos y prestaciones al personal; retenciones y enteros; con la finalidad de asegurar que se han aplicado con apego a la normatividad vigente, observando las medidas de racionalidad presupuestal. Así como la Revisión de estructura orgánica, plantilla de personal, tabuladores, controles de asistencia y las nóminas.
7. Concentración y resguardos de equipo: alcance: verificación que se realiza selectivamente a la concentración y resguardo de equipo (vehículos, equipo de cómputo, telecomunicaciones, copiadoras, fotografías, videos, grabaciones y demás equipos especializados y/o técnicos),

-
- conforme a la normatividad aplicable para evitar el mal uso de los recursos. Se realiza al término de las jornadas de trabajo, en los días inhábiles, en los periodos vacacionales y durante los procesos electorales: el equipo debe estar concentrado en las instalaciones oficiales.
8. Prestación de servicios al público: alcance: verificación en sitio a las áreas de atención al público, para constatar que las actividades para la prestación de un servicio, se realicen conforme a los manuales, lineamientos y políticas que rigen, así como para evaluar y contribuir a mejorar la calidad del servicio.
(Todas las áreas que prestan servicios al público en dependencias y organismos auxiliares.)
 9. Cuerpos de seguridad pública y tránsito: alcance: verificación de que las funciones de seguridad pública y tránsito, se realicen en apego al marco normativo que las rige, con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad del servicio.
 10. Centros de detención municipal: alcances: verificación de las actividades que se realizan en los centros de detención municipal, en apego al marco normativo que los rigen, con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad del servicio (Seguridad municipal).
 11. Revisión general al estado financiero: alcance: revisión general a los principales rubros y cuentas de balance, resultados, de orden y presupuestales, que integran los estados financieros, con la finalidad de evaluar la razonabilidad, veracidad, confiabilidad y oportunidad (Seguridad pública municipal, estado de posición financiera, balanza de comprobación, estado de resultado, estado de cambios en la situación financiera con base en el efectivo, estado de cambios en el capital de trabajo, estado de ingresos y egresos, estado comparativo de ingresos, estado comparativo de egresos y flujo de efectivo).
 12. Revisión general a informes y papeles de trabajo de auditores externos: alcance: revisión al cumplimiento del programa de trabajo de auditoría externa, observaciones determinadas, informes parciales y dictamen, elaborados por los despachos de auditoría externa, para cerciorarse de que el soporte documental es adecuado y que los trabajos de auditoría se hayan realizado en los términos del contrato establecido con la entidad correspondiente (Diversos informes y entregables establecidos en los contratos de prestación de servicios).
 13. Aplicación de cédulas de autocontrol: alcance: verificación de la existencia de cédulas de autocontrol por parte de las dependencias o entidades, con la finalidad de determinar que éstas sean aplicadas.

-
14. Unidades administrativas: alcance: verificación selectiva del cumplimiento de las funciones encomendadas a las unidades administrativas conforme a la normatividad jurídica administrativa que las regulan, con la finalidad de contribuir a mejorar su desempeño esto es en el cumplimiento del reglamento interior, manuales, lineamientos y políticas determinadas por áreas normativas.
 15. Operaciones: alcance: verificación selectiva de actividades o procedimientos sustantivos, respecto a los preceptos jurídicos administrativos que las regulan mediante su observación física o documental, para prevenir posibles desviaciones o en su defecto, sean atendidas en tiempo.
 16. Página de transparencia: alcance: verificación a la página web, mediante su consulta para cerciorarse que ésta contenga la información pública de oficio prevista en la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios, y reglamento aplicable.
 17. Cumplimiento de metas físicas y su congruencia con el presupuesto: alcance: análisis que se efectúa, sobre la congruencia entre el cumplimiento de metas programadas y el avance programático-presupuestal, durante un periodo específico (Avance programático-Presupuestal de unidades administrativas y en la ejecución de programas).
 18. Entrega-recepción de oficinas: alcance: participación como representante de la contraloría municipal, en el proceso mediante el cual el servidor público que concluye un empleo, cargo o comisión, entrega al servidor público que lo asume, con la finalidad de vigilar el apego a la normatividad vigente.
 19. Entrega- recepción de obra pública: alcance: participación como representante de la contraloría municipal, en un acto protocolario de entrega- recepción de obra pública, con la finalidad de testificar con su nombre y firma el acta correspondiente (Para obras ejecutadas con recursos propios, así como de origen federal y/o estatal, total o parcialmente).
 20. Participación en actos de apertura y fallo de obras públicas: alcance: participación en actos de apertura y fallo, como representante de la contraloría municipal, en la adjudicación de obra pública, con el fin de testificarlo.
 21. Otras testificaciones: alcance: participación en otros actos administrativos, en los que se tenga como finalidad dejar constancia de dichos actos, tales como: actas administrativas

-
- circunstanciadas por robo o extravío de vehículos, mobiliario y equipo; destrucción de formas valoradas, documentos oficiales; incidencias de servidores públicos, etc.
22. Sesiones de órganos colegiados: alcance: intervención en las sesiones en calidad de representante de la contraloría municipal, con la finalidad de vigilar el cumplimiento del marco legal y administrativo, que regula al órgano, fideicomiso, fondo, comité (información, adquisiciones y obra pública) o programa.
 23. Comités de control y evaluación: alcance: intervención en las sesiones de órgano de gobierno (ordinarias y extraordinarias) como representante de la contraloría municipal, con la finalidad de vigilar el cumplimiento del marco legal.
 24. Comités de información: alcance: es la participación como miembro del comité de información, en las sesiones ordinarias y extraordinarias, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y Municipios.
 25. Presentación de dictamen de comisario: alcance: es la presentación anual del dictamen del comisario acerca de los estados financieros, con la finalidad de dar a conocer la opinión que se tiene de la información financiera y el sistema de control interno de la entidad ante el órgano de gobierno de un organismo auxiliar.
 26. Participación en los comités de adquisiciones de bienes y servicios, arrendamientos, adquisiciones y enajenaciones; y comités internos de obra pública: alcance: participación como representante de la contraloría municipal, en los comités de adquisiciones de bienes y servicios, arrendamiento, enajenaciones y obra pública, a efecto de verificar que los procesos se lleven a cabo conforme a la normatividad aplicable, brindando asesoría, orientación y apoyo, en su caso (Fuente: Información proporcionada por el municipio).

Marco normativo

El marco normativo por medio del cual se rige la auditoría gubernamental en cuanto al ámbito municipal está establecido en las siguientes leyes:

Artículo 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 112, 125 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal; 10, 17 y 36 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; artículos 2, 68, 69 Y 70 del Reglamento de Ley de Planeación.

2.3 Entes Fiscalizadores Externos

Existen diferentes instituciones encargadas de la evaluación y prevención de la corrupción en las instituciones públicas, cada una de las cuales tiene injerencia en la institución a evaluar según el tipo de recursos utilizado.

Por lo que para clasificar el nivel de injerencia de las diferentes instancias de fiscalización respecto a la revisión de recursos ejercidos por los ayuntamientos objetos de nuestro estudio, veamos el siguiente cuadro.

Fiscalización municipal
(Cuadro 3)

Tipos de recursos	SECOGEM	SFP	OSFEM	ASF	SINDICO/CONTROL INTERNO MUNICIPAL
Ingresos propios			X		X
Estatales	X		X		X
Federales	X ⁵	X	X	X	X
Ramo 33 participaciones			X	X	X

Fuente: Documento proporcionado por el municipio.

Por lo que una vez teniendo conocimiento de la injerencia e importancia de los entes fiscalizadores es ineludible hacer del conocimiento de la investigación las funciones que los mismos desempeñan, siendo las principales las que a continuación se presentan:

- Coordinar el cumplimiento del programa conjunto con la Secretaría de la Función Pública.

⁵ NOTA: en virtud de un convenio establecido con el gobierno Federal, el gobierno del Estado de México por conducto de la SECOGEM puede de manera directa o bien de manera conjunta con la Secretaría de la Función pública del gobierno federal fiscalizar la aplicación de este tipo de recursos.

-
- Dar seguimiento a la solventación de observaciones en coordinación con la contaduría general gubernamental.
 - Informar el resultado de la substanciación de expedientes de responsabilidades.
 - Promover reuniones de trabajo con áreas auditadas.
 - Promover y atender reuniones de trabajo con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

Entes fiscalizadores externos-solventación: La solventación se puede dar conforme a los siguientes tipos:

- Documental: presentar ante el órgano de control documentación certificada, suficiente y competente.
- Especie: solicitar inspecciones físicas para verificar la obra o el suministro y aplicación de materiales.
- Reintegro: presentar ante el órgano de control recibo de caja o ficha de depósito, expedidos por la tesorería municipal, la caja general del gobierno del Estado de México o de la tesorería de la Federación, según corresponda.

Entes fiscalizadores externos-observaciones

Ahora bien, una vez realizadas las acciones de fiscalización, y en el caso de que arrojen como resultado la determinación de observaciones, recomendaciones o alguna otra acción habrá de atenderse la solventación de las mismas ante la instancia que las determino (Fuente: Información proporcionada por el municipio).

Las principales observaciones son las siguientes:

- Con probable daño económico
- Con probable responsabilidad administrativa
- De control interno.
- Metodología de evaluación del ramo 33.

2.3.1 Secretaría de la Función Pública (SFP)⁶

La Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal. La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia.

Coordinación con Estados y Municipios desde la Secretaría de la Función Pública

La Coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno es indispensable para lograr eficiencia en el diseño e implementación de políticas públicas, esto no es la excepción para la fiscalización, transparencia y combate a la corrupción, necesarios para garantizar el ejercicio responsable de los recursos públicos y la rendición de cuentas corresponsable.

Mediante la colaboración con los estados y municipios, el gobierno federal brinda una adecuada supervisión de los recursos federales destinados a combatir las desigualdades económicas y sociales existentes en nuestro país, apoyado en la participación ciudadana por medio de la contraloría social, al tiempo que impulsa el enfoque preventivo en la fiscalización a través de una agenda de “mejora de la gestión” con el objetivo de fortalecer las administraciones locales en base a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Debido a la relevancia de estos temas para el desarrollo nacional, la Secretaría de la Función Pública trabaja para realizar mejoras en la gestión pública en beneficio de la sociedad.

⁶ Actualmente en proceso de desaparición, para dar paso a la Comisión Nacional de Anticorrupción.

En este sentido, y derivado de la importancia de mantener una estrecha comunicación con los distintos órdenes de gobierno, la *Unidad de Operación Regional y Contraloría Social*, dentro del marco de sus facultades y atribuciones, busca mejorar mecanismos de coordinación con las Entidades Federativas para consolidar un federalismo responsable en el ejercicio de recursos públicos, que fortalezca las capacidades institucionales e incremente la comunicación con los ciudadanos, por medio del desarrollo de proyectos para el Fortalecimiento del Control Interno y la Mejora de la Gestión, el enfoque preventivo de las Auditorías, la Evaluación para la mejora de procesos y normatividad, y la vigilancia ciudadana efectiva de la Participación y Contraloría Social, anteponiendo la cultura de la planeación estratégica y enfocándose a generar resultados de impacto en la sociedad.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública: Artículo 33. Corresponderá a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Verificar y evaluar la aplicación de fondos federales transferidos a los estados y municipios, al Distrito Federal y sus órganos político-administrativos, a cuyo efecto podrá ordenar y realizar auditorías y revisiones.
- II. Establecer los sistemas de control y seguimiento de las auditorías y revisiones que se realicen a los recursos federales transferidos a los estados y municipios (...);
- III. Apoyar a los gobiernos locales en la implementación de las acciones que realicen para fortalecer sus sistemas de control y evaluación, así como para impulsar la mejora y modernización de las administraciones públicas estatales y municipales;
- IV. Solicitar información a las dependencias y a las entidades, que hayan transferido recursos federales a otros órdenes de gobierno, para llevar a cabo las auditorías y revisiones correspondientes;
- VII. Asesorar a los gobiernos locales en la implantación de acciones en materia de contraloría social en programas realizados con sus propios recursos;
- XII. Dar seguimiento a las observaciones determinadas en las auditorías a programas financiados con recursos federales que sean auditados en los gobiernos de los estados y los municipios, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos, hasta su total solventación; Entre otras.

2.3.2 Auditoría Superior de la Federación (ASF)

La misión de la Auditoría Superior de la Federación es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Por lo tanto, dicha institución se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios, e incluso los particulares, cuando reciben este tipo de recursos.

Este ejercicio está sujeto, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico; la posteridad alude a que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos ya fueron efectuados. Es por ello que la ASF no tiene facultades para intervenir en los proyectos, programas y gastos en curso; su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tipos de Auditorías Desarrolladas por la ASF

Una vez seleccionados los entes públicos a ser fiscalizados, e identificados los objetos de la revisión se procede a la ejecución de las auditorías propiamente dichas.

La importancia de la fiscalización superior en el sector público está relacionada con la creciente complejidad de las tareas de gobierno, aunada a la limitación en la cantidad de recursos disponibles y a una gama más amplia de necesidades sociales que satisfacer a través de la implementación de programas y políticas gubernamentales.

En la administración tradicional, la auditoría tiende a centrarse en establecer si las reglas se han cumplido y aplicado, mientras que en la administración por resultados se busca el cumplimiento de objetivos y metas de políticas y programas públicos, y si las reglas sirven al objeto que se propone, más que el mero cumplimiento de la norma y la comprobación del gasto.

En atención a ello, la ASF lleva a cabo auditorías que conjugan, de acuerdo a la especificidad del ente auditado, una amplia gama de enfoques derivada de la labor de estudio y planeación. Éstas se clasifican genéricamente, por su naturaleza y alcance, en tres grandes grupos que a continuación mencionamos y explicamos: Auditorías de regularidad, Auditorías de desempeño y Auditorías especiales.

Auditorías de Regularidad: Este tipo de auditoría busca verificar la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

De acuerdo al objeto que será fiscalizado las Auditorías de Regularidad, se dividen, principalmente, en

- Auditorías Financieras y de Cumplimiento: En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados.

Con relación a los egresos, su propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización. En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados.

- Auditorías de Obra Pública e Inversiones Físicas: Su objetivo es constatar que las obras públicas ejecutadas para o por los entes públicos federales, fueron presupuestalmente

aprobadas y que el uso de los recursos fue el apropiado; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que fueron autorizados; que la contratación se ajustó a la normatividad técnica y jurídica aplicable; que los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y con los precios unitarios y extraordinarios autorizados; asimismo, que la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras y el suministro de los equipos se realizó de acuerdo con lo previsto. En este tipo de auditorías se realizan inspecciones físicas y pruebas técnicas.

- Auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios: El propósito es verificar y evaluar si los recursos públicos federales recibidos por las entidades federativas y los municipios, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39, se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables. Las revisiones se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros. Las materias por fiscalizar se eligen considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipio, así como el interés de la diputación. Estas revisiones son practicadas directamente por la ASF, o por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Estatales, de acuerdo con los Convenios de Colaboración que se suscriban al efecto.

Auditorías de Desempeño: es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.

La auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

Una auditoría al desempeño se centra en una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada, del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.

Sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación; así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos.

Las auditorías de desempeño buscan alcanzar las siguientes metas: proporcionar un examen independiente de las políticas públicas; examinar la validez y fiabilidad de los sistemas de medición del desempeño; proporcionar análisis independientes de los problemas de economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales, y evaluar en qué medida se han logrado los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas. Adicionalmente, las auditorías al desempeño ayudan a los entes auditados a detectar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, a cumplir sus objetivos y metas y a optimizar su gestión, contribuyendo así a un más adecuado aprovechamiento de los recursos públicos, y a que éstos ofrezcan un mejor servicio a la sociedad.

Aunado al reporte del trabajo fiscalizador que se entrega a la H. Cámara de Diputados mediante el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (IRCP), la Auditoría Especial de Desempeño elabora presentaciones en formato de Power Point, en las cuales se resaltan los resultados obtenidos a lo largo de las revisiones efectuadas en el año, con la finalidad de otorgar una mayor comprensión de la labor auditora al público en general. Por medio de las siguientes ligas es posible acceder a cada una de estas presentaciones, de acuerdo con la Cuenta Pública a la que pertenezcan. Es menester recalcar, sin embargo, que la información oficial y detallada de las auditorías realizadas se encuentra en el IRCP correspondiente.

Auditorías Especiales: Son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican diversos enfoques y procedimientos, que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan. Se trata de auditorías que revisten características peculiares: combinan aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño; los procesos que se revisan son diferenciados en el

contexto de la política pública, por lo que los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso; atienden a programas, operaciones y procesos especiales o únicos y se refieren a actos de la administración pública que, por su particularidad, difícilmente pueden repetirse.

Las auditorías especiales pueden referirse, entre otros, a los siguientes ámbitos: a) Operaciones singulares; b) Problemas estructurales; c) Constituciones de empresas públicas; d) Desincorporaciones; e) Concesiones, permisos, licencias y cesión de derechos; f) Apoyos para saneamiento financiero; g) Transferencias; y h) Subsidios.

Resultados del proceso de fiscalización

Practicadas y concluidas las revisiones programadas, se procede a la integración del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública⁷, que constituye el producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. El Informe contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero de cada ejercicio, a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

La Auditoría Superior de Fiscalización, está obligada legalmente a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido del Informe, pero una vez que lo entrega a la Cámara de Diputados, se convierte en documento de carácter público. De acuerdo con la clasificación administrativa sectorial del gobierno federal bajo la cual se estructura el documento, las entidades fiscalizadas son agrupadas dentro del Poder y Sector al cual pertenecen, no así las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales se ubican por separado. En lo correspondiente a los Ramos Generales 33 y 39, los resultados de la revisión se desagregan por entidad federativa y fondo de aportación revisado.

Acciones derivadas del proceso de fiscalización: La labor fiscalizadora persigue estimular un desempeño público de conductas honestas, responsables y transparentes. Los potenciales resultados que se buscan conseguir, son la disminución de la discrecionalidad; la eliminación de

⁷ Entendida como la información económica, contable presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestra los resultados de la ejecución de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos (Salazar 2009).

áreas de opacidad; el empleo de criterios racionales; el libre flujo de información en la obtención y asignación de recursos; la implementación de medidas preventivas y correctivas, la adopción de estándares internacionales y prácticas de buen gobierno y la sanción, conforme a la ley de conductas irregulares o dolosas en el ejercicio de los recursos públicos.

Las recuperaciones en dinero son uno de los medios para solventar las observaciones derivadas de los procesos de auditoría que lleva a cabo la ASF, y que quedan registradas en el Informe anual que ésta emite. Las recuperaciones se pueden dar durante el desarrollo de las auditorías, antes de la emisión de los llamados "pliegos de observaciones", durante la atención a dichos pliegos, durante el procedimiento resarcitorio o después del mismo, ya sea de forma voluntaria o coactiva.

Las recuperaciones obtenidas ingresan, no sólo por conducto del Sistema de Administración Tributaria, sino también por la Tesorería de la Federación, al patrimonio de las Entidades Paraestatales o a los Fondos Federales que se destinan a Estados, Municipios y el Distrito Federal.

Las observaciones de la ASF que no hayan sido justificadas y que impliquen recuperaciones de recursos pueden generar tres tipos de acciones:

- *Emisión de pliegos de observación:* La ASF tiene la facultad de imponer sanciones económicas resarcitorias cuando considera que hay un posible daño al erario. Para iniciar este procedimiento se emite un pliego de observaciones para que sea respondido por la entidad involucrada. Si el pliego no es contestado, la ASF abre un procedimiento resarcitorio contra el servidor público responsable.
- *Solicitud de aclaración:* Acción mediante la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada que aclare y soporte las operaciones o montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.
- *Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal:* La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada durante sus revisiones.

Adicionalmente, la normativa que rige las actividades de la Auditoría Superior de la Federación faculta a nuestra institución a aplicar, de ser necesario, las siguientes acciones:

- Promoción de sanciones administrativas ante los órganos de control interno.
- Fincamiento de responsabilidades resarcitorias, que implican la devolución o reintegración al erario federal de los recursos empleados incorrectamente.
- Presentación de denuncias penales ante el Ministerio Público.

La aplicación de las sanciones genera efectos de gran importancia para la mejora del desempeño institucional; podemos distinguir, entre otros elementos, los siguientes: aleccionamiento disuasivo o inhibitorio entre los servidores públicos para que cumplan con rigor las normas que regulan la disposición de los dineros bajo su responsabilidad; establecimiento de mecanismos que atenúen los efectos de prácticas corruptas; desestimulo de actos irregulares, y sentamiento de precedentes en áreas donde se han detectado manejos indebidos.

2.3.3 Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM)

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, como parte de la administración pública, es la encargada de llevar a cabo el control y evaluación sobre las acciones que realizan las dependencias y organismos auxiliares de la propia Administración Estatal, asimismo, le compete vigilar que la actuación de los servidores públicos sea conforme a la normatividad vigente, sancionando, en su caso, a todos aquellos que incumplieran en el desempeño de sus funciones (SECOGEM)

De la misma manera, según la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México artículo 38 Bis.- La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidad de los servidores públicos.

A la cual, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en cuanto a la relación que guardan con los municipios:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

IX. Vigilar en los términos de los convenios respectivos que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

XVII. Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.

XVIII. Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

XIX. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el ministerio público, proporcionándole los datos e información que requiera.

XXIII. Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.

En lo concerniente a las responsabilidades la secretaria de la contraloría lleva a cabo de manera paulatina los siguientes procedimientos administrativos, como resultado de las auditorías realizadas:

Procedimientos Administrativos Resarcitorios: El procedimiento resarcitorio se inicia como resultado de las auditorías que realizan la Secretaría y los órganos de control interno, quienes al identificar un probable daño o perjuicio levantan un pliego preventivo en contra de los presuntos responsables.

- El procedimiento empieza con la notificación al presunto responsable de su citatorio a garantía de audiencia, en donde se le señalan el día, hora y lugar en que se llevará a cabo, y el daño o perjuicio que se le imputa.

-
- Continúa con el desahogo de la garantía, de manera personal o por escrito, en la cual se reciben y desahogan las pruebas del implicado y se escuchan tanto las defensas que hace valer, como los alegatos que exponga.
 - El procedimiento concluye con la resolución que dicta la autoridad.

Las resoluciones pueden ser absolviendo al implicado, en caso de que se desvirtúen las imputaciones que le fueron hechas, o bien, sancionando al responsable cuando éstas se confirmen.

Procedimientos Administrativos Disciplinarios y Resarcitorios.

A través de esta función, se juzgan las conductas de los servidores públicos Estatales, Municipales y de los proveedores y contratistas del Gobierno Estatal cuyas conductas los hagan responsables de causar un daño o perjuicio a la Hacienda Estatal o al patrimonio de un organismo auxiliar, en cuyo caso se les finca responsabilidad administrativa resarcitoria para que cubran o reparen el daño o perjuicio causado. Esta función nos auxilia a mantener el orden al interior del Gobierno.

El procedimiento resarcitorio se inicia como resultado de las auditorías que realiza la Secretaría y los órganos de control interno, quienes al identificar un probable daño o perjuicio levantan un pliego preventivo en contra de los presuntos responsables.

- El procedimiento empieza con la notificación al presunto responsable de su citatorio a garantía de audiencia, en donde se le señalan el día, hora y lugar en que se llevará a cabo, y el daño o perjuicio que se le imputa.
- Continúa con el desahogo de la garantía, de manera personal o por escrito, en la cual se reciben y desahogan las pruebas del implicado y se escuchan tanto las defensas que hace valer, como los alegatos que exponga. El procedimiento concluye con la resolución que dicta la autoridad.

Las resoluciones pueden ser absolviendo al implicado, en caso de que se desvirtúen las imputaciones que le fueron hechas, o bien, sancionando al responsable cuando éstas se confirmen.

Manifestación de bienes

Este servicio se presta a servidores públicos de la Administración Pública Estatal y Municipal, el mismo tiene las vertientes siguientes:

- Orientación sobre el llenado de Manifestaciones de Bienes.
- Recepción de Manifestaciones de Bienes.
- Expedición de Copias Certificadas de Manifestación de Bienes.

Los servicios de orientación sobre el llenado de Manifestación de Bienes y de recepción de éstas, se presta en línea a través del sistema *Declaranet*, entendido como el sistema que tiene en operación la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, con la finalidad de que los servidores públicos obligados a presentar la manifestación de bienes por alta, baja o modificación patrimonial de manera anual durante mayo, lo hagan por este medio. <http://www.secogem.gob.mx/declaranet/> al cual se ingresa a través del icono correspondiente que es localizable en el portal electrónico del Gobierno de Estado de México en www.edomex.gob.mx.

En casos de Alta y/o Baja en el servicio, las manifestaciones de bienes se presentan dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha del movimiento de alta o de baja de que se trate. En el caso de las manifestaciones por modificación patrimonial anual, estas se presentan en mayo de cada año.

Los servidores públicos pueden solicitar a la Dirección General de Responsabilidades copias certificadas de las manifestaciones de bienes que hubiesen presentado. La solicitud puede hacerse en cualquier tiempo, mediante escrito presentado ante la Dirección General de Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría.

Atento a la naturaleza del contenido de la información, la entrega de las copias sólo puede hacerse de manera personal al interesado, previa acreditación y verificación de que quien se presente a recibirlas es la persona a quien corresponden las manifestaciones.

Inconformidades: Este servicio se presta a servidores públicos de la Administración Pública Estatal y Municipal, el mismo tiene las vertientes siguientes:

Instancias de Inconformidad: Es un medio de defensa que tienen a su alcance las personas físicas o jurídicas colectivas en contra del procedimiento de licitación o invitación restringida en que hayan participado con la presentación de una propuesta, cuando se presume la contravención a las disposiciones que regulan dichos procedimientos, celebrados por las dependencias, entidades y ayuntamientos del Estado, con recursos de naturaleza estatal.

El Código Administrativo del Estado de México, Libros Décimo Segundo y Décimo Tercero, en sus artículos 12.67 y 13.79, respectivamente, prevé la presentación de inconformidades derivadas de procedimientos de licitación pública o de invitación restringida para la realización de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como para la adquisición de bienes o la contratación de servicios.

La instancia de inconformidad se presenta mediante escrito ante la Dirección General de Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría, o bien, ante el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público convocante, únicamente cuando los recursos son de carácter estatal total o parcialmente, aun cuando el convocante sea un ayuntamiento. El plazo para su presentación es de diez días hábiles siguientes a la fecha en que se dé a conocer públicamente el fallo de adjudicación, en caso de que el inconforme haya asistido al mismo o, en su defecto, a partir del momento en que le sea notificado.

El escrito de inconformidad deberá contar con los siguientes requisitos:

- El nombre del inconforme o de quien promueva en su representación debiendo adjuntar el documento que acredite su personalidad, cuando no gestione a nombre propio.
- El domicilio en el Estado de México para recibir notificaciones.
- El motivo de la inconformidad; el número de la Licitación Pública o Invitación Restringida y, en su caso, el nombre de la obra, adquisición o servicio;
- La fecha de celebración del acto de adjudicación o de la notificación del fallo;
- La descripción de los hechos que sustenten la inconformidad, bajo protesta de decir verdad;
- Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- Las pruebas que ofrezca;

-
- La solicitud de suspensión del acto motivo de la inconformidad.

La Secretaría de la Contraloría requerirá información a la autoridad convocante, quien deberá contestar en un plazo máximo de cinco días hábiles. También notificará, en su caso, a los terceros interesados, es decir, a los que hayan resultado ganadores, para que concurran a exponer en un plazo similar lo que a sus intereses convenga. Posteriormente, se realizará el análisis jurídico de la documentación presentada por el inconforme, por la convocante y el tercero interesado, así como el desahogo de las pruebas ofrecidas, para emitir la resolución correspondiente.

Tratándose de un procedimiento de adquisición de bienes o contratación de servicios, la resolución puede declarar la invalidez del procedimiento, a partir del acto en el que se detectó la irregularidad, para efectos de su reposición; o bien, reconocer la validez del procedimiento o del acto impugnado en específico. Tratándose de un procedimiento de adjudicación de obra pública o servicios relacionados con las mismas, se determinará en su caso la nulidad del procedimiento a partir del acto irregular, la nulidad total; o bien, la declaración de improcedencia de la inconformidad.

Quejas por incumplimiento de contrato: Es el medio a través del cual se hace del conocimiento el incumplimiento de los acuerdos, convenios o contratos que las personas físicas o jurídico colectivas, hubieren celebrado con las dependencias u organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, a fin de determinar la posible existencia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos que hayan participado en dichos actos.

Las personas físicas o jurídicas colectivas tienen a su alcance la posibilidad de presentar quejas o denuncias por incumplimiento de acuerdos, convenios o contratos, derivados de procedimientos de adjudicación de obra pública o adquisición de bienes y contratación de servicios, celebrados con las dependencias u organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, o con los ayuntamientos de la Entidad, cuando se realicen con recursos presupuestales estatales.

La queja o denuncia se presenta mediante escrito ante la Dirección General de Responsabilidades, o bien, ante el órgano de control interno de la dependencia u organismos auxiliar. La presentación de la queja o denuncia se realiza una vez que se dé el presunto incumplimiento, debiendo contener los siguientes requisitos: El nombre del inconforme o de

quien promueva en su representación, debiendo adjuntar el documento que acredite su personalidad, cuando no gestione a nombre propio; el domicilio en el Estado de México para recibir notificaciones; el motivo de la queja o denuncia; los datos del acuerdo, convenio o contrato y, en su caso, el nombre de la obra, adquisición o servicio; la descripción, bajo protesta de decir verdad, de los hechos que sustenten la queja o denuncia; las disposiciones legales violadas, de ser posible; y las pruebas que se ofrezcan para la acreditación de los hechos.

La Dirección General de Responsabilidades requerirá información a la autoridad contratante, quien deberá contestar en un plazo máximo de tres días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del requerimiento. Posteriormente, se realizará el análisis jurídico de la documentación presentada por el quejoso y por el contratante, así como el desahogo de las pruebas ofrecidas, para emitir la resolución correspondiente.

La queja o denuncia tiene como principal objetivo la conciliación de las partes para el debido cumplimiento del acuerdo, convenio o contrato; turnando el asunto, en su caso, al órgano de control interno competente, a efecto de llevar a cabo la investigación por las probables responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en dichos actos

Recurso Administrativo de Inconformidad: Es un medio de defensa que tienen los particulares y los servidores públicos que consideren afectados sus derechos, por actos o resoluciones emitidos por la Secretaría de la Contraloría o por los órganos de control interno de las dependencias u organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal.

El recurso administrativo de inconformidad se tramita mediante escrito ante la Dirección General de Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría, o bien, ante el órgano de control interno que haya emitido la resolución que se recurra. Este recurso, debe presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se recurra, mediante escrito que debe contener lo siguiente:

- El nombre del recurrente o de quien promueva en su representación, en cuyo caso se adjuntará el documento que acredite su personalidad;
- El domicilio en el Estado de México para recibir notificaciones;
- La resolución impugnada;

-
- Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiera;
 - Pretensiones que se deducen;
 - Fecha de notificación de la resolución o de que se tuvo conocimiento del acto impugnado;
 - Los hechos en que se sustente la impugnación;
 - Disposiciones legales violadas;
 - Las pruebas que ofrezca y la solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

Si al examinarse el escrito del recurso administrativo de inconformidad se advierte que éste carece de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndolo que, de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el caso. Cuando sea procedente el recurso, se dictará acuerdo sobre su admisión, en la que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

El recurso administrativo de inconformidad tiene por objeto reconocer la validez del acto impugnado, declarar la invalidez lisa y llana o declarar la invalidez para efectos de reponer el procedimiento administrativo de donde deriva el acto o emitir una nueva resolución, de acuerdo con los elementos que obren en autos del expediente de origen, las pruebas aportadas y los conceptos de violación hechos valer por el recurrente.

Contraloría Social

En las acciones de control y vigilancia social, la participación ciudadana está representada principalmente en la figura de los Contralores Sociales, quienes son elegidos democráticamente en asamblea de beneficiarios en el lugar donde se ejecuta la obra pública o programa social. Ellos conforman los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), su participación es honorífica y su tarea es vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos en obras y programas sociales. Por lo tanto, podemos decir que los COCICOVIS son los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia integrados por contralores sociales, quienes son elegidos por la comunidad y cuya actuación se orienta a vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos en obras y programas sociales de los que son usuarios o beneficiarios.

La contraloría social se encuentra reconocida en el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las Bases Generales para su Instrumentación y en los Lineamientos Generales de Operación del Programa de Contraloría Social. Los cuales confirman la participación ciudadana organizada en el control y vigilancia de programas sociales, obras públicas, acciones, trámites o servicios, pero ¿Qué beneficios aporta?; La contraloría social propicia y facilita la interacción y comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, además, contribuye a la transparencia y eficiencia en la administración pública, constituyendo un espacio natural de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

Evaluación Social

La evaluación social utiliza las herramientas de la estadística, para conocer la percepción de la ciudadanía respecto a la ejecución y operación de las obras públicas y los programas sociales, así como a los trámites y servicios.

2.3.4 Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM)

El OSFEM, Órgano cuya misión es crear una cultura de rendición de cuentas y contribuir a la transparencia en la gestión de los recursos públicos; mediante acciones de fiscalización superior, revisión y auditoría íntegra de las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos federales, Estatales y Municipales, asegurando que se ejerzan de manera eficiente en los planes y programas para los que fueron autorizados y promoviendo las responsabilidades que procedan, comprometidos con los principios de legalidad, imparcialidad, veracidad, honradez, reserva y respeto. (Poder Legislativo del Estado de México. Manual de organización del OSFEM, p. 33)

Por lo que para el logro de sus metas y en apego a la ley su marco jurídico es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Título Quinto: De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. (...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

... Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Título cuarto: Del Poder Público del Estado

Capítulo segundo: Del Poder Legislativo, Facultades y Obligaciones de la Legislatura

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXXII. Recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la legislación aplicable.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El Auditor Superior de Fiscalización será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El Auditor Superior de Fiscalización durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades;

XXXIII. Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos

auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios;

XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización;

XXXV. Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, asimismo a través del propio Órgano fincar las responsabilidades resarcitorias que correspondan y promover en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Título primero; Capítulo único. Disposiciones generales

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios; así como los fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito; asimismo, regular la organización, funcionamiento y atribuciones del órgano encargado de la aplicación de esta Ley.

Artículo 3.- La revisión, fiscalización y calificación de las cuentas públicas, es facultad de la Legislatura. Para efectos de la fiscalización, se auxiliará del Órgano Superior, dotado de autonomía técnica y de gestión. El Órgano Superior será vigilado y supervisado por una Comisión de la Legislatura, en los términos de la presente Ley y el Reglamento.

Título segundo: Del órgano Superior de Fiscalización

Capítulo primero: de las atribuciones

Artículo 8.- El Órgano Superior tendrá las siguientes atribuciones:

-
- I. Fiscalizar los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se llevó con apego a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables;
- II. Fiscalizar el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales, así como los recursos federales, en términos de los convenios respectivos;
- III. Revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados;
- V. Verificar que las entidades fiscalizables que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, se hayan conducido conforme a los programas aprobados y montos autorizados; y que los egresos se hayan ejercido con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- VII. Realizar revisiones que comprendan periodos trimestrales concluidos del ejercicio fiscalizado, las cuales tendrán carácter provisional, lo anterior, sin perjuicio del principio de anualidad al que hace referencia la fracción XXXII del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- IX. Revisar que los subsidios otorgados por las entidades fiscalizables, con cargo a sus presupuestos, se hayan aplicado a los objetivos autorizados;
- X. Practicar las auditorías y revisiones, conforme a las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, que le permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones;
- XII. Verificar que las obras públicas, bienes, servicios y arrendamientos, hayan sido realizadas, adquiridos y contratados conforme a la Ley;
- XV. Rendir los informes a la Comisión sobre el resultado de la verificación de los informes trimestrales y de los estados de origen y aplicación de recursos de las entidades fiscalizables;

XX. Investigar los actos u omisiones que puedan implicar alguna conducta irregular respecto de la administración, ejercicio, custodia o aplicación de los recursos públicos, durante el periodo que comprenda las cuentas públicas que esté fiscalizando;

XXI. Fincar las responsabilidades resarcitorias que le correspondan en términos de esta Ley; y, en su caso, turnar a las autoridades competentes, los pliegos que hubiese formulado para que éstas procedan al fincamiento de las responsabilidades resarcitorias procedentes;

XXIII. Conocer y resolver las quejas o denuncias que le sean presentadas por presuntas responsabilidades administrativas resarcitorias por parte de los servidores públicos, de los entes fiscalizables, o quienes hayan dejado de serlo, y las que se detecten de los profesionales y auditores externos autorizados por el Órgano Superior;

XXIV. Conocer y resolver los procedimientos de auditoría por queja o denuncia conforme a lo establecido por la presente Ley y el Reglamento, dando informe del resultado a la Comisión;

XXVI. Asesorar y proporcionar asistencia técnica de manera permanente a las entidades fiscalizables, así como promover y realizar cursos y seminarios de capacitación y actualización;

XXIX. Implementar un sistema digitalizado de información que permita conocer la eficacia de las medidas preventivas y correctivas sugeridas, su seguimiento, así como los indicadores relativos al avance en la gestión administrativa y financiera de las entidades fiscalizables;

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Titulo tercero: de las dependencias del poder legislativo

Capitulo único. De las bases para su Organización y Funcionamiento

Artículo 94.- Para el ejercicio de sus funciones, la Legislatura contará con las dependencias siguientes:

I. Órgano Superior de Fiscalización;

III. Contraloría;

IV. Secretaría de Administración y Finanzas: (...)

Artículo 95.- Para el control, fiscalización y revisión del ingreso y del gasto público de los Poderes del Estado, Organismos Autónomos, Organismos Auxiliares y demás entes públicos que

manejen recursos del Estado y Municipios, la Legislatura dispondrá del Órgano Superior de Fiscalización, cuya organización y funcionamiento se regirá por lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México y su Reglamento Interior.

Capítulo XIV. De las dependencias del poder legislativo

Artículo 148.- El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, se regirá por lo dispuesto en su ley y su reglamento interior.

El cual en su artículo 1 nos dice que es de orden público y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México y demás ordenamientos legales aplicables al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (Poder Legislativo del Estado de México. Manual de organización del OSFEM; pp. 18-30).

Por otro lado, cabe mencionar que el Órgano Superior de Fiscalización, como dependencia de la Legislatura además de las funciones anteriormente expuestas, es el encargado de difundir y llevar a cabo el procedimiento para la fiscalización del informe mensual, así como del proceso para la integración del informe y cuenta pública de las entidades municipales (ver anexos 2 y 3).

Por lo que al analizar dicho proceso es necesario que los municipios y en especial la contraloría municipal, como corresponsal del control del ayuntamiento, tomen en cuenta los requisitos de la integración del informe y cuenta pública, pues es de estos documentos de los que se derivan las observaciones financieras y de obra pública en apoyo a la correcta aplicación de la Ley.

En resumen, dicho Órgano con base en su fundamento legal e importancia en el control y prevención de la corrupción en los municipios del Estado de México (objetos de nuestro estudio) debe cumplir con la función que el Estado le delega, teniendo en cuenta las bases legales y utilizando herramientas que le permitan verificar cuantitativamente el avance, metas y logros alcanzados por los ayuntamientos para con ello controlar y fiscalizar los recursos públicos, así como establecer responsabilidades y coadyuvar a la elevación de la confianza ciudadana.

2.3.4.1 Sistema Integral de Evaluación Programática (SIEP)

Una de las herramientas más importantes en cuanto a verificación de metas y logros de las instituciones públicas es el llamado SIEP o Sistema Integral de Evaluación Programática; herramienta técnica, desarrollada en colaboración con la *Universidad Autónoma del Estado de*

México (UAEMex), que apoya las acciones de fiscalización en materia de evaluación de programas gubernamentales, mediante indicadores de desempeño; y cuyo objetivo es el de Poseer un sistema eficiente que facilite la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, además de fortalecer el proceso de rendición de cuentas, cumplir con el mandato legal para evaluar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas y metas previamente establecidos; así como promover los elementos necesarios para reconocer el buen desempeño de la gestión gubernamental.

Para lo cual, el SIEP cuenta con una herramienta automatizada vía internet dentro de intranet en la página del OSFEM, que facilita el procesamiento de la información, y a la que cada auditor accede teniendo un login de usuario y contraseña personalizada, a fin de que en el sistema se realicen las evaluaciones correspondientes.

El Sistema Integral de Evaluación Programática (SIEP) por lo tanto utiliza el siguiente proceso de Evaluación a través de indicadores y seguimiento.

1. Formato de requerimiento de información inicial
2. Formato de requerimiento de información complementaria
3. SIEP
4. Pliego de recomendaciones
5. Oficio de seguimiento.

Proceso e indicadores que ayudan a la revisión y fiscalización eficiente de la cuenta pública, programas, metas, etc., de los ayuntamientos. No obstante, es importante hacer mención que en lo correspondiente a los indicadores utilizados, éstos varían según los rubros a estudiar.

2.3.4.2 Indicadores

En primer lugar es necesario entender qué es un indicador, por lo que para nuestra investigación se entenderá como indicador, al instrumento o base de un sistema de evaluación y monitoreo en la ejecución de las tareas institucionales, que permiten determinar los focos de atención en la administración de los programas y/o actividades institucionales al proporcionar tanto a directivos como al personal operativo, información clave sobre el éxito de la gestión.

Por lo que, el Sistema Integral de Evaluación Programática para el apoyo de las acciones de fiscalización e indicadores a evaluar considera la siguiente semaforización.

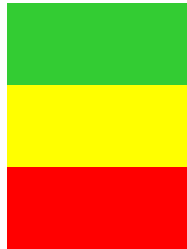
EVALUACIÓN

COLOR

Adecuado-Bueno

Suficiente

Insuficiente-Critico



Ambos colores
significan Evaluación
Positiva

La cual a través de la Auditoría Especial de Evaluación de Programas y por medio de la Subdirección de Evaluación de Programas Estatales evalúa los indicadores que a continuación describiremos.

1. *Documentos básicos*: en el que se toma como referencia el estatus en que se encuentra el:
 - a) Reglamento interior
 - b) Manual general de organización
 - c) Organigrama
 - d) Manuales de procedimientos

Y cuyo objetivo es el señalar si están en actuación, en proceso de validación o autorización y emitir una calificación o porcentaje ya sea positivo o negativo basado en la siguiente escala.

Documentos básicos

<i>Documentos evaluación semestral</i>	PUNTOS			Calificación
	0	5	10	
Manual de organización	No existe	Se encuentra en proceso de elaboración y/o validación	Se cuenta con el Manual de Organización	
Organigrama actualizado y autorizado	No existe	Se encuentra en proceso de elaboración y/o validación	Se cuenta con el Manual de Organización	
Manual de procedimientos	No existe	Se encuentra en proceso de elaboración y/o validación	Se cuenta con el Manual de Organización	
Reglamento interior de trabajo	No existe	Se encuentra en proceso de elaboración y/o validación	Se cuenta con el Manual de Organización	

COMPONENTES DE EVALUACIÓN DE INDICADOR (PARAMETROS)				
Adecuado	Bueno	Suficiente	Insuficiente	Critico
Puntos	Puntos	Puntos	Puntos	Puntos
40	36-30	26-20	16-10	6
EVALUACIÓN POSITIVA			EVALUACIÓN NEGATIVA	

Fuente: Curso de Capacitación Sistema Integral de Evaluación Programática (2012)

2. *Transparencia*

La cual se basa en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; que en su título tercero de la información, Capítulo 1 y artículo 12 dice:

Artículo 12.- Los Sujetos Obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información siguiente:

- I. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos.
 - II. Directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores con referencia particular a su nombramiento oficial, puesto funcional,
 - III. Los programas anuales de obras y, en su caso, la información relativa a los procesos de licitación y contratación del área de su responsabilidad;
 - IV. Convenios que suscriban con otros entes de los sectores público, social y privado;
- Entre otras.

Debiendo en este apartado, Indicar si su página Web de transparencia y acceso a la información pública presenta modificaciones y actualizaciones, especificando las fracciones normativas a las cuales se hizo lo conducente, lo que será evaluado de acuerdo a la escala presentada a continuación:

LEY	CRITERIO	CONCEPTO	PUNTOS 0	PUNTOS 1.0	PUNTOS 1.5	CAL
L T A I P E M ⁸	A	Número de fracciones normativas del artículo 12 de la LTAIPEM incluidas en la página web del sujeto obligado. Número de fracciones normativas del artículo 12 incluidas en la información documental de los municipios sin página web	No se incluye ninguna fracción normativa de la LTAIPEM o cumple hasta el 68.4% de las mismas. No se incluye en la información documental del Municipio ninguna fracción normativa o cumple hasta el 68.4% de las mismas.	El número de fracciones normativas que atiende la página web del Ente, satisface del 68.5% al 84.2% de lo establecido en la Ley. La información documental del Municipio satisface del 68.5% al 84.2% de lo establecido en la Ley.	Cubre del 84.3% al 100% de las fracciones normativas que señala el artículo 12 de la LTAIPEM y son incluidas en la página web. La información documental del Municipio satisface del 84.3% al 100% las fracciones normativas.	
	B	Cumplimiento del contenido de las fracciones del artículo 12 de la LTAIPEM. Cumplimiento del contenido del artículo 12 incluidas en la información documental de los municipios sin página web.	No se cumple el contenido especificado en la Ley o tiene menos del 73.7%. No se cumple en la información documental el contenido especificado o tiene menos del 73.7%.	El cumplimiento del contenido del ordenamiento, satisface del 73.7% al 84.2% de lo requerido en las la Ley. La información documental del municipio satisface del 73.7% al 84.2% de lo requerido en las fracciones normativas.	El cumplimiento es del 84.3% al 100% de lo establecido en la Ley. La información documental del municipio satisface del 84.3% al 100% de lo establecido en la Ley.	
	C	Presentación en la página web: 1.- Calidad 2.- Claridad y comprensión. 3.- Despliegue de la información. Si no existe página web.	No se cumplen los requisitos con las características requeridas. No se acredita la información pública de oficio de manera documental.	Cumple al menos con los requisitos 2 y 3. Acreditan el 90% de la información pública de oficio de manera documental.	Cumple con el 100% de los requisitos establecidos. Acreditan al 100% de la información pública de oficio de manera documental.	

Fuente: Curso de Capacitación Sistema Integral de Evaluación Programática 2012, p.10

3. *Liquidez*

Se refiere a la capacidad de una entidad para atender sus necesidades financieras. = estado de posición financiera.

Formula del cálculo

$$\frac{AC - INV}{PC}$$

AC= Activo Circulante

INV= inventario

PC= Pasivo Circulante

⁸ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

LIQUIDEZ

Parámetro

Evaluación semestral

COMPONENTES DE EVALUACIÓN DEL INDICADOR (PARAMETROS)				
Adecuado	Bueno	Suficiente	Insuficiente	Critico
Pesos	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos
1.28 o más	1 a 1.26	1.00	0.76	0.60
EVALUACIÓN POSITIVA			EVALUACIÓN NEGATIVA	

Fuente: Curso de Capacitación Sistema Integral de Evaluación Programática 2012

4. Solvencia

Capacidad que tiene la entidad para poder atender el pago de sus compromisos adquirido a largo plazo= estado de posición financiera.

Formula AT/PT

AT= Activo Total

PT= Pasivo Total

COMPONENTES DE EVALUACIÓN DEL INDICADOR (PARAMETROS)				
Adecuado	Bueno	Suficiente	Insuficiente	Critico
Pesos	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos
4.0 a 5	3.9	2.00	1.00	0.50
EVALUACIÓN POSITIVA			EVALUACIÓN NEGATIVA	

En cuanto a obra pública existen indicadores a evaluar del FISM y FORTAMUN, respecto a los recursos destinados a diferentes rubros entre los que se encuentran:

Urbanización: Banquetas, Guarniciones, Pavimentación, Puentes peatonales, Puentes vehiculares, Muros de contención, Adocreto, Señalamiento vial, Cunetas, Andadores, Reductores de velocidad y Alumbrado público.

Infraestructura básica: Alcantarillado y drenaje, Mejoramiento a la vivienda, Agua potable y Electrificación.

Integración y desarrollo: Infraestructura básica en salud y educación, Desarrollo comunitario (lecherías y lavaderos públicos) y Vías de comunicación.

Desarrollo de áreas de riesgo: Abrevaderos, Bordos, Canales, Presas, Sistema de riego, Caminos saca-cosechas, Despiedre, Mejoramiento y nivelación de suelos, Reforestación, Subsuelo de tierras y Fertilizante.

Fortalecimiento administrativo: Porcentaje de recursos destinados a; Gastos indirectos (hasta un 3%), Maquinaria y equipo, Programa de desarrollo institucional (hasta un 2%) y Protección ecológica.

Siendo evaluados de manera mensual o anual dependiendo del indicador, fondo y en su caso concepto. Ejemplo:

No	Indicador	Fondo	Concepto	Periodo
1	Tramite en la validación de los recursos	FISM FORTAMUN	-----	Mensual
2	Ejercicio de los recursos	FISM FORTAMUN	-----	
3	Destino de los recursos	FISM	Infraestructura	Mensual
			Obligaciones financieras	
		FORTAMUN	Seguridad pública, bomberos y protección civil	
		FISM	Urbanización	Anual
			Infraestructura básica	
Integración y desarrollo				
Desarrollo de áreas de riesgo				
Fortalecimiento administrativo.				
4	Difusión de las obras	FISM FORTAMUN		Anual
5	Gastos indirectos	FISM		
6	Participación social en la aprobación de obras y acciones.	FISM	-----	
7	Programa de desarrollo institucional	FISM	-----	
8	Cobertura de personal	FORTAMUN	-----	

	operativo de seguridad pública			Anual
9	Remuneración mensual promedio del personal operativo de seguridad pública	FORTAMUN	-----	

Fuente: Curso de Capacitación Sistema Integral de Evaluación Programática 2012

Por lo tanto, una vez analizado el proceso e instituciones que se encargan del control de las dependencias, es fundamental analizar el caso del municipio, como objeto de nuestra investigación en cuanto a organización y funcionamiento de la propia contraloría interna, por lo que a continuación será abordado. Tomando como referencia la teoría antes vista y contrastándola con la realidad del mismo.

Capítulo 3. Análisis de caso. Contraloría municipal de San Antonio la Isla

Para llevar a cabo el cumplimiento de las atribuciones asignadas al municipio, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico. Para ello, el Presidente Municipal cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo al tamaño y necesidades del municipio.

La organización municipal es la actividad que realiza el ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar, como lo hemos venido viendo, implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el ayuntamiento, para lo cual deberá tomar en cuenta de igual manera, los recursos con los que cuenta y con ello, determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones. Debido a que cada una de las áreas que se agreguen a la estructura de organización y el número de personas que la integren, deberá estar debidamente justificada, cumplir con una función y tener claras sus responsabilidades; por lo mismo, cada puesto y cada persona deberá tener clara su posición y ámbito de competencia dentro de la estructura de organización del ayuntamiento.

3.1 Estructura orgánica

La estructura administrativa o estructura orgánica, es el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos.

Por tanto, todas las organizaciones, de las más simples a las más complejas, disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a fragmentar el trabajo en diferentes tareas sin perder una visión integrada. Es decir, la esencia de una estructura radica en la divisionalización de las actividades (división de trabajo) como un sistema que con la especialización consigue una mejor optimización de los recursos. Pero esta fragmentación debe ser recogida mediante una fuerza de sentido contrario.

La coordinación o el control que busca la integración de las diferentes tareas orientándolas hacia la consecución de los objetivos comunes de la organización. En síntesis, la estructura es el conjunto de todas las formas en que se puede dividir el trabajo para conseguir posteriormente su coordinación.

El concepto de estructura de una organización es sencillo de entender y esta sencillez induce a hacernos creer que es un componente más del análisis de las organizaciones sin mayor trascendencia que el resto de los elementos. Empero, es necesario saber que esto no es así, debido a que de la organización y división correcta del trabajo depende el alcance eficiente de los objetivos de las instituciones, así como el evitar la duplicidad de funciones.

Por lo que, la estructura materializada gráficamente en un organigrama, es la forma de ordenar los elementos que componen una organización, y de este orden dependen muchos más factores de los que a primera vista pudiera parecer. Entre otros: la distribución de funciones, las relaciones de poder entre sus miembros, la comunicación, la capacidad de reacción ante el cambio (...); en suma, todo aquello de lo que depende el resultado de una organización (Ramio, 1999) y es en esta parte en donde surge la relación de la estructura con la llamada organización del ente público.

Los componentes fundamentales de una estructura administrativa son:

1. La jerarquía (dimensión vertical) y la divisionalización (dimensión horizontal).
2. Los sistemas de coordinación y de control.
3. Los puestos de trabajo.
4. Las unidades.
5. La diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales frente a las unidades que prestan servicios comunes.

La jerarquía o altura (dimensión vertical) hace referencia al número de niveles de dirección o mando de una organización.

La divisionalización o amplitud de una estructura (dimensión horizontal) por su parte está relacionada con la especialización del ámbito que configura ámbitos diferenciados de gestión representados en unidades administrativas. La divisionalización permite agrupar a las personas que prestan sus servicios en una organización articulando las actividades en unidades y haciendo más factible la consecución eficaz y eficiente de los objetivos.

En lo concerniente a la coordinación del trabajo, se logra introduciendo mecanismos de control de las actividades para compararlos con unos valores de referencia y corregir la realización de las actividades si los valores medidos se desvían respecto a los valores previstos.

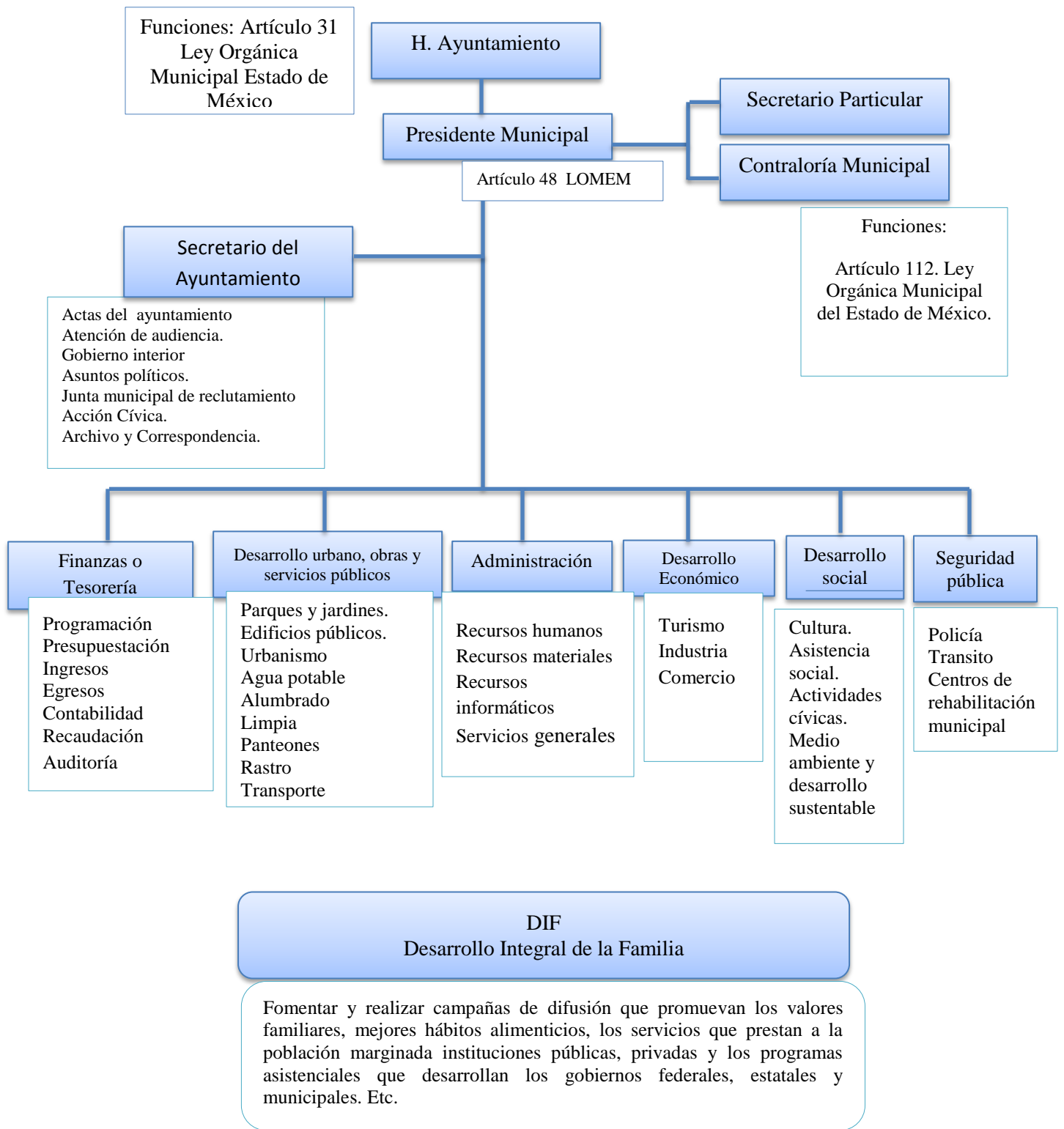
Los puestos de trabajo por otro lado, como la unidad mínima de la estructura administrativa, se definen como una unidad específica e impersonal constituida por un conjunto de actividades que deben realizarse en ciertas condiciones y con unas aptitudes y actitudes que debe tener la persona que ocupe este puesto.

Respecto a las unidades como componentes fundamentales de una estructura administrativa éstas agrupan generalmente varios puestos de trabajo por lo que a éstas unidades se les denomina órganos, debido a que un órgano se define como cada una de las unidades administrativas en las que se divide una organización pública y que se compone de una serie de atribuciones o posibilidades de actuación y de un conjunto de medios materiales adscritos a la organización; las atribuciones son ejercidas y los medios son utilizados por las personas que forman parte de dicha unidad administrativa (Ramio, 1999).

Una vez tomando en cuenta cada uno de los elementos de una estructura administrativa es preciso determinar y abordar de manera específica, la llamada estructura organizacional con la que cuentan los ayuntamientos mexicanos, puesto que a pesar de que éstos varían según la complejidad de los mismos, tanto en la prestación de los servicios como en el vaivén de sus funciones y atribuciones, deben cumplir con un protocolo general.

En el esquema siguiente se presenta la estructura y organización de los ayuntamientos semiurbanos (predominantes en el Estado de México) cuyo objetivo es observar las relaciones que guardan los diferentes órganos que lo componen, además de mostrar las funciones generales de cada una de las unidades, ello con el objetivo de dar un panorama universal de las principales actividades a su cargo.

Debido a que cada función desempeñada por el órgano respectivo, es el fundamento del quehacer gubernamental en pro del bienestar común.



Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de Reinoso (2003) y Salazar (2009).

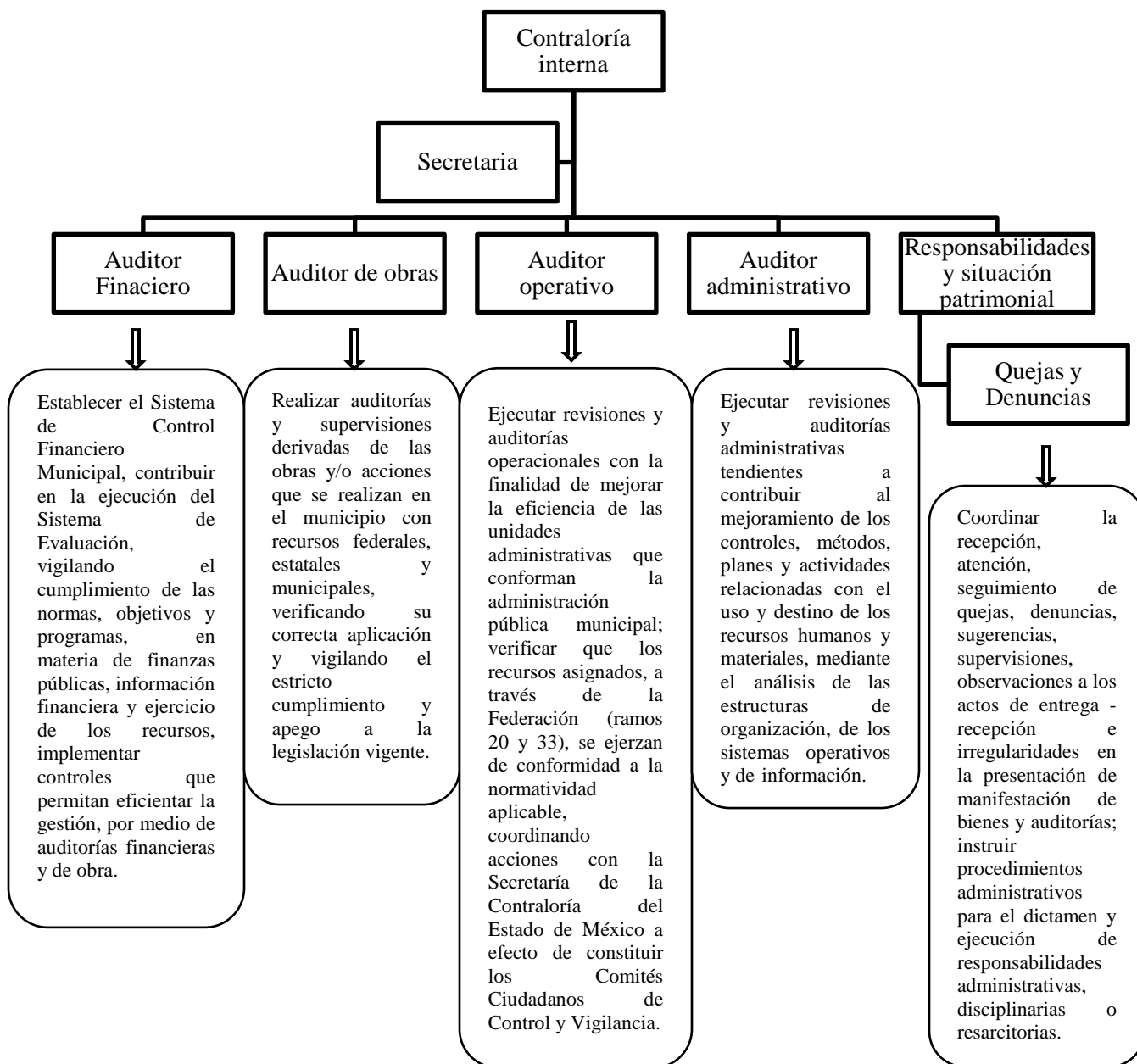
Una vez teniendo un panorama más amplio y especificando las actividades de cada una de las unidades que componen a los ayuntamientos municipales; a continuación y de manera particular pondremos énfasis en la ubicación que guarda de la contraloría municipal (objeto de nuestro estudio).

Contraloría que como un área de gestión de la administración pública y como área encargada de la vigilancia, fiscalización y control de ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración municipal, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra estructuralmente ubicada como el órgano staff o de apoyo en la organización, pues agrupa un conjunto de actividades operativas que no forman parte de las actuaciones básicas de la organización pero que son imprescindibles de cara a su buen funcionamiento.

Como hemos visto en los capítulos anteriores abordando las funciones principales de la Contraloría (establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México), es indispensable conocer no solo sus primordiales actividades, sino la estructura, métodos y procedimientos que lleva a cabo dicho órgano, todo esto con la intención de saber el nivel de eficiencia respecto al cumplimiento de su objetivo general en cuanto a prevención, sanción del delito, transparencias y rendición de cuentas. No sin antes verificar las características y complejidad del ayuntamiento en cuestión, pues de ello depende su organización y la divisionalización o reparto de sus funciones.

A continuación, se presenta una forma de estructurar orgánicamente a la contraloría interna, basándonos para su elaboración en las funciones que está obligada a desempeñar, y esperando más adelante nos ayude a realizar una comparación y propuesta entre dicha forma de organización y la que guarda el ayuntamiento de San Antonio la Isla.

Estructura Orgánica de la Contraloría⁹

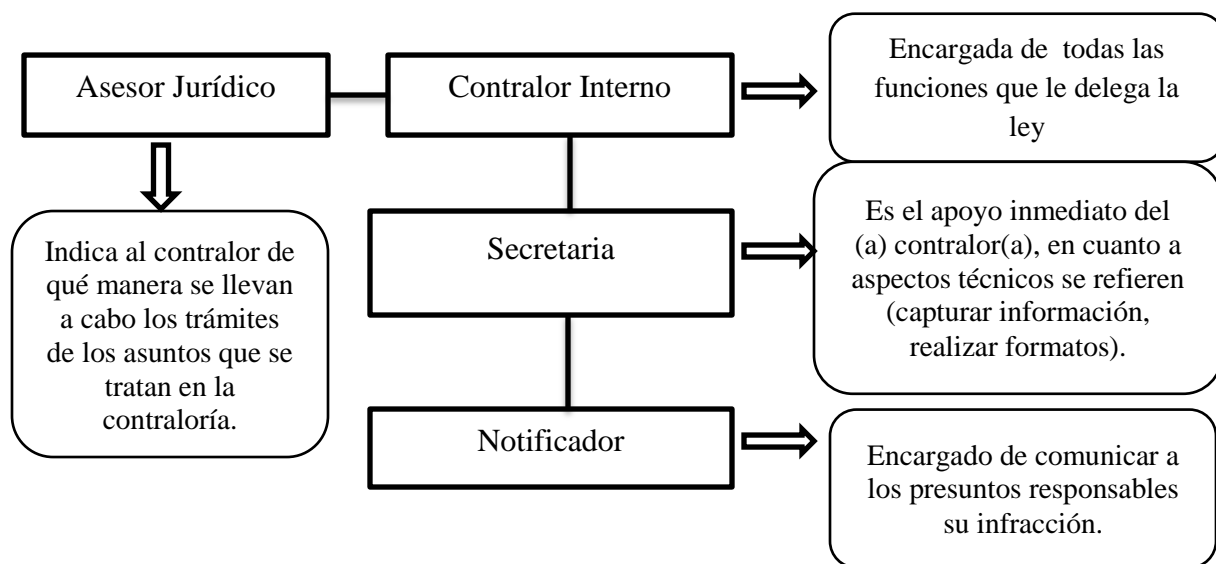


Fuente: Elaboración propia con base en el manual de organización de la contraloría municipal de Toluca 2009-2012 y manual de organización de la contraloría interna municipal de Tenango del Valle 2009-2012

⁹ La presente estructura se refiere a la forma de organización generalizada de algunas contralorías del Estado de México, tomando en cuenta sus funciones y atribuciones, por lo que más adelante será la base para la propuesta de mejora de la contraloría del municipio en cuestión.

Luego entonces, como ya lo mencionamos anteriormente, cada estructura, varían según el nivel de desarrollo del propio municipio, pues las áreas que lo componen cuentan con funciones y atribuciones que auxilian el cumplimiento de las metas y objetivos generales de la Contraloría Municipal, por lo que dependiendo de las necesidades que se presenten en dicha unidad, se establecen las áreas correspondientes. Todo esto en pro de cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

Sin embargo a pesar de que la contraloría interna es un área indispensable para el control de los ingresos y gastos, aún existen muchos ayuntamientos en el Estado de México que no cuentan con una estructura sólida, suficiente y funcional en dicha área. Tal es el caso de la contraloría del municipio en cuestión y que a continuación presentamos:



Fuente: Entrevista estructurada al Contralor Interno del Municipio.

La forma en que está estructurada dicha unidad municipal es un tanto simple, ya que en contraposición al esquema visto anteriormente, ésta no cuenta con las áreas necesarias para el apoyo y cumplimiento total de las funciones que la ley le ha delegado. Por lo que la responsabilidad total recae en el propio contralor, haciendo imposible el cumplimiento total de sus actividades.

3.2 Función

Las funciones son un conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización realizadas de una manera sistemática y reiterada, esto es, que hay una permanencia en el tiempo, es decir, el conjunto de cosas que ha de hacer siempre la organización para generar sus productos o prestar sus servicios.

Las funciones son unos elementos que estructuran el trabajo administrativo y que comprenden un conjunto de actividades y estas agrupan a su vez un conjunto de tareas.

Entendiendo a la tarea como cantidad de trabajo totalmente individualizada e identificada que se realiza en un tiempo limitado. Las tareas están relacionadas con los puestos de trabajo y, más en concreto, con los profesionales que ocupan estos puestos de trabajo (Ramio, 1999).

Por lo que las contralorías municipales, debido a su razón de ser que es la vigilancia, control, fiscalización y evaluación de los recursos y desempeño de los ayuntamientos, están inmersas en una serie de tareas que debe cumplir de manera paulatina y estricta.

Debido a que es menester que los contralores internos lleven a cabo las actividades que la ley les encomienda de manera efectiva y eficiente, en pro del cuidado y vigilancia de los recursos públicos, su actuación debe ser realizada con apego a la ley y la legalidad.

Por lo que las funciones que se instauran en la ley y que de manera general cumple o desempeña el contralor interno del municipio de San Antonio la Isla son:

- a) Fiscalizar el Ingreso y Ejercicio del Gasto Público Municipal.
- b) Vigilar que los Recursos Federales y Estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en la ley y reglamentos.
- c) Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- d) Participar en la entrega recepción de las unidades administrativas de las dependencias y organismos auxiliares.
- e) Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

-
- f) Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.¹⁰

3.2.1 Fiscalización y vigilancia de los recursos

El órgano técnico de la Legislatura del Estado de México se encarga de fiscalizar, auditar, revisar, sustanciar, resolver y solucionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y Municipios, a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se lleva a cabo con apego a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables, así como fondos públicos federales en los términos convenidos en dicho ámbito.

La rendición de cuentas y la transparencia son componentes donde se fundamenta un gobierno democrático, por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas, dando certidumbre al desarrollo del servicio público.

Por lo que la contraloría en apoyo al quehacer del órgano técnico de la legislatura en cuanto a fiscalización y vigilancia de los recursos observa:

Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el cumplimiento de los programas autorizados; Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecida por la Ley, si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos, y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, y demás activos y recursos materiales; si se ajustan a la ley la recaudación, administración, manejo y aplicación de los recursos estatales y municipales, y los federales en términos de los convenios respectivos; los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizables celebraron o realizaron; y las conductas que den lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas y, en su caso, a la imposición de sanciones (lo cual analizaremos más adelante).

¹⁰ Fuente: entrevista estructurada al Contralor (a) Interno (a) del municipio.

3.2.2 Entrega recepción de unidades administrativas

En este sentido, habrá que precisar que, el proceso de entrega-recepción consiste en el acto de entrega, documental y física de todos los bienes y recursos que integran el patrimonio municipal, las oficinas y fondos mediante el corte de caja respectivo, suscribiendo para tal efecto el acta de entrega-recepción con sus anexos, en los que se describe el estado que guarda la hacienda municipal, cuya obligación de entrega corre a cargo de la administración municipal saliente y que da por recibido la administración municipal entrante.

Por lo tanto, en lo concerniente a la entrega-recepción de las unidades administrativas que integran los ayuntamientos municipales, a la contraloría interna, y por ende al contralor (a) le concierne llevar a cabo las actividades instauradas en el lineamiento expuesto a continuación:

Lineamientos para la entrega-recepción de la administración pública municipal

Sección cuarta De los titulares de los órganos de control interno

Artículo 57. El Titular del Órgano de Control Interno, dará cumplimiento a los presentes Lineamientos; así mismo, vigilará que los servidores públicos salientes sujetos de la entrega-Recepción, se les otorgue el plazo de cinco días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación de la separación del cargo, para que éstos preparen la información correspondiente a su entrega, además deberá:

- I. Remitir al Órgano Superior, copia certificada de las actas de entrega-recepción de los sujetos obligados a suscribirla a que se refiere el artículo 7 de los presentes Lineamientos, asimismo enviaran copia del medio magnético que contiene los anexos digitalizados correspondientes, con excepción de la del Presidente, Síndicos y Regidores.
- II. Solicitar por escrito la intervención del Órgano Superior, para llevar a cabo los actos de entrega-recepción del Presidente y Síndico (s) Municipales.
- III. Informar por escrito al Órgano Superior, los cambios de servidores públicos titulares o encargados de despacho de las dependencias administrativas y de las entidades de la administración pública municipal.
- IV. Capacitar y asesorar a los servidores públicos sujetos de la entrega-recepción.

V. Difundir el programa de entrega-recepción; asegurándose de que en todos los escalones organizacionales de su administración lo conozcan y lleven a cabo.

VI. Proporcionar a los servidores públicos titulares o encargados de despacho de los ayuntamientos, dependencias administrativas y entidades de la administración pública municipal, los formatos del acta de entrega-recepción y sus anexos autorizados para llevar a cabo el acto correspondiente.

VII. Realizar revisiones respecto de los avances de la documentación de entrega-recepción del ayuntamiento, dependencias administrativas y entidades de la administración pública municipal, al menos seis meses previos al término de la administración.

Siendo este lineamiento la guía que garantizará el suministro oportuno, adecuado y completo de la información a los miembros de la administración municipal, con la finalidad de que cuenten con los elementos necesarios para el correcto y eficaz desempeño de sus funciones. Así mismo, tienen como finalidad orientar a los servidores públicos y en éste caso al contralor interno en la elaboración de las actas de entrega-recepción, el informe de los asuntos y estado que guardan los recursos humanos, financieros y materiales para el ejercicio de sus atribuciones a quienes los sustituyan en sus funciones.

3.2.3 Quejas, denuncias y sugerencias

En lo correspondiente a quejas y denuncias, este apartado hace referencia a la inconformidad que tiene el ciudadano con respecto al desempeño o atención brindada por los servidores públicos o policía municipal. Ya que la contraloría municipal tiene la facultad de sancionar ha dicho personal según sea el grado de injerencia del servidor.

Además para el caso de queja por parte de los contralores sociales debido a la interrupción o atraso de la obra pública a su cargo, se cuenta con un buzón de quejas y sugerencias, perteneciente a la Contraloría del gobierno del Estado de México, quien tiene el compromiso de darle seguimiento a dicha inconformidad.

Siendo encargo de la contraloría interna del municipio el proporcionarle al ciudadano la asesoría, y apoyo en el llenado del formato de quejas que le fue proporcionado al contralor social por parte de la secretaría, así como del sobres (con porte pagado) y formatos respectivos necesarios, para su elaboración.

3.2.4 Inventario general de bienes muebles

Tomando en cuenta que, los inventarios son de uso común y su finalidad es comprobar la existencia y condiciones de uso de los bienes, conciliando sus resultados contra resguardos, registros contables y avalúos e informando de sus resultados a las autoridades competentes; en los mecanismos de supervisión se sustenta la responsabilidad de llevar el inventario físico.

El responsable del control y análisis de información deberá cuidar que le sea remitida en su totalidad y clasificarla de acuerdo al orden o sistema de recuento establecido.

Es indispensable contar con adecuados sistemas de seguridad para los bienes muebles, principalmente en aquellos sujetos a robo, daño, pérdida o destrucción, hay que cerciorarse que los bienes muebles únicamente sean utilizados en el desempeño de las funciones propias y en la ejecución de programas de la dependencia o entidad y, en el caso de que no estén en uso, verificar su reasignación.

Por lo que en los ayuntamientos se debe contar con una base de datos para recabar la siguiente información:

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. Encabezado. | 6. Cuerpo. |
| 2. Nombre de la entidad. | 8. Nombre comercial del artículo. |
| 3. Título (indicación de que se trata de un inventario físico). | 9. Símbolo del artículo. |
| 4. Fecha de inicio del inventario. | 10. Localización. |
| 5. Nombre de las personas que intervienen en el conteo. | 11. Unidad. |
| | 12. Cantidad contada. |
| | 13. Observaciones. |

Información o actividad que está a cargo de la secretaría del ayuntamiento y en el que participa la Contraloría municipal, como observador de la transparencia y legalidad de dicho documento, sustentándola con la firma del secretario, contralor (a), y presidente municipal, en el caso del municipio de San Antonio la Isla.

3.2.5 Obligaciones de los servidores públicos.

En lo concerniente a las obligaciones de los servidores públicos, la contraloría municipal como lo mencionamos, tiene la función de verificar que los servidores públicos cumplan con los deberes que les han sido encomendados y que se encuentran estipulados en la llamada Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual según su artículo primero tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; artículo primero que a la letra dice:

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;

II. Las obligaciones en dicho servicio público;

III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Por otro lado, en su artículo 42 el Código de Conducta establece en sus fracciones XXXII una serie de obligaciones de carácter general que debe cumplir todo servidor público (entendiendo a éste como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares a quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a ésta y en los fideicomisos únicos (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, art. 130), para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión. Fundamento que constituye el eje central en torno al cual se desarrolla el servicio público.

Por lo que la propia contraloría tiene el derecho o la obligación de vigilar y prevenir la incurrencia de un servidor público en alguna responsabilidad, por medio de la exigencia de su manifestación de bienes.

3.2.5.1 Tipos de responsabilidad de los servidores públicos

Los servidores públicos municipales pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad de acuerdo a los bienes jurídicos tutelados, pudiendo ser de naturaleza penal, civil y administrativa.

Responsabilidad penal

Se configura cuando el acto irregular del servidor público en ejercicio de sus funciones constituye un delito previo y sancionado por el código o leyes penales respectivas, es decir, resulta de un acto u omisión, de un comportamiento doloso o culposo del servidor público. Este tipo de responsabilidad es materia de estudio del derecho penal y por consecuencia lógica, la competencia para conocer de ella está reservada exclusivamente a la procuraduría general de justicia y al poder judicial del Estado de México (en su caso).

El Código penal y el de Procedimientos Penales del Estado de México, contemplan un aparato especial para los delitos contra la administración pública en que pueden incurrir los servidores públicos, siendo entre otros: cohecho, incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, tráfico de influencias, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito, entre otros. (Poder Legislativo del Estado de México, 2010)

Responsabilidad civil

Se origina cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, causen o hayan causado daños a terceros particulares. Este tipo de responsabilidad es objeto de estudio del derecho civil, quedando comprendida dentro del tipo de la misma, no solamente la separación del daño o perjuicio causado estrictamente civil, sino también de naturaleza moral. Cabe mencionar que de acuerdo con el artículo 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en materia de responsabilidad civil no existe inmunidad ni fuero.

Sin embargo, los particulares podrán solicitar el pago de daños y perjuicios, por lo que la autoridad resolutora debe determinar su procedencia, y en caso positivo cubrir el monto, según los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos administrativos del Estado de México; monto que la autoridad podrá cobrar al servidor público mediante el procedimiento administrativo de ejecución (Poder legislativo del Estado de México, 2010).

Responsabilidad administrativa

Se origina por la inobservancia del Código de Conducta e incumplimiento de las obligaciones de carácter general que tiene todo servidor público, es decir, cuando se transgreden las reglas propias de la administración pública, dando lugar a la instrumentalización del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios de control interno y a la aplicación de sanciones, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgrede, según lo dispuesto por el artículo 43 de la LRSPEM.

Conforme a lo anterior, se puede determinar que existen dos tipos de responsabilidad administrativa:

Responsabilidad disciplinaria

Se constituye por la serie de actos u omisiones que implican el incumplimiento de las obligaciones administrativas que tienen señaladas los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones dentro de la administración pública municipal. Este tipo de responsabilidad únicamente es aplicable a los servidores públicos del municipio.

Responsabilidad resarcitoria

Se constituye por la serie de actos u omisiones en que incurren los servidores públicos por el manejo irregular de los fondos, valores y recursos económicos del municipio de aquellos concertados o convenios con el Estado o la Federación, que se traducen en daños y perjuicios estimables en dinero, y que son causados a la Hacienda Pública, Municipal, Estatal y Federal, según lo dispuesto por el artículo 72 de la LRSPEM.

Este tipo de responsabilidad es aplicable a los servidores públicos, así como a las personas ajenas a la función pública, estableciéndose en el artículo 74 de la LRSPEM las siguientes modalidades.

- Se fincara a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades relativas (directa).
- Se fincara a los servidores públicos que por índole de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, ya sea en forma doloso, culposa o por negligencia (Subsidiaria).

-
- Se fincara a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los contratos que realicen con el municipio afecten los recursos económicos del mismo, o aquellos concertados o convenidos con la Federación y el Estado, o cuando hayan participado con dichos servidores en las irregularidades que se originen responsabilidad (solidaria). (Poder legislativo del Estado de México, 2010).

3.2.6 Órganos competentes para fincar responsabilidades y aplicar sanciones administrativas

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su artículo 3 señala quienes son las autoridades competentes para aplicar la misma.

En consecuencia, para instrumentar el llamado proceso administrativo, fincar responsabilidades e imponer sanciones a nivel municipal se encuentran.

- a) Los presidentes Municipales mediante el procedimiento respectivo, a través de las contralorías municipales, respecto de servidores públicos de nombramiento o designación.
- b) La legislatura del Estado, a través de la Contraloría del Poder Legislativo a sus servidores públicos y a los integrantes de los ayuntamientos.

Por lo que, es preciso entender antes que nada que es una sanción y cuáles son los tipos de sanciones a los que hace acreedor el servidor público, así como conocer el término proceso administrativo y entender su procedimiento. Ya que son armas que a los municipios y en especial a las contralorías les son de vital importancia, en relación a las funciones que deben desempeñar.

3.2.7 Sanción administrativa

Es definida como el castigo que el ayuntamiento y/o presidente Municipal impone a través de la contraloría interna municipal a los servidores públicos por las transgresiones o incumplimientos de sus deberes y obligaciones. Así mismo se define como la consecuencia del deber jurídico incumplido, resultando, que cualquier falla, irregularidad, inobservancia u omisión que cometa el servidor público, lo hace responsable administrativamente, esa responsabilidad no trasciende fuera de la administración, la falta que origina se denomina falta administrativa, ameritando en consecuencia una sanción disciplinaria. (Poder legislativo del Estado de México, 2010).

La propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece las sanciones a que se hace acreedor el servidor público o el particular por responsabilidad administrativa, siendo las siguientes:

- *Sanciones disciplinarias:* Tiene por objeto subsanar conductas de los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones inherentes a su cargo. Al respecto el artículo 49 de la LRSP¹¹, señala que las sanciones por responsabilidad administrativa consistirán en:
 - I. Amonestación;
 - II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
 - III. Destitución del empleo, cargo o comisión;
 - IV. Sanción económica
 - V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
 - VI. Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Sin embargo, para que se pueda imponer una sanción es necesario en muchos casos llevar a cabo un procedimiento administrativo, pues sólo por medio de éste, se le garantiza al servidor la objetividad de su procedimiento, así como el derecho a defenderse presentando las pruebas necesarias, o en su caso ratificar la sanción.

3.2.8 Procedimiento Administrativo

Se constituye por los términos y formalidades que debe observar la autoridad administrativa para resolver las reclamaciones que los particulares formulen; también se conceptualiza como el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo. Conceptualizado de igual manera como el conjunto de actos que realiza la administración, ya sea para producir otro acto administrativo, o para su ejecución, según lo establece el artículo 1 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Garantías que deben observarse en todo procedimiento (legalidad y audiencia)

Todo procedimiento deberá ser substanciado por un conjunto de formalidades que ilustren a la contraloría y le proporcionen la información que le permita guiar su decisión, constituyendo al

¹¹ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

mismo tiempo una garantía de que la resolución que dicte no será de un modo arbitrario, sino de acuerdo a las normas legales y vigentes.

Con base en lo anterior, el procedimiento administrativo debe desarrollarse con estricto y absoluto respeto a las garantías procesales “básicas” que deben observarse en término de lo señalado por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente las de legalidad y audiencia que deben darse a conocer a los servidores públicos presuntos infractores, siendo éstas:

- El derecho a ser escuchados, haciéndolos sabedores de las faltas o causales de responsabilidades administrativas que se les imputan.
- El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas.
- El derecho a alegar respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizadas.
- El derecho a ser notificado de la resolución fundada y motivada.

El procedimiento que reúna este mínimo de garantías o derechos será considerado como válido de pleno derecho; así mismo el procedimiento administrativo puede iniciarse por la Contraloría a petición de la parte interesada, ya sea por queja o denuncia, o de oficio en ejercicio de las funciones legales.

Como podemos observar, en el quehacer de la contraloría municipal el llamado procedimiento administrativo, cumple con una finalidad importante, y tiene su fundamento en las disposiciones de las leyes que la regulan. No obstante, el proceso administrativo como ya lo hemos mencionado puede ser disciplinario por responsabilidad (queja o denuncia) o disciplinario por responsabilidad patrimonial; cada cual cuenta con un proceso individual que es necesario cumplir paso a paso (ver anexos 4 y 5).

Y una vez analizado el proceso a seguir según lo establecido en la ley, es preciso hacer mención del procedimiento utilizado en la contraloría del municipio en cuanto a irregularidades se refiere, para analizar y verificar paso a paso el proceso del mismo.

Como punto número uno encontramos que debe existir un oficio de notificación de presuntas irregularidades administrativas ya sea disciplinarias o resarcitorias; Dos un acuerdo por el órgano de control interno municipal para solicitar la información al área correspondiente, con la finalidad de tener mayor seguridad y certeza jurídica respecto de las documentales con que habrá de iniciar el procedimiento correspondiente; Tres, oficio de solicitud de información certificada al área correspondiente; Cuatro, acuerdo del órgano de control interno municipal en el cual se admite la información certificada del área que se solicitó; Cinco, elaboración de pliego preventivo de responsabilidades; Seis, acuerdo de radicación con citatorio para garantía de audiencia; Siete, Citatorio y razón de notificación; Ocho, acta administrativa de garantía de audiencia; Nueve, resolución definitiva de los actos del expediente en actuación; Diez, oficio de notificación personal de la resolución emitida.

Cuando hay imputación, existe un procedimiento de ejecución y si se gana, es llevado por la tesorería municipal.

Por lo tanto, como se puede observar, a lo largo de todo el proceso administrativo se busca garantizar la legalidad y audiencia del proceso en cuanto al servidor público presunto infractor.

Pues es importante para la ley y las propias autoridades, la defensa del ciudadano, pero también del patrimonio de los ayuntamientos municipales, garantes de la representación del pueblo. Por lo que y en cumplimiento a esta finalidad, a lo largo de los años el gobierno ha buscado la participación del pueblo en pro de la vigilancia de la legalidad y legitimidad en los quehaceres del mismo, pues sólo a través de la participación de los ciudadanos se fortalece el sistema democrático de nuestra nación.

Entonces es preciso que, en los diferentes ámbitos gubernamentales se coadyuve la participación ciudadana, siendo el ámbito municipal el más apto para ello, esto por su cercanía con la propia ciudadanía. Los ayuntamientos en lo referente a este punto, tiene la obligación de promover la constitución de comités ciudadanos de control y vigilancia, quienes deberán apoyarse en las contralorías municipales y estatales y coadyuvar con el órgano de control interno municipal en el desempeño de sus funciones. Empero, una vez visto esto, nos surgen preguntas como que son los comités ciudadanos de control y vigilancia, cuáles son sus funciones y como están constituidos, razón por la cual a continuación serán objeto de nuestro estudio.

3.2.9 Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI)

Como sabemos, la gestión de un buen gobierno basa su fundamento en el apoyo de los ciudadanos, así como en la promoción de la participación de la propia ciudadanía en lo que respecta a la planeación, ejecución y evaluación de las obras de la administración. Por lo que no debe verse a los ciudadanos y sus organizaciones como simples receptores de los programas de gobierno sino como corresponsales del desarrollo de la comunidad, objetivo primordial de la contraloría social.

La contraloría social, por lo tanto, como su propio nombre lo indica, significa mayor participación social en el amplio esquema de control y la evaluación gubernamental, aunque enfocada expresamente a un aspecto concreto que será la supervisión y vigilancia de las obras públicas de impacto comunitario, en las que se involucra de manera directa y activa a la ciudadanía beneficiaria de ello.

Esta figura nace con el objetivo de introducir mejoras en la relación entre la administración pública y la ciudadanía. Obedece a la prioridad estatal de incrementar los mecanismos de participación social e intensificar la colaboración de la población en los procesos de control y vigilancia, que permitan establecer sistemas permanentes de información entre gobierno y sociedad. En un ángulo constitucional, en 1995 dicha modalidad se consolida jurídicamente, que si bien nace como un concepto de política gubernamental por haberse diseñado por iniciativa de aquél, también se configura como una política pública que introduce el elemento ciudadano, parte fundamental en el proceso de control interno.

El programa de contraloría social surge como una respuesta gubernamental para apoyar a la sociedad en la organización de actividades de control y vigilancia sobre la administración pública. Ahora, la base de esta política pública radica en un “público ciudadano” que se involucra y participa en una rama específica del desempeño gubernamental: la obra pública. Así, la contraloría social tiene el propósito genérico y fundamental de complementar el control formal que ejerce la parte gubernamental para asegurar la práctica de acciones con responsabilidad, honestidad, eficiencia y apego al marco normativo.

Actualmente, resulta complejo el impulso que ha adquirido el programa de contraloría social. Resulta interesante por ejemplo, observar el mecanismo que da lugar a la instrumentación de esta política pública: la aparición de la figura de Comité Ciudadano de Control y Vigilancia

(COCICOVIS), constituida en el elemento idóneo para consolidar la socialización del control e incentivar en mayor medida, la injerencia de la sociedad civil en la acción gubernamental. Con ello se observa un fortalecimiento de la cultura del control ciudadano en una base de corresponsabilidad social-gubernamental (Iracheta, 2000).

Por lo que su trabajo eminentemente preventivo, permitió detectar omisiones, irregularidades, mala calidad de los materiales de alguna obra, desfasamiento en los tiempos de ejecución, etc., situaciones que fueron reportadas a la secretaría, la cual, a su vez, realizó las acciones correctivas necesarias, incluyendo la práctica de auditorías de obra específica (Morales, 2011).

En lo concerniente a la constitución de dicha instancia de la sociedad, este comité está constituido con tres ciudadanos electos democráticamente, mediante asamblea de los ciudadanos que son beneficiarios de una obra de carácter estatal o municipal. Estos se encargaran de la inspección y sobre todo de mantener informados a los vecinos de los avances de la obra, buscando se garantice, el cumplimiento de esta, de acuerdo a las características establecidas previamente. Pero sin dejar a un lado, el apoyo de la contraloría interna del propio ayuntamiento. Que como lo mencionamos anteriormente, se encarga de asesorar a los ciudadanos, así como de establecer un sistema de atención de quejas, denuncias o sugerencias por parte de los comités, en lo relacionado al avance o retraso que puede presentar la obra que se encuentra a su cargo.

Por lo cual contraloría interna municipal y ciudadanía van de la mano, en cuanto a la vigilancia de las obras públicas. Siendo el personal gubernamental, junto con la propia contraloría, los asesores de los ciudadanos en cuanto al llenado de los diferentes formatos para la vigilancia de las obras que se están realizando en beneficio de los mismos.

Luego entonces, es preciso el análisis de las formas de control y auditoría que se llevan a cabo en el gobierno, así como el hacer del conocimiento público las funciones y relación que tienen las diferentes dependencias gubernamentales, tanto federales como estatales en cuanto a la vigilancia y apoyo de la contraloría social.

3.3 Coordinación con los entes fiscalizadores externos

En cuanto a la relación que guarda el municipio de San Antonio la Isla Estado de México, con los órganos encargados de la revisión y auditoría gubernamental. A cada uno de los contralores de

los diferentes ayuntamientos se le da una capacitación cada tres meses estas impartidas por el OSFEM; Contraloría del Poder Legislativo, e Instituto Hacendario de Estado de México.

Sin embargo, existe una coordinación más cercana con el OSFEM, y con la SECOGEM encargados de la auditoría de los recursos estatales. Para cuyo cumplimiento de su función utilizan a la llamada auditoría gubernamental que básicamente siguen el siguiente proceso:

- Notificación vía oficio de inicio de auditoría.
- Solicitud de información documental
- Se lleva a cabo la revisión física
- Emisión de pliego de observaciones para que mediante oficio se den a conocer los resultados de la misma.

Cada uno de los organismos fiscalizadores, procura estar al tanto e informar al municipio sobre los resultados que desecho la evaluación, pues su finalidad principal radica en el control constante del manejo de los recursos y acciones de los municipios, así como de coadyuvar a la participación de la ciudadanía para con ello contribuirá a la obtención de la confianza de los ciudadanos, en las instituciones públicas.

Su coordinación radica por lo tanto en evaluar y fomentar la transparencia, rendición de cuentas, así como la honestidad y responsabilidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, por medio de mecanismos eficientes y eficaces en la obtención de resultados y sanción de delitos.

Por lo que una vez analizado el proceso que siguen, así como las funciones principales y su fundamento legal es preciso hacer un análisis de los retos que tiene dicho organismo, así como la presentación de una propuesta de mejora para el mismo.

3.4 Propuesta

Con referencia y basada en la investigación realizada sobre el control como parte del procedimiento administrativo encargado de la vigilancia y fiscalización eficiente e idónea de los recursos de las entidades públicas y de manera particular del ayuntamiento en cuestión, es necesario llevar a cabo un análisis de la manera en que se estructura, organiza y funciona el órgano encargado de dicho cometido, ya que es debido a este órgano staff que se da la

retroalimentación y el fortalecimiento de toda la administración pública en cuanto a transparencia, honradez y rendición de cuentas se refiere, así como de la coordinación que posee con la ciudadanía en lo relativo a la vigilancia de las obras públicas realizadas por el ayuntamiento en beneficio de todos.

En primer lugar en cuanto a la parte estructural, como el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos y tomando como referencia las principales actividades a desarrollar, es necesario que la contraloría interna cuente con departamento y/o áreas acordes a su función, ya que no solo debe enfocarse a una sola actividad, sino a una serie de actividades y procedimientos afines a la parte financiera (recursos propios y/o asignados por la federación), operativa, administrativa, de obras, de responsabilidad, quejas, denuncias, entre otras.

Ahora entonces, es visible que a diferencia de la estructura orgánica de algunos municipios del Estado de México; el ayuntamiento de San Antonio la Isla como parte de la administración pública, debe ser estudiada de manera individual, debiendo considerar las necesidades y exigencias de la población, pues son la base para la designación de las funciones de cada órgano integrante del mismo. En éste caso el de la contraloría interna (razón de nuestro estudio).

Por lo tanto, tomando como referencia el artículo 112 de la ley Orgánica del Estado de México, podemos decir que de manera general las funciones que debe desarrollar son:

Establecer el Sistema de Control Financiero Municipal, contribuir en la ejecución del Sistema de Evaluación, vigilando el cumplimiento de las normas, objetivos y programas, en materia de finanzas públicas, información financiera y ejercicio de los recursos, implementar controles que permitan eficientar la gestión, por medio de auditorías financieras y de obra; Realizar auditorías y supervisiones derivadas de las obras y/o acciones que se realizan en el municipio con recursos federales, estatales y municipales, verificando su correcta aplicación y vigilando el estricto cumplimiento y apego a la legislación vigente; Ejecutar revisiones y auditorías administrativas tendientes a contribuir al mejoramiento de los controles, métodos, planes y actividades relacionadas con el uso y destino de los recursos humanos y materiales, mediante el análisis de las estructuras de organización, de los sistemas operativos y de información; Coordinar la

recepción, atención, seguimiento de quejas, denuncias, sugerencias, supervisiones, observaciones a los actos de entrega - recepción e irregularidades en la presentación de manifestación de bienes y auditorías; instruir procedimientos administrativos para el dictamen y ejecución de responsabilidades administrativas, disciplinarias o resarcitorias. Para lo cual debe contar con el personal necesario y capacitado para dar abasto y respuesta eficaz a las demandas de la ciudadanía, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, no obstante, a pesar de que el propio municipio tiene el conocimiento de la responsabilidad que el gobierno le delega, no cuenta con la estructura orgánica adecuada para llevar a cabo cada una de las funciones de control, ya que la contraloría interna municipal solo cuenta como ya lo vimos anteriormente con el contralor interno, el asesor jurídico, la secretaria y el notificador, quienes son los responsables de llevar a cabo todas y cada una de las actividades que le han sido encomendadas; por lo que básicamente el trabajo y la responsabilidad del mismo recaen en el contralor, coartando llevar a cabo de manera eficiente y eficaz todas las actividades a su cargo, ejemplo de ello es el rezago que presenta el municipio en los procedimientos administrativos por responsabilidad.

Por lo tanto, es necesario que el ayuntamiento de San Antonio la Isla realice una reorganización de la estructura de la contraloría interna y busque no solo la profesionalización de su personal, sino la dirección y estructuración de todo el órgano de control, pues solo a través de una correcta reestructuración organizacional, podrá cumplir con todas las funciones que le han sido facultadas.

Cambiando así la estructura interna de la contraloría por medio de la instauración de auditores preparados y acordes a cada actividad para que el contralor funja solo como revisor general de las actividades, empero es necesario tomar en consideración los costos económicos de que será objeto, así como la viabilidad de la reestructuración, procurando se adapte a las condiciones características y recursos con los que cuenta el órgano de control. Por lo tanto, se propone instituir un auditor encargado de la parte financiera y de obras, un auditor administrativo también encargado de la parte operativa, así como un elemento comisionado de llevar a cabo los procedimientos administrativos por responsabilidad, quejas y sugerencias; actividad que será desempeñada por el asesor jurídico de la contraloría (ya existente). Ya que es el propio municipio el que lo reclama de esa manera.

Por otro lado, en lo concerniente al lugar que ocupa en la estructura organizacional del municipio, y lo relativo a sus funciones, de igual forma es menester que se autonomice del presidente

municipal ya que si bien es cierto que éste no lo designa directamente, si tiene una gran influencia en la designación y destitución del contralor, como lo podemos verificar en el artículo 111 de la ley orgánica en donde nos dice que: La contraloría municipal tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal. Lo cual es entendible, debido a que el propio presidente municipal es el encargado de verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables; vigilar la correcta inversión de los fondos públicos; supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio; vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos entre otras. Actividades que son afines a la contraloría, y que solo a través de su autonomía, presentará un control un tanto más riguroso y certero de los recursos, debido a que se velara por que la revisión y control se den con mayor objetividad e independencia. Poniendo por supuesto mayor énfasis en la parte preventiva que en la sancionadora.

Conclusiones

En conclusión durante años la administración pública ha sido reconocida como el motor del gobierno, pues es gracias a ella que se mejora, da dirección, organización y soporte a los diferentes departamentos que lo componen, ya que, es la encargada de planear, dirigir, organizar y controlar los recursos y actividades de los mismos. Para ello, no solo busca los medios, sino también los métodos necesarios para enfrentar los retos que se presenten; todo a través del estudio de la eficiencia operacional; el modelo organizacional; la humanización de la administración; el análisis del proceso decisorio, así como los procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones; debiendo a través del tiempo, adaptarse a las circunstancias socio-políticas de la propia sociedad; siendo su principal actividad la creación de una mayor eficiencia gubernamental.

Consecuentemente es necesario conocer el funcionamiento, la organización y la estructura administrativa adecuada para llevar a cabo las actividades que le han sido conferidas; considerando para ello los recursos materiales y humanos ineludibles, las relaciones interpersonales, los objetivos que deben cumplirse; pero asentando mayor énfasis en el control de los pasos o procedimientos a seguir, con el fin de conocer si se ha obtenido lo que se esperaba, así como corregir, mejorar y formular nuevos cursos de acción; condicionalmente es evidente, que la función del control será la que nos permita llevar a cabo la retroalimentación del proceso; proceso que no puede ser inmutable, estático o inmóvil, puesto que lleva a cabo una función administrativa no aislada, sino una parte integral de un conjunto mayor constituido por varias funciones que se relacionan entre sí, cada una de las cuales repercuten en las siguientes y determinan su desarrollo, porque a medida que se repite, permite la corrección y el ajuste continuos de las actividades.

Siendo el control sobre las acciones, recursos y responsabilidades del poder, el que refleja el interés ciudadano para que el gobierno adopte como norma, la rendición de cuentas públicas e informe con claridad lo que efectúa, introduciendo los correctivos procedentes para mejorar el desempeño institucional y proporcionando de esta manera, una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos institucionales; como función que ha sido y será imprescindible para el manejo legal y eficiente de los recursos, pero sobre todo para el aumento de la credibilidad de los ciudadanos.

No obstante, al dar una mirada al contexto en el que nos desenvolvemos, es preciso cuestionarnos ¿existe el control gubernamental?, ¿cómo funciona?, ¿cumple con las metas y propósitos establecidos?, ¿Qué tanto ha coadyuvado a la disminución de la corrupción en el sector público?; preguntas relevante para los ciudadanos puestos que se dan en los diferentes ámbitos de gobierno pero sobre todo en los municipios (como el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía). Por lo que para dar respuesta a las interrogantes anteriores es imprescindible, estudiar y comprender a los órganos encargados del control gubernamental (contralorías), pues en base al estudio profundo de su accionar, conoceremos el impacto que estos han tenido en el desarrollo imparcial, honesto y legal del gobierno.

Por esto en el presente trabajo se ha tomado como objeto principal de nuestro estudio a la llamada contraloría municipal; quien pretende crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permita eliminar sensiblemente los fenómenos de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública, dando paso a la transparencia que deben tener los actos de gobierno. Concluyendo que dicho órgano de control a pesar de contar con procedimientos administrativos que le permiten llevar a cabo una por una las funciones que le han sido delegadas, debe tomar en consideración la estructura y organización con la que cuenta, ya que en base a esto se eficienta o perjudica su trabajo, por ello la contraloría municipal de San Antonio la Isla si bien tiene claras las funciones que debe desempeñar, no cuenta con una estructura sólida y eficiente para llevarlas a cabo en su totalidad, por lo que es necesario realizar una reestructuración de la misma, apostándole a la prevención de la corrupción y a la propia función del control; para ello es preciso tomar en consideración no solo las funciones sino su contexto social, político y económico.

Empero aun así, es significativo no olvidar que contar con un proceso eficiente no siempre es suficiente para erradicar las acciones deshonestas que puedan existir en las administraciones, razón por la que hoy en día la contraloría debe apoyarse en medios externos a ella, como son las llamadas auditorías gubernamentales, quien están enfocadas a la revisión del cumplimiento de disposiciones legales y normativas del ejercicio de recursos públicos, obra pública, tecnologías de información y comunicaciones, entre otras; pues le proporcionarían certeza y objetividad, para lo cual cuentan con entes y/o instituciones responsables que le permiten llevar a cabo esta función como uno de sus principios y metas fundamentales.

En el caso del Estado de México por ejemplo, existen Entes Fiscalizadores Externos encargados de la evaluación y prevención de la corrupción en las instituciones públicas y ayuntamientos municipales, cada uno de los cuales tiene injerencia en la institución a evaluar según el tipo de recursos utilizado.

Así en el tema de fiscalización, control y evaluación del personal, recursos y actividades municipales, se encuentran: la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM) , así como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), este último como órgano apoyo del poder Legislativo en la entidad, los cuales son los entes más cercanos a la contraloría del municipio en cuestión, puesto que a pesar de que existen otros entes de fiscalización, no tienen tanta injerencia como los mencionados anteriormente.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México por ejemplo, cumple la función consistente en la imputación de responsabilidades administrativas para con los servidores públicos, el control de la manifestación de bienes de los mismos, así como el apoyo y asesoría de los ciudadanos en lo que respecta a contraloría y evaluación social.

Sin embargo como el ente más importante en la revisión de las cuentas y la transparencia en los ayuntamientos, tenemos al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), como la pieza sustancial de la revisión y auditoría de los mismos, pues promueve las responsabilidades que procedan, evalúa trimestralmente las actividades que realiza el ayuntamiento, asesora e implementa mecanismos que permiten conocer la eficiencia de las medidas preventivas y correctivas etc., comprometido con los principios de legalidad, imparcialidad, veracidad, honradez, reserva y respeto; a través de sistemas adecuados para la revisión de los aspectos acordados.

Luego entonces, es transcendental que las contralorías municipales se encuentren bien equipadas y preparadas para enfrentar los retos que se le presenten; pues fungen como entes básicos y de apoyo para el establecimiento de la confianza ciudadana y del gobierno mismo.

Por lo que, deben considerar como referencia la estructura orgánica, las relaciones de poder entre sus miembros, la comunicación y las actividades necesarias afines y coordinadas, para alcanzar los objetivos de la organización; en suma, todo aquello de lo que depende el resultado de la institución.

Actividades que en el caso del municipio de San Antonio la Isla se basan esencialmente en el procedimiento de fiscalización, quejas, denuncias, entrega-recepción de las unidades del ayuntamiento, levantamiento, elaboración y seguimiento del inventario general de bienes; por lo que es evidente que aún falta mucho por hacer en los municipios de nuestra entidad; ya que solo se lograrán llevando a cabo procedimientos efectivos que permitan eliminar los fenómenos que perjudican a las administraciones; lo cual será posible si se cuenta con las áreas y el personal capacitado para que se lleven a cabo.

Pues es gracia a ello y a la importancia que se le proporcione, que permanecerá la lucha en contra de la corrupción; forjando una mejor cultura de la transparencias, legalidad, imparcialidad, honradez y respeto por los recursos públicos, en cuanto a su utilización y manejo; pues si bien la función de las contralorías municipales tienen una historia y un marco legal bien fundamentado, aun no se les ha dado la importancia que necesitan como la parte retroalimentaría del proceso administrativo.

Anexos

(Anexo 1)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



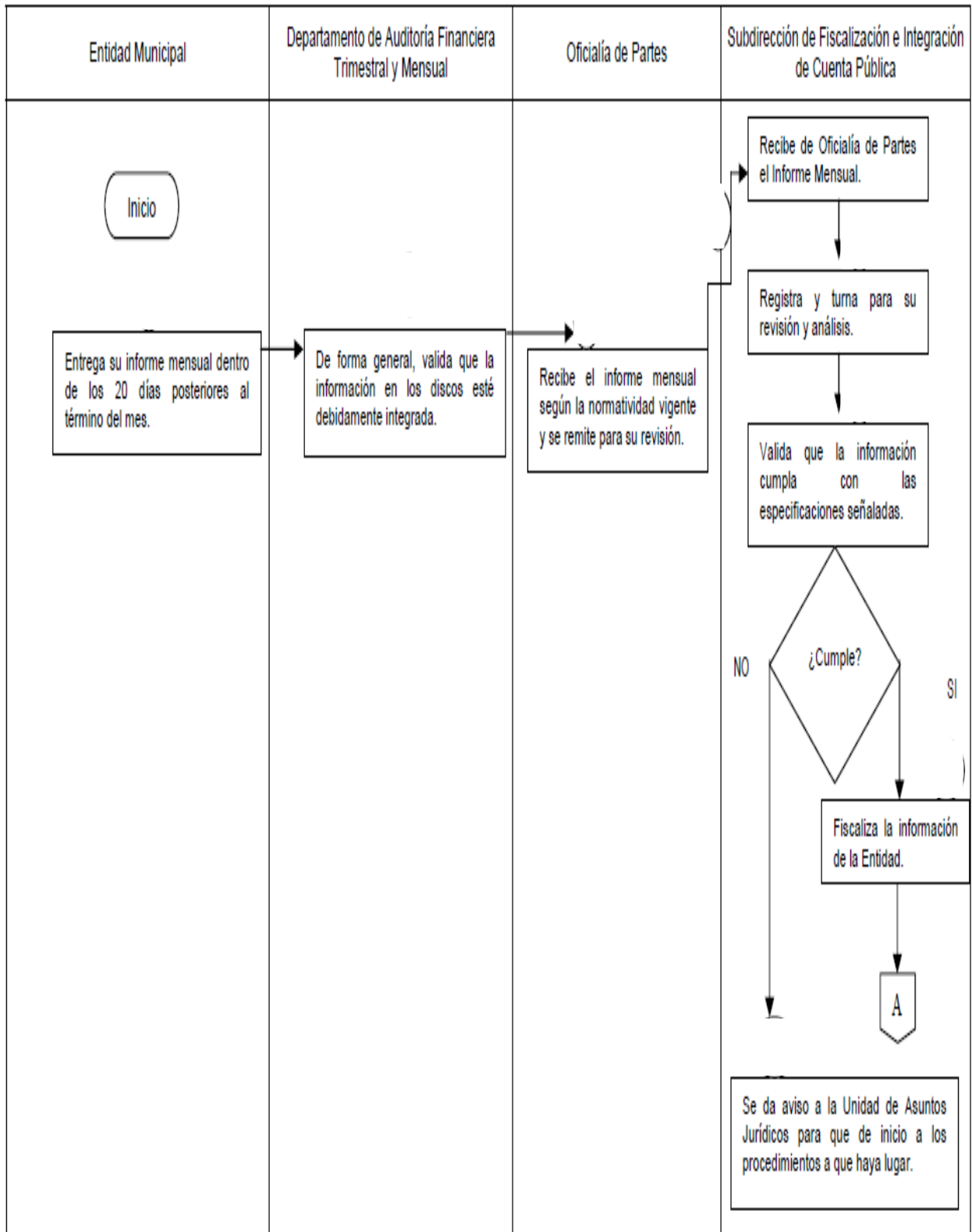
Entrevista estructurada

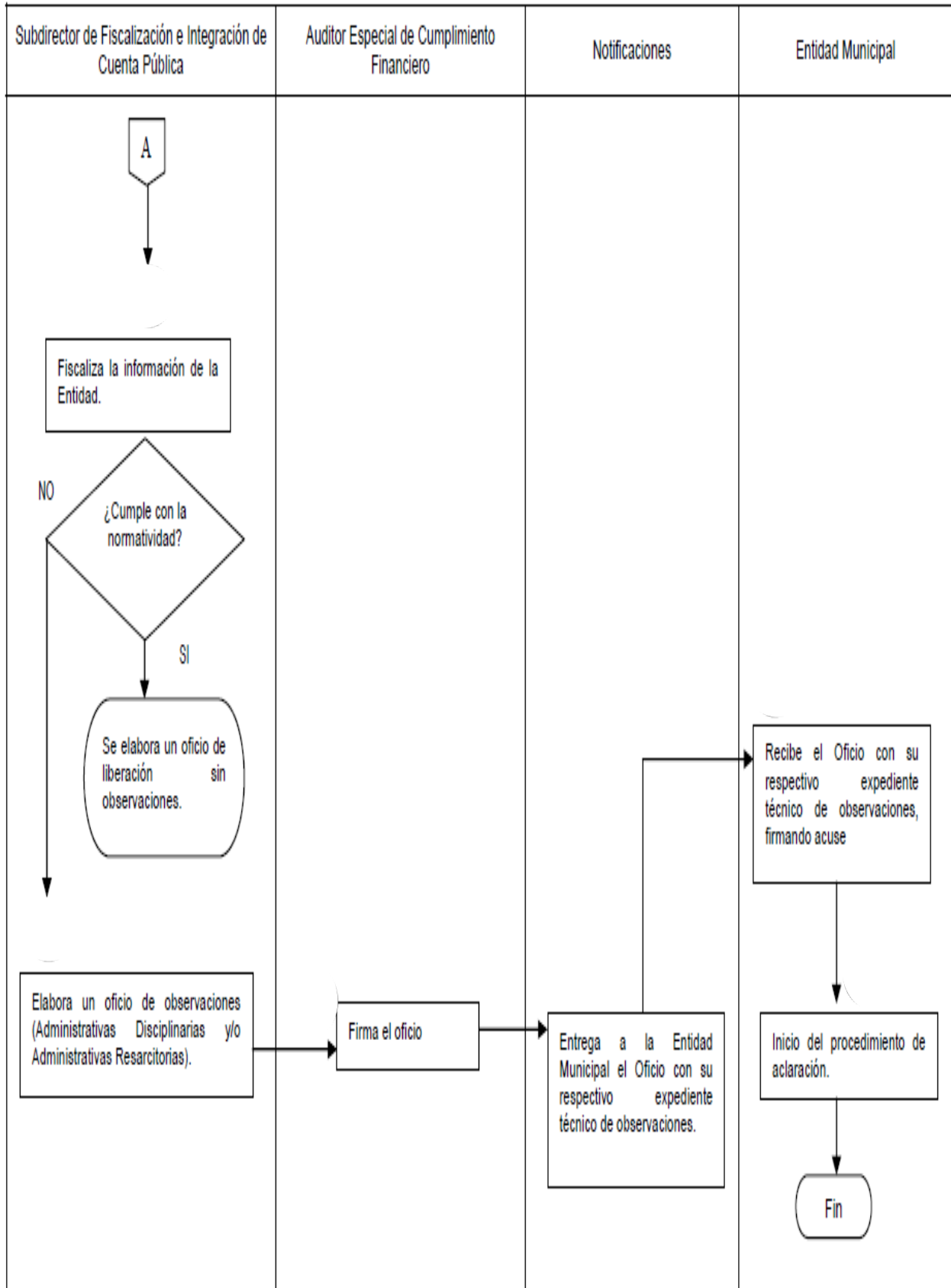
Contraloría interna: Municipio de San Antonio la Isla

1. ¿Cómo se organiza jerárquicamente la contraloría interna del municipio de San Antonio la Isla?
2. ¿Cuál es el funcionamiento de la contraloría del municipio de San Antonio la Isla?
3. ¿Cuáles son las actividades principales del contralor interno en el municipio?
4. ¿Cuál es el proceso que sigue en cada una de las actividades a realizar?
5. ¿Existen cursos de capacitación por parte del gobierno para las contralorías? ¿Cada cuánto se llevan a cabo?
6. Influencia de la auditoría gubernamental en la revisión municipal
7. Relación que guarda la contraloría interna en cuanto a revisión y auditoría gubernamental con
 - Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM)
 - Secretaría de la Función Pública (SFP)
 - Auditoría superior de la federación (ASF)
 - Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM)
8. ¿Cuál es el procedimiento de auditoría que sigue cada uno de los organismos antes mencionados?
9. Propuesta para la mejora del funcionamiento de la contraloría del municipio.

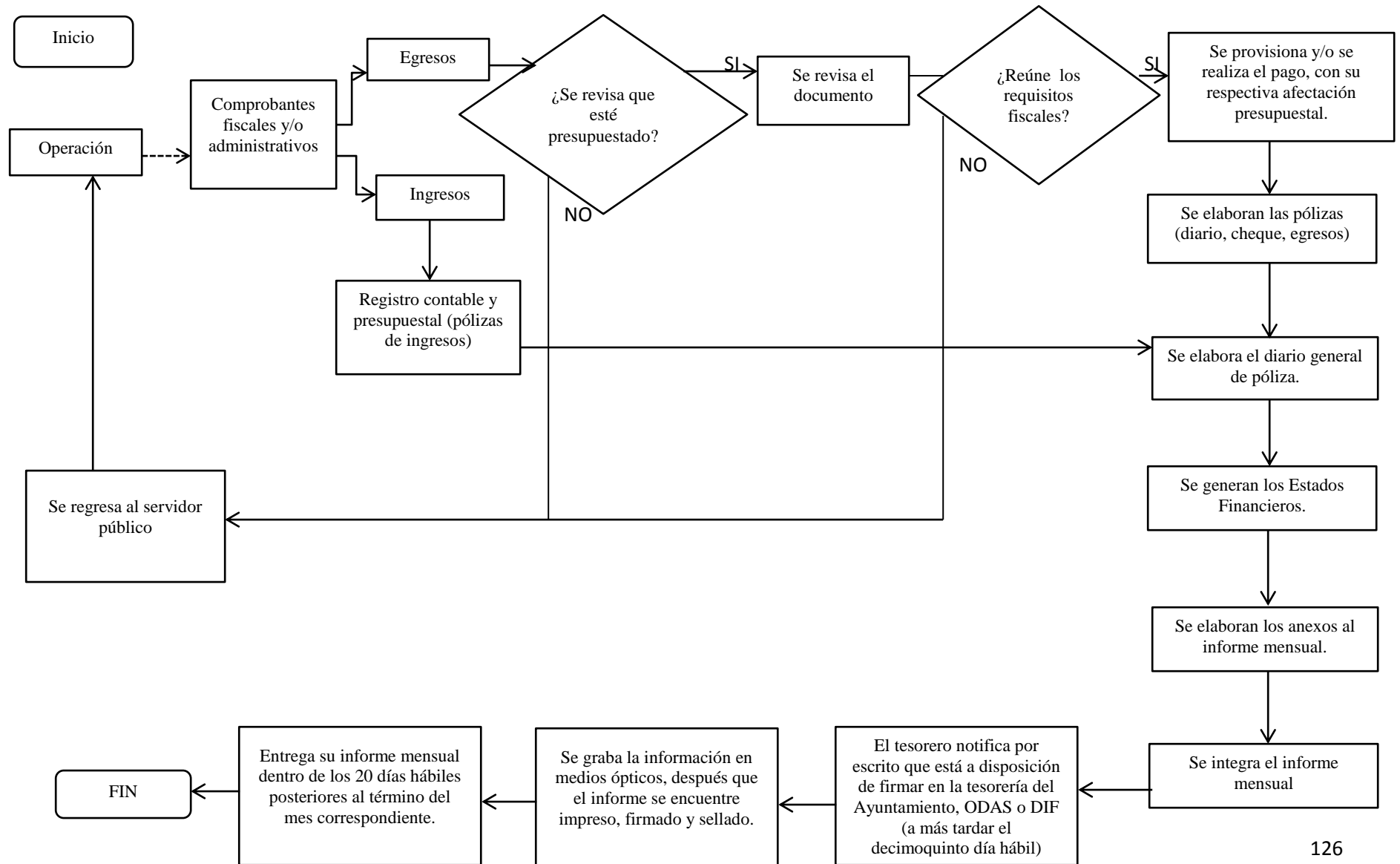
(Anexo 2)

Procedimiento para fiscalización del informe mensual

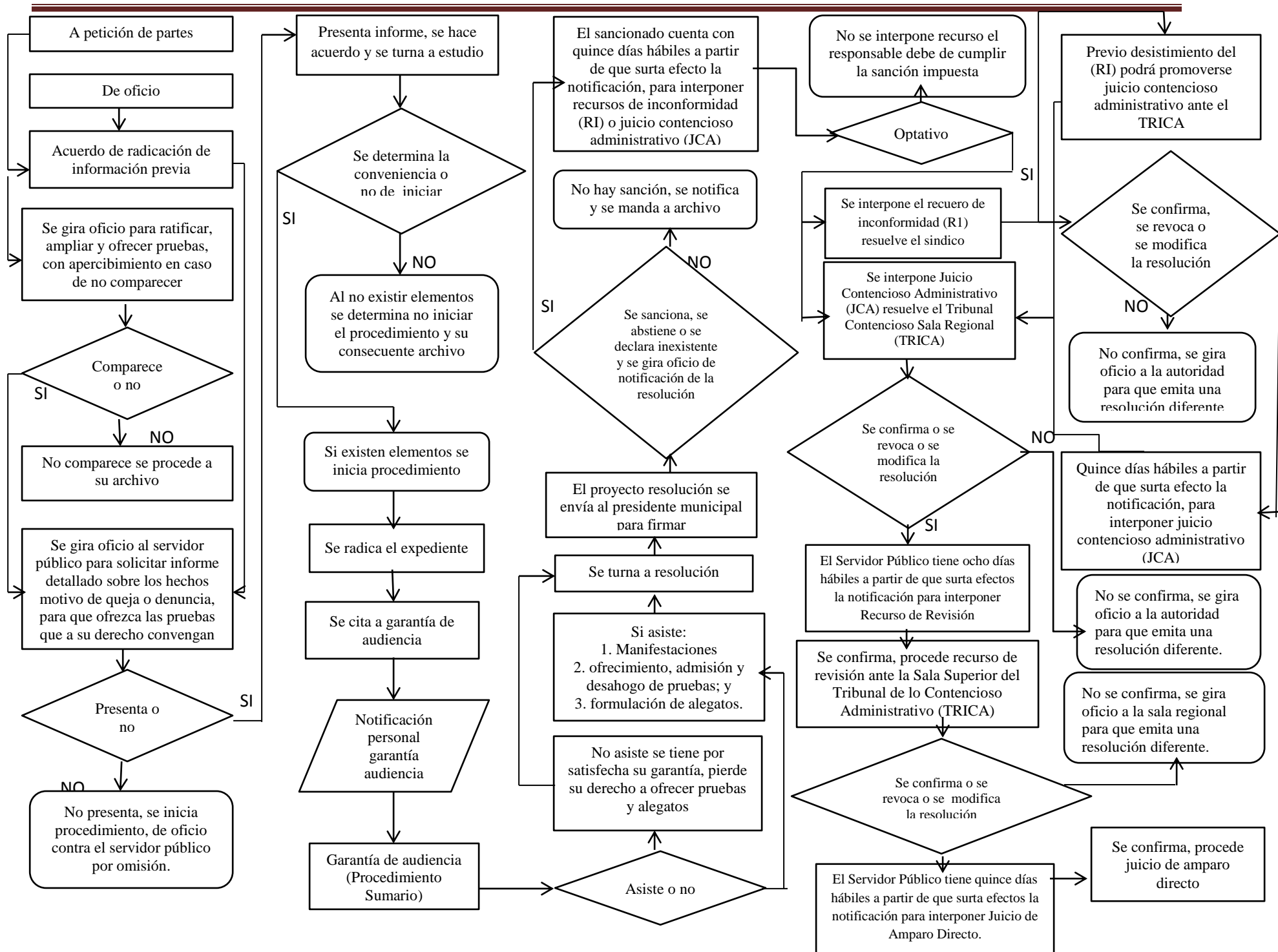




(Anexo 3) Proceso para la integración del Informe mensual de las entidades municipales

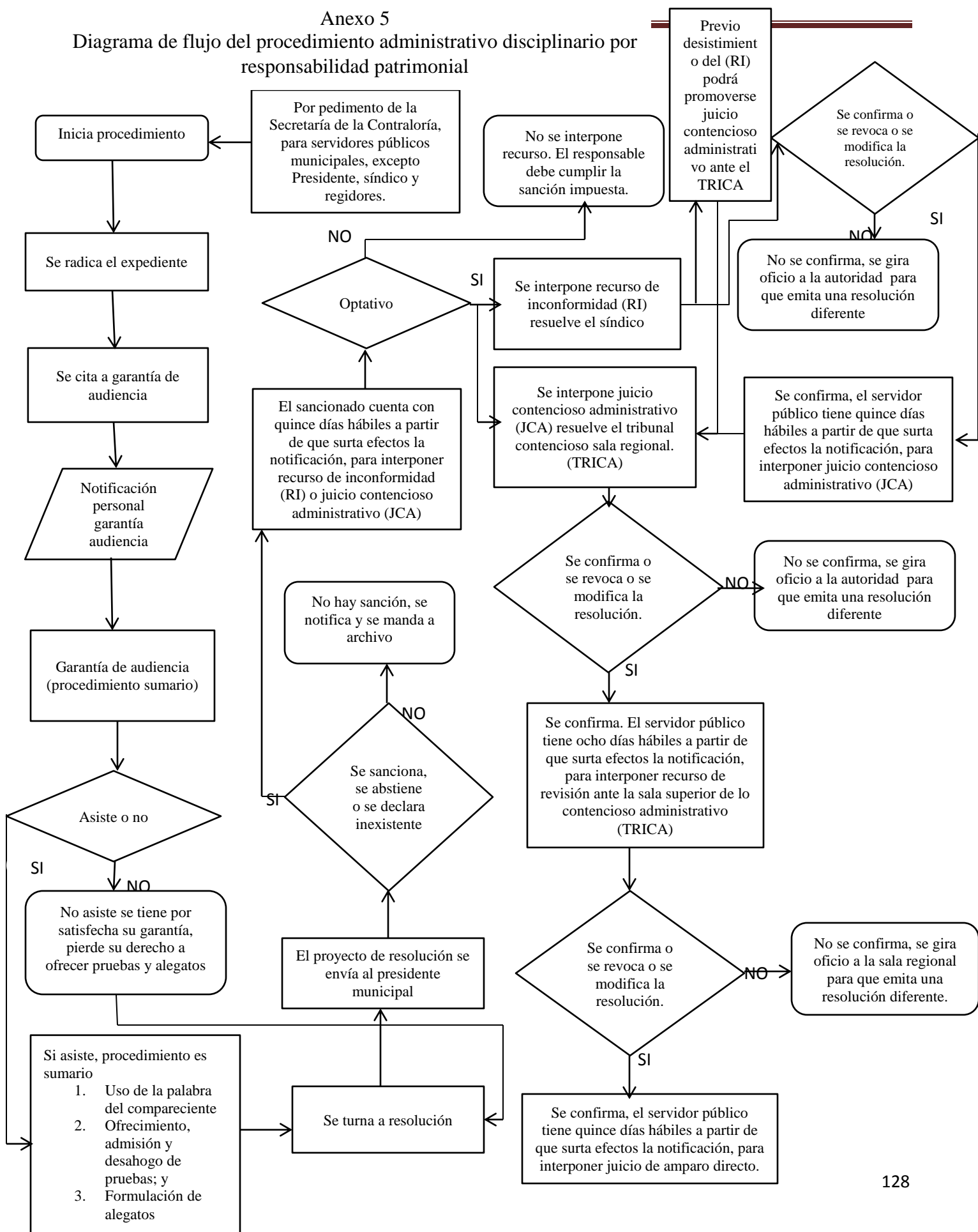


Anexo 4 Procedimiento administrativo disciplinario por responsabilidad (quejas o denuncias)



Anexo 5

Diagrama de flujo del procedimiento administrativo disciplinario por responsabilidad patrimonial



Acervo bibliográfico

Arellano David, Cabrero Enrique, Del Castillo Arturo, Coordinadores (2007) “Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE): M. A. Porrúa.

Bisquerra Alizina Rafael (1989) “Métodos de Investigación Educativa. Guía práctica”. Barcelona, CEAC.

Bonnin, Charles-Jean (2003) Principios de la administración pública. México, Fondo de Cultura Económica.

Chiavenato Idalberto, (1983), “Introducción a la teoría general de la administración” México, D.F; Editorial McGraw-Hill Traducción María Isabel Fittipaldi de Ruiz. Capítulo 1 la administración y sus perspectivas.

Chiavenato Idalberto, (1995). “Introducción a la teoría general de la administración” Colombia, Editorial McGraw-Hill, traducción German Villamizar.

Comisión Permanente De Contralores Estados-Federación México (1996) Normas De Otras Actividades, 1 Ed.

Enríquez Rubio Ernesto (2002) “Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. 1era edición, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México D.F

Gobierno del Estado de México (1992) “La contraloría en el Estado de México: sinopsis histórico - jurídica, funcionalidad actual, proyección futura.” Toluca, México: G.E.M. secretaria de la contraloría.

Guerrero Orozco, Omar (1985) Introducción a la administración pública México, México; Harla.

Iracheta Cenecorta Alfonso X. (2000) “Gobierno y Administración Pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia”, México, Colegio Mexiquense.

Klitgaard Robert (1984) “Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un enfoque internacional” México: INAP, ISAP.

Lanz Cárdenas José Trinidad (1993) “La contraloría y el control interno en México”, segunda edición, México: Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

Laris Casillas Jorge (2001). Administración municipal. Toluca, Instituto Hacendario del Estado de México.

Manual de organización de la contraloría municipal de Toluca 2009-2012. H. ayuntamiento. Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación. Subdirección de Innovación y Calidad. Toluca, México.

Manual de organización de la contraloría interna municipal de Tenango del Valle 2009- 2012, Estado de México.

Morales y Gómez Juan Miguel, Salazar Medina Julián, et, al (2011) Evolución institucional de la Administración Pública en el Estado de México 1968-2010, México, UAEMEX.

Perdomo Moreno Abraham (1997). Fundamentos de **control interno**, 6a ed. México, D. F.: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales.

Pichardo Pagaza Ignacio (2003) “Introducción a la nueva administración pública de México” México, editorial. INAP.

Poder legislativo del Estado de México (2010) Manual de procedimientos administrativos para las Contralorías Municipales: contraloría, dirección de situación Patrimonial.

Ramio Carles (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública. España. TECNOS.

Reinoso Sota Selene Rosa María, Villafuerte y Eudave Miguel Ángel (2003) Manual Básico para la administración pública municipal, México, 4º edición, IAPEM.

Rodríguez Valencia Joaquín (2000). Control interno: un efectivo sistema para la empresa, México: Trillas.

Salazar Medina Julián (2009). Elementos Básicos de la Administración Municipal. Toluca, México: IAPEM.

Páginas electrónicas.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2012) [en línea] [consultada el 7 de noviembre de 2012] disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>

Cárdenas Cedillo Matías (2012) “Curso de Capacitación. Sistema Integral de Evaluación Programática (SIEP)” [en línea] [consultado el 15 de julio de 2012] Disponible en: <http://www.osfem.gob.mx/>

Lopera Echavarría, Juan Diego, Ramírez Gómez, Carlos Arturo, Zuluaga Aristazábal, Marda Ucaris, Ortiz Vanegas, Jennifer. EL MÉTODO ANALÍTICO COMO MÉTODO NATURAL Nómadas [en línea] 2010, (Enero-Junio): [fecha de consulta: 2 de abril de 2013] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18112179017> ISSN 1578-6730

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) (2012) [en línea] [Consultada el 15 de julio del 2012] Disponible en: <http://www.osfem.gob.mx/>

Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM) (2012) [en línea] [consultada el 17 de noviembre del 2012] disponible en: <http://www.secogem.gob.mx/default.asp> y http://www.secogem.gob.mx/contraloria_social.asp

Secretaría de la Función Pública (SFP) (2012) [en línea] [consultada el 7 de noviembre de 2012] disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>

Bases Jurídicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
Bando municipal de San Antonio la Isla.