



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

---

---

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA  
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: FINANZAS Y SALARIOS EN EL MUNICIPIO DE TEPALCINGO, MORELOS, 2013-2014.

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA :

**IBARRA PLIEGO EDILBERTO**

ASESOR: DR. MIGUEL ANGEL SANCHEZ RAMOS

REVISORES: MTRA. MONICA SELENE MELENDEZ RIVERA

ESP. JUAN CARLOS RODRIGUEZ SANDOVAL

AMECAMECA, MEXICO; A      OCTUBRE, 2016

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO I TEORIA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA .....</b>	<b>8</b>
1.1 Enfoque clásico de la administración .....	9
1.2 Definición de administración pública .....	19
1.3 Antecedentes breves del municipio en México .....	25
1.4 La administración pública municipal .....	29
<b>CAPITULO II EL MUNICIPIO DE TEPALCINGO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL .....</b>	<b>35</b>
2.1 Generalidades del municipio de Tepalcingo .....	36
2.2 Estructura administrativa del municipio .....	39
2.3 Concepto de desarrollo municipal .....	47
2.3.1 Desarrollo social integral .....	49
2.3.2 Desarrollo integral municipal .....	50
2.4 Plan de desarrollo municipal .....	52
2.4.1 Índice de desarrollo municipal .....	56
2.5 Desarrollo humano .....	61
2.6 Índice de marginación .....	65
<b>CAPÍTULO III ADMINISTRACIÓN DE SALARIOS MUNICIPALES .....</b>	<b>71</b>
3.1 Sistemas para la administración de personal .....	71
3.2 Administración de salarios en el sector público .....	83
3.3. Análisis del municipio de Tepalcingo, Morelos .....	97
3.3.1 Participaciones y aportaciones del municipio .....	97
3.3.2 Distribución de recursos y programas del presupuesto Municipal .....	103
3.3.3 Sueldos y salarios en el municipio .....	104
<b>Conclusiones .....</b>	<b>110</b>
<b>Bibliohemerografía Consultada .....</b>	<b>119</b>
<b>Anexo N° 1 Sueldos del cabildo en los últimos tres trienios. ....</b>	<b>123</b>

## INTRODUCCIÓN

El municipio se entiende como la base de la organización política, territorial y administrativa, centrar la investigación en el municipio es relevante ya que es el gobierno depositado en un ayuntamiento el cual tiene un contacto cercano con la comunidad, en este se desarrolla una mayor participación e interés por parte de la ciudadanía. Las decisiones que son tomadas afectan o benefician a la comunidad en general.

El gobierno municipal necesita de un aparato administrativo que realice acciones que permitan un buen funcionamiento es en esta parte en donde la administración pública actúa como aparato organizacional, pues cuenta con los medios para llevar a cabo una buena administración, lo más importante para cumplir objetivos radica en tener una planificación adecuada enfocada a las necesidades, depende de una organización que le permita tener la noción de cómo deben realizarse los objetivos, contar con dirección nos da la base para que lo planeado se haga bajo principios económicos, técnicos y jurídicos.

Finalmente la ejecución permite modificar aquellas acciones que no estén dando el resultado esperado, es la parte esencial para fortalecer al municipio, sin una distribución de áreas o departamentos del gobierno municipal llegar a cumplir los objetivos y diseñar programas para tener un buen funcionamiento sería una tarea imposible es por ello que la administración pública como encargada de coordinar esos recursos tiene la principal atribución de llevar a cabo actividades administrativas para mejores servicios.

La ciudadanía depende de esta toma de decisiones ya que es una actividad organizada del Estado que se encuentra al servicio del pueblo el fin es preservar bienes y gastos que beneficien a la comunidad.

Es a través de la administración pública que se espera un desarrollo entre las actividades básicas de la población (educación, salud, vivienda. etc.) en donde la finalidad es tener este vínculo entre sociedad y municipio facilitando un desarrollo social económico y político, la administración pública debe de permitir un crecimiento con todas las acciones que realice.

Es la primera instancia en donde se notan las mejoras, programas, obras que se implementan dentro del municipio ya que los ciudadanos tienen la experiencia más cercana a las actividades que se están realizando, el municipio es la estructura que va a implementar los objetivos para comenzar el desarrollo social.

Los municipios cuentan con recursos que les permiten llevar a cabo programas que beneficien a la población el aparato administrativo tiene la responsabilidad de llevar a cabo acciones, las finanzas municipales tiene en su haber una serie de recursos de distribución que permiten un desarrollo equitativo en diversas necesidades de la comunidad.

Los municipios en general cuentan con recursos económicos que le son otorgados para el logro de objetivos que permiten un desarrollo político social y económico, la asignación del presupuesto la realiza la Federación puesto que es el encargado de recaudar el dinero que proviene de dichas Entidades.

La administración municipal cuenta con aportaciones provenientes del ramo 28 estas son asignadas sin una etiqueta de gasto, el objetivo principal de las finanzas municipales es lograr una adecuada y eficiente operación económica que favorezcan los recursos financieros y patrimoniales con los que cuenta el gobierno Municipal por lo que a través de la Hacienda pública municipal se da este análisis.

Es importante analizar las finanzas municipales ya que controlan la utilización de nuevos programas, obras etc. Que fortalecen el desarrollo del municipio, dentro de este rubro se tienen contemplados los ingresos los cuales determinan montos específicos de acuerdo a la ley, el financiamiento es en beneficio de mejoras para el gobierno municipal.

Las finanzas públicas municipales son el principal motor que impulsa el desarrollo de la vida cotidiana en el municipio, así mismo en ellos encontraremos un desglose de cómo van a ser utilizados, esto le da al municipio la facultad de administrarse y conocer las necesidades que tienen para llevar a cabo acciones que transformen el desarrollo de la entidad. Aunque se tiene autonomía propia existen ingresos que necesitan ser utilizados de acuerdo a la etiqueta que se les asigna, es a través de los impuestos, derechos, productos, participaciones que el municipio obtiene ingresos de manera natural, los impuestos son la parte con la que el ciudadano se siente más identificado ya que se ve como una fuente de ingresos importante.

Las finanzas municipales ven en este desglose una oportunidad esencial para disponer de este recurso y llevar a cabo acciones para cumplir metas que permitan una estabilidad social además de un desarrollo sustentable para el propio municipio y sus habitantes. De esta manera se puede analizar como son administrados los recursos que llegan al municipio, se tiene una visión de las aportaciones con las que se cuentan así como la recaudación que estos realizan en el periodo de su administración lo más importante es analizar en donde se aplicaran dichos recursos y que estos a ser utilizados se vean reflejados en mejoras en todos los aspectos dentro del municipio.

La asignación de tareas dentro de la administración municipal requiere de un proceso dinámico que facilite la ejecución de las labores en el trabajo esto con la finalidad darle mayor eficacia a las actividades que se realizan. Se debe considerar una adecuada y equitativa retribución por la labor desempeñada, sin

embargo se tiene que distinguir la diferencia entre los sueldos y salarios, ya que estos se otorgan de acuerdo a las tareas realizadas, el sueldo es la percepción en dinero por trabajos administrativos, mientras que el salario se recibe por hora o por día de acuerdo a la función desempeñada.

El sueldo es la parte esencial para que los trabajadores se sientan motivados a desarrollar dicha actividad de manera eficiente, sin embargo se ha visto como una posibilidad de incrementar ganancias personales se ha dejado abandonado el tema de cómo es asignado y si realmente es lo que se merece por realizar dicha labor. Esta asignación no es de manera aleatoria se asigna dependiendo de la actividad que se realice y el cargo que se esté ocupando, estos no son estáticos la mayor parte de esta asignación rebasa lo que el municipio puede aportar.

De las deducciones que se realizan a los trabajadores se tienen los recursos para implementar programas, el municipio está ocupando parte de sus ingresos únicamente para pagar sus nominas, el estudio de estos sueldos es verificar que efectivamente esta apegado al tabulador que se tiene en los diferentes niveles de gobierno, la remuneración no es estática por lo que constantemente va cambiando sin embargo mucho de ello tiene que ver con el desarrollo que el municipio ha tenido

En general los municipios utilizan sus ingresos para pagar propias nominas y dejan los programas a los gobiernos Estatales y Federales, el análisis de este rubro tiene que ver con el hecho de las tareas que están ejecutando ya que el dinero es pagado de acuerdo a las actividades que se realizan, sin embargo cuando estas dejan de ser eficientes dejan un descontento en la ciudadanía pues no se ve reflejado el trabajo en el municipio.

El salario es tema de controversia ya que la mayoría de los servidores lo ven como un incremento de ganancias más que como una gratificación, si este dinero sobrepasa lo aportado genera un malestar social y económico.

Objetivo general: explorar la administración municipal en cuanto a las finanzas y salarios en Tepalcingo, Morelos, 2013 y 2014.

Por tratarse de un estudio exploratorio no se cuenta con hipótesis de investigación, sólo existe una hipótesis de trabajo que consiste en que la administración de las finanzas y los salarios en el municipio de Tepalcingo, Morelos, durante los años 2013 y 2014 no cuentan con procedimientos institucionalizados y que responden a esquemas de expresiones subjetivas.

El tipo de estudio es exploratorio y descriptivo. Las técnicas de investigación utilizadas son la documental en literatura especializada y en los documentos de las finanzas públicas y nóminas del caso.

El reporte de investigación se presenta a través de tres capítulos, en el primer capítulo se describe la parte teórica, así como algunas definiciones de administración pública.

En el segundo capítulo se describen aquellos indicadores que son considerados para medir el desarrollo del municipio, en este mismo apartado encontramos las generalidades de Tepalcingo Morelos, así como un breve análisis de las condiciones de vida que se tienen en la entidad.

En el capítulo tres se abarcan los sueldos y salarios de los funcionarios, se da énfasis en la dependencia económica del municipio, así como un análisis de las deficiencias que tiene el municipio en esta materia.

## CAPITULO I TEORIA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

El presente capítulo trata sobre la teoría de la Administración Pública, iniciara con el enfoque clásico de esta donde se destaca el origen desde la comunidad primitiva, el cameralismo y la ciencia de la policía.

“La teoría de la Administración Pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado. A ella le atañen los principios que explican, de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública consiste en los elementos esenciales que lo constituyen, el devenir es una evolución hasta el presente”.<sup>1</sup>

A partir del nacimiento de esta teoría, podemos ver una vasta relación entre lo que es el Estado y la ciencia de la administración, esta disciplina surge porque se pretende hacer más directa la relación del Estado con los miembros de la comunidad, pues esta es la manera en que puede existir un mejor desarrollo, se dejan de lado aquellos trabajos de oficina y se da énfasis a la resolución de problemas en cuanto a necesidad, también vale la pena señalar que la administración sirvió para recaudar fondos que permitieran al Estado cubrir necesidades, mediante la recaudación de algunos impuestos, como derivado de esas culturas administrativas otras naciones han utilizado dichos esquemas.

En México se está utilizando de manera frecuente el termino ciencia de la administración pública, más que una disciplina se toma en cuenta la racionalización de ingresos a los procesos administrativos, una de las características sobresalientes de la ciencia de la administración ha consistido en un proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una larga pugna por conservar su identidad y definición, además tiene en cuenta la situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad.

---

<sup>1</sup> *Ibíd.* p. 42



## 1.1 Enfoque clásico de la administración

La sociedad a través de la historia ha encontrado la forma de organizarse para cubrir diversas necesidades. En las comunidades primitivas encontramos a individuos que se encargaban de satisfacer los requerimientos de la sociedad y cómo es que estos debían ser utilizados, por lo que ya habían desarrollado la forma de administrarse. Podemos ver que en las comunidades primitivas el hombre ya se organizaba para poder satisfacer necesidades de su población.

Pero la administración pública como hoy la conocemos no siempre estuvo presente pues de alguna manera se extraviaba entre la formación del Estado y la socialización en ella incluida la propiedad privada. La administración pública tiene su antecedente en la formación social y política de la organización del poder para la defensa de los intereses de la comunidad.

Una de las formas de organización que el hombre fue desarrollando se ubica desde la vida de este en comunidades primitivas la cual la mayoría de las veces estaba destinada a la caza y la pesca; pero cuando el hombre logra asentarse en un territorio específico le es necesario desarrollar formas más precisa de organización y de mando, que le aseguraran la propiedad privada y el usufructo de su trabajo. Es en este momento en el que se puede ubicar el surgimiento de la administración pública como objeto de estudio.

Ahora bien, el estudio del objeto de la administración pública empezó con aportaciones que pueden ser consideradas como pensamiento administrativo, como las aportaciones de Kautilya, de la cultura China y otras más. Una vez que se formaliza el estudio e incluso se incorpora a las universidades, por el siglo XVIII y principios del Siglo XIX, es cuando inicia como estudio del objeto, son sus aportaciones científicas.

La ciencia de la administración pública remonta su origen a principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza en quehaceres administrativos, no siempre se le

denominó administración pública pero hacían referencia a aquellas labores.<sup>2</sup>

Claro está que la ciencia de la administración como tal se ubica en el Estado contemporáneo, pero tiene antecedentes en el Estado moderno, como lo podemos ver con la siguiente cita:

Dentro de la historia de la administración pública podremos encontrar a las ciencias camerales, que era alusión al estudio de una antigua institución medieval llamada *cámara*, atañe una tesorería al servicio del señor feudal limitada a la realización de operaciones meramente financieras.

Los cameralistas no perdieron de vista el origen medieval que tenía. De acuerdo a la edad media la palabra cámara (*camera*) era el lugar en el cual los ingresos del reino eran guardados; sin embargo a partir del siglo XVII se comienza a usar la denominación de colegio (*collegia*). Pero como sinónimo de cámara, existen varios autores que hablan acerca de cómo es que debería de funcionar este colegio, para el autor Guillermo Schroeder (escribió en 1686) la denominación más adecuada era colegio absoluto. Para Joaquín Becher debía comprender cinco colegios: colegio espiritual, colegio moral, colegio doctrinal, colegio civil y colegio vital, cada uno sería responsable del desarrollo, cuidado y vigilancia de actividades sociales relativas a la administración del culto, la disciplina ética de los súbditos, la educación, las ciencias y las artes, el patrimonio estatal y finalmente la salud y la seguridad de toda la población.<sup>3</sup>

Otra de las nociones en torno al objeto de estudio de la administración pública la señala

Bernardo Van Rohr, quien considera que lo mejor era partir de la explicación de la existencia de dos colegios pues uno de ellos sería para la obtención de los ingresos y otro para los egresos. La cámara absolutista

---

<sup>2</sup> GUERRERO OMAR. *La teoría de la administración pública*. México: Harla. 1986: p. 3

<sup>3</sup> *ídem*

inaugura un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerando a la cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, no aspiraban a mantener el Estado de cosas, si no a transformarlo de manera radical, de modo que la administración pública debía ser revolucionada, el propósito era el progreso integral del Estado.<sup>4</sup>

El cameralismo sólo se apoyaba en los procedimientos gubernamentales, básicamente eran aquellos trámites que se realizaban dentro de oficinas; posteriormente el cameralismo dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos, y se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado.

Como se puede notar, el cameralismo es una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado, que se basaba en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares, fue primordialmente una teoría y una técnica de gobierno.

... al cameralismo le interesa el estudio de la actividad administrativa del Estado mediante el cultivo de la economía, la policía y la cameralia<sup>5</sup>.

Las ciencias camerales son llamadas así porque se integraban con el análisis científico, serio, académico de tres ciencias, principalmente, la economía, la policía y la cameralia o finanzas.

Las ciencias mencionadas, además de su utilidad intelectual y práctica, son una propuesta de cómo debe ejercerse el poder, procurando el bien del Estado. Son una postura paradigmática y viable en momentos que los resabios feudales debían diluirse. Son ciencias que tienen como propósito conseguir que la vida del Estado sea próspera en términos de alcanzar la abundancia, material, es decir, la riqueza, propiciando el bienestar de la

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* p. 4

<sup>5</sup> UVALLE Berrones Ricardo. *Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía*. México. INAP. P. 62

sociedad. Esta ha de traducirse en un incremento en los ingresos del Estado, lo cual significa la aplicación de tecnologías administrativas para conseguirlo<sup>6</sup>.

Cómo puede apreciarse, la economía es una ciencia que ha sido auxiliar para el actuar del ejercicio del gobierno es decir, que brinda apoyo a la administración pública y está dentro de su seno, dado que ésta requiere de esta para la coordinación de los recursos, su racionalización y la toma de decisiones.

La economía ha de contribuir al incremento razonable de los bienes de las personas, palanca determinante en la creación y redistribución de la riqueza. El ámbito privado que corresponde a la sociedad, es el terreno donde la economía ha de desarrollarse.

La economía es la fuerza que puede y ha de contribuir a la felicidad de los súbditos que es el bienestar del Estado, la cual tiene como propósito enseñar como los medios de las personas pueden ser preservados, incrementados y razonablemente aplicados<sup>7</sup>.

La administración pública encontró en la economía una forma institucional de administrar los recursos de los ciudadanos. Para Juan Enrique Justi “la economía de estado tiene como objetivo aportar el más alto grado de relación y coordinación. Esa coordinación se centra en las actividades económicas, a las que unifica y organiza, teniendo en mente la consecución de la felicidad de los súbditos<sup>8</sup>. La economía tenía como principal objetivo las actividades económicas con ello tendría que haber una buena recaudación de ingresos en las que el beneficiado fuera el Estado ya que así se tendría a la ciudadanía conforme pues se podrían cubrir necesidades, en ambas aseveraciones se ve a la economía como una disciplina en la que su principal función es mantener los ingresos del Estado.

---

<sup>6</sup> *Ídem*

<sup>7</sup> *Ídem*

<sup>8</sup> *Ibíd.* P. 63

En consecuencia, el cameralismo como estudio viene a ser el primer tratamiento formal y sistematizado de los quehaceres del gobierno, por lo tanto, constituye el antecedente primitivo de la Administración Pública.

El Cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Así mismo constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y aún más, a transmitirlos por medio de la cátedra.<sup>9</sup>

A través del tiempo el cameralismo no sólo se encargó de trámites de oficina se amplió a la organización de las finanzas es decir, a cómo debía estar organizado el Estado para hacer trabajar productivamente a los súbditos, hacerles comprender los métodos por los cuales enriquecen oportunidades, para crear conocimiento y que se administren bien sus ingresos, pero quienes se encargan de ejercer la administración se deben esforzar por convertirse en seres productivos que se comprometan con el bienestar de la sociedad y la prosperidad del Estado.

Desde el principio de la historia se tenía como base la buena administración y las ciencias camerales aportaban las bases de lo que después se denominaría administración pública. Cuando se avanza en el concepto y en aquellas actividades que se realizaban a beneficio de un poder centralizado, se pudo visualizar lo que se podían lograr para toda la sociedad, esta ciencia evoluciona por la misma necesidad de no hacer sólo trámites de oficina, más bien ocuparse de asuntos que competen a la comunidad y por supuesto la mejora del Estado. No es posible comprender la formación de la moderna ciencia de la administración, sin tomar en cuenta a los grandes reformadores del Estado absolutista.

---

<sup>9</sup> *ídem*

Por citar un ejemplo en el caso de Francia en el siglo XVIII esta labor de reforma corresponde a Jacob Turgot, quien ocupó el oficio de intendente, este era la pieza fundamental en toda la administración francesa y a ellos se les encomienda las grandes reformas que hay en mente por ser ellos los administradores del pueblo. La centralización del poder no permitía el desarrollo del Estado, no cabe duda de cuál era la magnitud de poder que era concentrado, pues el rey Luis XV ilustra el fenómeno del absolutismo al exponer “El Estado soy yo” en donde efectivamente todo estaba subordinado a su mandato.

Lo que postula Turgot era que la comunidad se involucrara en lo que compete a las necesidades no solo individuales si no a las del Estado; las materias propiamente a las que se refiere el autor y que han de ser devueltas al Estado son: 1) repartimiento de impuestos, 2) obras públicas, caminos vecinales y obras especialmente necesarias para los pueblos; 3) vigilancia de la policía de pobres, y 4) la relación de la parroquia con otros pueblos.<sup>10</sup>

En suma afirma Turgot

La labor administrativa fue para incorporar en los estertores del absolutismo, las instituciones administrativas que servirán de base, de un lado a la construcción de la administración del Estado burgués de derecho, y del otro, a inspirar el nacimiento de la ciencia de la administración.<sup>11</sup>

Pues al desaparecer el absolutismo este daba paso a un Estado de derecho y por lo menos ya era un avance. Este cambio democratizaba el ejercicio y la visión que se tenía del Estado y de la administración, pues ahora no se entendía como propiedad del soberano, sino como propio del pueblo, del ciudadano.

El cameralismo entonces como antecedente científico de la Administración Pública centra su interés en un área de estudio disciplinar que habilita al gobierno para desempeñarse en la administración del patrimonio estatal, tanto en acción

---

<sup>10</sup> *Ibíd. p. 49*

<sup>11</sup> *Ibíd. p. 50*

administrativa misma, como en lo concerniente a la forma en cómo se lleva a cabo. Se trata de un arte, de una tecnología que enfatiza sobre las condiciones óptimas para la recaudación de los ingresos del Estado. Este es el mayor interés de los cameralistas.

Otra de las corrientes que explica la teoría de la administración pública es la ciencia de la policía, la cual se abordara desde la perspectiva de Bonnin y Omar Guerrero.

Charles Jean Bonnin era un enterado de la ciencia de la policía. Aunque nunca cita en sus *Principios de administración pública* a cultivadores de esta ciencia, es indudablemente su tributario. El que Bonnin no haga referencia alguna a los teóricos de la policía se debe, a que como republicano y liberal convencido rechazaba todo aquello que oliera al antiguo régimen; la policía no es la excepción. El *Compendio* explica lo siguiente: ‘la policía, entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad pública, esto degenero en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituye la base de sus gobiernos’. Así él mismo aclara, transparentemente, el rubor que para un liberal como Bonnin significaría conservar este uso de la palabra policía, manteniendo el significado original de la auténtica policía.<sup>12</sup>

La policía como disciplina del cameralismo ponía atención en la forma en cómo podía incrementar el poder del Estado. En realidad, la policía es el antecedente directo de la administración pública. El paso de este estadio de estudio al científico que da lugar a la Administración Pública lo da Bonnin con sus obras y sistematizaciones al respecto.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.* P. 59

En el estado de derecho al tener como principio vital la constitución, ante el nacimiento del Estado burgués de derecho ya existía una disciplina intelectual dedicada al estudio de los problemas relativos a la ciencia de la administración pública, denominada *policía*, esta era una tecnología administrativa pero no una administración como se conocía la cual tenía como finalidad incrementar el poder del Estado y expande su fuerza para propiciar crecimiento.

Es el mismo Bonnin quien define a la administración pública como:

...una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuando existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.<sup>13</sup>

La palabra cambia, la idea permanece: la administración pública es una potencia constructora que promueve, como la policía, el progreso del Estado, porque arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y dirige convenientemente a los hombres y a las cosas. El parentesco, si no a la identidad, resulta evidente.

Charles Jean Bonnin, es el principal precursor de la ciencia de la administración pública, puso a manos de la asamblea durante la revolución francesa un libro titulado *Principios de Administración Pública*, esta obra inaugura la aportación intelectual de la moderna ciencia de la administración. Para Bonnin la administración pública hunde sus raíces en la sociabilidad natural del hombre la misma que originó la sociedad, nacida pues de la sociabilidad humana, la administración asume las formas organizativas que le dan convenios humanos; es decir las leyes mediante las cuales los hombres organizan su convivencia política y social.<sup>14</sup>

La administración pública es la autoridad de la comunidad a ella le corresponde el Estado civil de las personas, la forma en cómo se concebía esta idea era para hacer referencia a los gastos que se pagaban y debían ser bien administrados.

---

<sup>13</sup> Citado en Guerrero, Omar, *op. Cit.* P. 60

<sup>14</sup> Cfr. Bonnin, Charles Jean, *Principios de administración pública*. [Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero]. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.



Con absoluta precisión se puede fijar como momento de nacimiento de la ciencia de la administración el año de 1808, cuando se publicó *Principios de la Administración Pública*, en ella se comprenden las materias que se refieren a la administración, esta ciencia en la idea de Bonnin la describe como:

La disciplina que estudia las materias relativas a la administración y la divide en administración pública y administraciones especiales que no son más que la rama de la primera, esta categoría de administración pública la liga al estudio de las leyes administrativas y en el personal en el que encarna la propia administración que son funcionarios públicos.<sup>15</sup>

Esto permitió una nueva organización sobre todo en Francia pero que a la par dejó descendencia en otros países. Para Bonnin la administración no sólo era una disciplina, o bien la forma de organizar los recursos, la acción de la administración sobre las cosas las cuales las denominas propiedades, para el autor

Existen tres tipos; la primera, la pública que comprende una inmensa cantidad de recursos que son los bosques, maderas, carreteras, caminos y canales, ríos y riveras y todo aquello que se refiera a la venta del dominio público. El departamental que solo se divide en comunal y departamental, y finalmente la propiedad privada sobre la cual actúa la administración particularmente con relación a las casas, maderas, aguas, canteras, minas, minerales y propiedades industriales.<sup>16</sup>

Así, entonces surge la ciencia de la administración como un campo del saber propio que pone su atención en lo público, en las relaciones del poder, diferencia lo público de lo privado. A esta ciencia se le denomina Administración Pública. El interés científico de ésta es la relación entre comunidad e individuos, y es aquí donde se analiza la propiedad, la existencia de esta disciplina nos permite retomar la relación que existe con el Estado, es necesario retomar que es lo público para esta ciencia.

---

<sup>15</sup> *Ibíd. p. 61*

<sup>16</sup> *Ibíd. p. 63*

Los asuntos administrativos entrañan una índole pública, por la naturaleza de sus funciones, pues su nacimiento está en la sociedad. Charles Jean Bonnin estableció a principios del siglo XIX los principios de administración pública:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) Que la conservación de esta es el principio de la administración;
- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de leyes de interés general.<sup>17</sup>

En todo esto la administración pública relaciona a la comunidad con los individuos, además todo aquello tiene que ver con sus actividades y necesidades públicas, es esta palabra la que marca los problemas y responsabilidades de la administración, esta surge cuando el gobierno se organiza, o más bien toma su espacio.

Para definir qué es lo público, podemos decir que

La voz publica, igual que el vocablo política tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras derivan de la raíz *pul* (amplitud); de ella deriva en el griego la palabra *polis* (ciudad, estado) origen del concepto de política, y en el latín *populus* (pueblo), que es un producido por la reduplicación de la voz *pul*. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo.<sup>18</sup>

Por consiguiente, la administración pública es más que una técnica y dirección, esta es un instrumento de gobierno y una servidora de la comunidad, todo esto tiene relación a los problemas que tiene pero en lo social, como son: salud, obras públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental.

La administración tiene su razón de ser en la solución de problemas relacionados con la sociedad, y de ella depende que exista un buen desarrollo no solo en los

---

<sup>17</sup> *Ibíd. p. 40.* También Cfr. Bonnin, Charles Jean, *Principios de administración pública*. [Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero]. México: Fondo de Cultura Económica, 2004. P. 385

<sup>18</sup> *Ibíd. p. 42*

municipios, también el Estado, las actividades de gobierno son competencia de la administración pues estudia el espacio público y las relaciones entre este y lo privado, en este contexto histórico podemos hablar de lo que se entiende por administración pública, es por ello que el siguiente apartado está destinado a la discusión y recreación de la definición de la administración pública.

## 1.2 Definición de administración pública

El aparato organizacional a través del cual el gobierno convierte sus decisiones en acciones constituye la administración pública. Es ésta la que se caracteriza con el sistema capitalista, con la idea liberal, con los regímenes constitucionalistas, lo que supera al estado absolutista.

La voz administración pública enuncia la existencia de una relación social desarrollada en una etapa de la historia que comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales y la extinción del estado absolutista. El fenómeno que le precedió, y del cual conserva una gran herencia, tuvo una denominación distinta: se llamaba policía.<sup>19</sup>

En todo momento se toma a la administración no como una función absoluta de quien gobernaba, se tomaba en cuenta a lo colectivo para poder hacerla eficiente, Pero ¿qué significa administración pública? Omar Guerrero en una de sus obras si no es que en varias de ellas cita a un autor anónimo, mismo que presta los elementos identificadores de lo que es la administración pública, cita que se reproduce a continuación para precisar ese concepto.

La administración es esa dirección general que mantiene el orden de la sociedad política. Se relaciona con la naturaleza y principio del gobierno que busca establecer o restablecer. Es relativa a la situación física del país, a su clima frío o caliente, al temperamento de los habitantes y a la calidad de las tierras. Ella está interesada por la grandeza del país, por su

---

<sup>19</sup> Guerrero, Omar. "Administración Pública" en *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica. 2000, p. 1

producción y riqueza, así como por el genio del pueblo, por sus costumbres y maneras, y por las artes, comercio e industria de sus habitantes [anónimo, 1786: 1].<sup>20</sup>

Nótese cómo la administración está vista como el elemento que ordena a la sociedad a la vez que es la operación del gobierno, se refiere a todo lo que tiene que ver con la vida misma de la comunidad, pueblo o país. Asegura con su acción la estabilidad y la atención de las condiciones necesarias para lograr el desarrollo de la misma sociedad que se ha organizado de forma política.

Existe gran discusión al respecto de lo que estudia y constituye el objeto de la Administración Pública como ciencia, lo que se pretende ahora es describir este objeto, mencionando las formas que adquiere y las modalidades a través de las cuales se presenta:

En este apartado de definiciones encontramos cuatro campos asociados al objeto de la administración pública, como son: 1) el gobierno; 2) el Estado; 3) el poder ejecutivo y 4) los asuntos públicos, por lo que cada una delimita su propio campo de acción.<sup>21</sup>

Entonces al referirse a administración pública se puede estar incluyendo a estos campos mencionados, dentro de los cuales el más común es el ejecutivo, dado que es a este órgano de poder a quien le corresponde la aplicación, instrumentación de las políticas que hacen posible la consecución del bien público temporal o lo necesario para lograr la satisfacción de necesidades.

Por lo general, la “administración” significa las autoridades ejecutivas o administrativas más importantes. De ahí que “administración”, cuando se utiliza para indicar una función, tiene la posibilidad de promover la idea de

---

<sup>20</sup> *Ídem*

<sup>21</sup> Sánchez González, José Juan. *La administración Pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdez y IAPEM. 2001. P. 107

que esta función de gobierno se encuentra solo en el trabajo de lo que se le conoce comúnmente como las autoridades ejecutivas o administrativas.<sup>22</sup>

Al tratarse de la aplicación y acción del gobierno, dentro de un Estado de Derecho, esta debe estar vinculada al derecho público del cual se desprende. En consecuencia, toda acción administrativa encuentra su fundamento en el conjunto normativo que regula la vida del Estado.

Para Wilson la administración pública es la parte más dinámica y visible del gobierno, la cual se encuentra vinculada estrechamente con el derecho público: 'La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración'.<sup>23</sup>

La administración pública se caracteriza porque se ocupa del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y del derecho que es el elemento coercitivo de la sociedad, esta disciplina tiene esta relación con el ejecutivo y como algunos otros autores han mencionado es la maquinaria que planifica, organiza, educa y da dirección para la realización de los fines del sistema político.

“La administración pública se puede definir como el brazo ejecutivo del gobierno; 2) la formulación e implementación de las políticas públicas; 3) un considerable rango de problemas concernientes al desarrollo y cooperación humana; 4) un campo en que puedan ser diferenciados de distintas maneras de la administración privada”<sup>24</sup>. Estas características destacan el carácter del estudio del objeto.

Esto da muestra que la administración puede ser considerada como la realización de objetivos, esta es la que planifica, en donde se visualiza toda la organización para cubrir necesidades o bien cumplir con tareas que requiere el sistema político. Sin embargo, hay que considerar que si hay una parte que planea tiene que existir

---

<sup>22</sup> *Íbid* p. 108

<sup>23</sup> *Íbid*. P. 107

<sup>24</sup> *Íbid*. P. 115

esta parte que ejecuta. Esta es la administración pública, que es aquella parte que tiene que ver con el gobierno pues es aquí en donde se hace el trabajo del gobierno considero que es la parte en donde hay más relación con los ciudadanos para cubrir necesidades.

La aplicación de la política, la instrumentación de las políticas, tiene que ver con dos áreas, con el contenido como con la forma:

[...]La administración se refiere al “que” y al “como” del gobierno. El “que” es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El “como” son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración.<sup>25</sup>

La administración a través de los servicios públicos enlaza al gobierno con la sociedad, la razón de ser es tener conocimiento de lo que se quiere lograr sin embargo lo importante es cómo llegar a este objetivo cuales son los medios para cumplir con las necesidades en el caso de esta investigación se centra en el municipio pues es ahí donde la sociedad tiene mayor vínculo para cubrir necesidades a través de programas operativos que ayudaran al municipio a desarrollarse. Por ello la administración es la representación en el seno de la sociedad. En este vínculo se formalizan reglas y estructura, así la administración pública es derecho y también organización, a la vez que está contextualizado en la política pues las leyes y funciones se encarnan en un aparato que ejecuta estas actividades.

“En general, la administración pública puede describirse como: a) en términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo que es lo mismo, el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares; b) las estructuras del

---

<sup>25</sup> *Íbid* p. 109

gobierno cuya función principal es realizar este proceso.”<sup>26</sup> la administración no tiene otro interés más que ejecutar acciones para cubrir necesidades es un sistema en el que se siguen reglas para tomar decisiones favorables sin embargo es aquí en donde se entra en controversia muchas de estas decisiones no cubren los objetivos y necesidades de la población.

El término administración encuentra su raíz etimológica en la voz *administratio* hacía referencia (a hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) esta palabra quiere decir servir a.

En sentido etimológico de la palabra administración pública significa prestar el servicio al pueblo, es decir al público, la idea se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tienen un sentido colectivo. La administración pública es la actividad organizada del Estado<sup>27</sup>.

Aunque esta palabra ha tenido que ser cambiada a través de la historia, está siempre ha sido orientada al pueblo, al servicio que se tiene que dar para satisfacer necesidades del pueblo en diversos aspectos; esta es la esencia de la administración, servir, aunque algunos gobiernos lo ven como un favor hacia la comunidad, es la obligación de cada una de las autoridades observar y realizar un estudio minucioso de lo que ha faltado y aquello que ha funcionado para mejorar la administración.

La existencia de varias definiciones a través de la historia sobre administración también se encuentra vinculada a la administración pública; en Alemania Lorenzo Voin Stein, Carl Marx; en Francia Bonnin el fundador de la administración pública; Colombia Florentino González y en España Javier Burgos. La mayor aportación que hace Stein es comprender el objeto de estudio de la disciplina “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye por tanto

---

<sup>26</sup> *Íbid.* P. 113

<sup>27</sup> *Íbid.* P. 104

la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”<sup>28</sup>.

Cabe señalar que la diferencia entre definiciones viene a darse en una parte por el hecho de que la administración puede ser entendida como organización y dirección, y la otra parte como el hecho de verla como ciencia y el arte de la organización aplicada a las actividades del Estado, sin embargo una aproximación más acertada es establecer que esta disciplina “es la ejecución de las tareas del Estado, esto es que en cada Estado debe definir sus propias tareas y por tanto, cada estado debe elaborar su propia doctrina sobre la administración pública”<sup>29</sup>.

José Juan Sánchez presenta al final del capítulo respectivo una síntesis de lo que es la administración pública, llegando a lo siguiente, entre otros:

- Es el gobierno en acción y la parte más visible de la actividad pública, inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
- Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que la constituyen aunque se relacionen de manera indirecta con los poderes legislativo y judicial.
- Es un proceso dinámico que se tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
- Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el estado puedan alcanzar los objetos concurrentes de estos tres factores.
- Es un instrumento fundamental del Estado para la realización de aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer pero que debido al interés debe realizarse<sup>30</sup>.

La administración pública está realizada o por lo menos la establece el poder ejecutivo, pues tiene la tarea de mayor transcendencia pues le corresponde administrar los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno, pues esta es un proceso necesario para alcanzar los objetivos. La administración pública por

---

<sup>28</sup> *Ibid.* P. 106

<sup>29</sup> *Ibid.* P. 118

<sup>30</sup> *Ibid.* P. 123



medio de sus órganos funcionarios y empleados realiza operaciones con lo que busca alcanzar sus metas.

Andrés Serra Rojas menciona que tales medios son; planificación: que comprende a) la prevención para poder realizar sus actos; b) capacidad de medios económicos disponibles o previsibles; c) organización: como va hacerse; d) dirección: ordenar que se haga bajo principios económicos técnicos y jurídicos; e) ejecución: es la relación concreta con los fines señalados en sus leyes; f) control: o examen para corregir deficiencias, errores e insuficiencias para demandar responsabilidad a los infractores<sup>31</sup>.

De lo anterior podemos decir que los órganos de gobierno son los encargados de ejecutar y llevar a cabo la eficiente administración de cada una de las instancias que forman parte del Estado, el fin de esta disciplina es la unión entre la ciudadanía y el Estado es a partir de ello que el desarrollo de cualquier entidad puede alcanzar una buena organización, ya que está al pendiente de las necesidades y problemas que puedan presentarse es facultad de la parte administrativa dar solución así como aumentar la relación ciudadano-gobierno.

Una de las entidades y órganos del poder lo constituye el municipio, el cual despliega administración pública, que es el objeto de estudio del presente trabajo, en tal sentido se hace imprescindible conocer sus antecedentes y evolución como gobierno local para comprender sus fortalezas y debilidades.

### **1.3 Antecedentes breves del municipio en México**

La administración pública tiene como fin esta socialización entre el aparato administrativo y los ciudadanos, la tarea principal es ejecutar acciones que permitan una estabilidad económica, así como cubrir las necesidades de la población, la planificación de lo que se quiere lograr es el paso primordial para llegar al objetivo deseado, las leyes le dan pauta a la administración para llevar a

---

<sup>31</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Ed. Porrúa. México. 28 ed. 2000, p. 82.

cabo actividades que concreten los fines señalados, el campo de ejecución es cualquier parte del gobierno a nivel federal, local o municipal, para el caso de esta investigación se va a tomar en cuenta la relación de la administración con el municipio que es donde los ciudadanos tienen más cercanía es aquí donde se llevan a cabo la toma de decisiones así como su aplicación para mejorar las condiciones de la comunidad.

En este sentido, el municipio es fundamentalmente, y con carácter universal, una agrupación de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio territorial determinado, perfectamente delimitado, donde se desarrollan costumbres y hábitos de vida determinados por una serie de factores históricos, geográficos, étnicos, etcétera.

El municipio se entiende como entidad política y organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por tanto, el municipio es célula básica de la división política del país; es, pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa<sup>32</sup>.

El Municipio es una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de la humanidad, por lo que sus orígenes deben rastrearse en la historia de las grandes civilizaciones que generaron un elevado sentido de la concentración del poder político, el cual configuró también una extensa red de instituciones administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.

Paralela a la tradición municipal europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los

---

<sup>32</sup> Chávez Jiménez Pedro, Como administrar un municipio. Guía básica para gobernar mejor, México DF, 2005, Trillas. Pág. 16.

municipios americanos; entre ellas se encontraba el *Calpulli*, el cual fue una organización familiar que evolucionó en el Imperio Azteca.

Esta institución constituía una unidad autónoma de gobierno, pero sujeta, desde luego, a un ámbito superior constituido por Señoríos, Reinos, o Imperios, según el caso. Ciertamente el *Calpulli* azteca y el Municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista, y nadie puede negar que en ellos encontremos los gérmenes del actual Municipio Mexicano, el cual durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio Español.

Pero el Municipio sufrió una serie de transformaciones propiciadas por la variación de los regímenes de gobierno colonial practicados a lo largo de los años:

En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por Gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia.<sup>33</sup>

Pero no solamente es en la Colonia cuando el municipio se ve sometido a poderes y mandos que le restan autonomía, durante la época post independiente, el municipio estuvo sometido a través de figuras de control político que subrayan el carácter centralizador de la política mexicana.

La independencia de la Nación Mexicana simbolizó el inicio de un sistema de pensamiento que se mantiene hasta nuestros días como el generador de la racionalidad ética y política del Estado Mexicano. Durante el final del siglo XVII, las colonias americanas pertenecientes al Imperio Español, comenzaban a mostrar ya los efectos del pensamiento ilustrado, inspirado en la Revolución Francesa. A pesar de los múltiples cambios efectuados al

---

<sup>33</sup> *Ídem*

texto constitucional, el Municipio se mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante casi todo el siglo XX.<sup>34</sup>

Sería a partir del programa de gobierno formulado en 1982 por el entonces Presidente Miguel de la Madrid, cuando se dio impulso al Nuevo Federalismo Mexicano; y con él a la vida municipal, la cual cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa, de las nuevas condiciones a las que en ese periodo se enfrentó el país. Se reformó el artículo 115 para establecer en él las bases mínimas de regulación para el municipio, en donde se le reconoció que era administrado por un ayuntamiento el cual contaba con libertad hacendaria. De igual forma se sigue reconociendo que no habrá autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

Es hasta 1999 con la reforma constitucional que se le concede el carácter de gobierno al ayuntamiento, así pasa de un simple administrador a un gobierno de lo local. También es importante mencionar que el gobierno municipal cuenta con facultades reglamentarias, es decir, aquello que le permitirá dictar sus propias reglas de funcionamiento y para la convivencia social necesarias en la comunidad. Con esta facultad se cierra la condición de gobierno ya que este se ejerce a través del dictado de normas. Así el municipio ve garantizado su orden y dirección con el ejercicio del gobierno local que puede dictar las reglas (reglamentos) necesarias para una convivencia de respeto y paz.

En el municipio se encuentran inmersos tres elementos necesarios:

1. Población. Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

---

<sup>34</sup> *idem*

2. Territorio. Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción de territorio de un estado que de acuerdo con su división política es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

3. Gobierno. Como primer nivel de gobierno del mismo sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

Con base en estos tres elementos se puede obtener un concepto más claro:

Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población, asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que funge por normas de acuerdo con sus propios fines. Su órgano de gobierno es un ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un presidente municipal, síndico y regidores. Al municipio también se le conoce como comuna, burgo o condado, dependiendo del país a que corresponda. El gobierno municipal necesita de un aparato administrativo que instrumente las acciones que él determine, en tal sentido surge la administración municipal.

#### **1.4 La administración pública municipal**

Fue a partir de 1917, con la consagración del artículo 115, en donde se estableció la libertad municipal. De 1917 a 1983 el artículo 115 ha sido objeto de seis reformas, la de mayor importancia en ese periodo fue la del 6 de diciembre de 1982, cuando era presidente Miguel de la Madrid; dicha reforma fue un intento de fortalecer al municipio en lo político y administrativo, dotándolo de mayores recursos económicos (derivados del impuesto predial); así como siete importantes reformas de carácter político, de índole jurídica, en materia de servicios públicos, en el ámbito tributario municipal, en materia de desarrollo urbano, en materia de trabajo y al sistema de coordinación gubernamental.

Son estas reformas la que dan mejor forma legal a la administración municipal. Esto no niega la existencia de esta desde que el municipio cuenta con un órgano que dirigía a la comunidad en la consecución de determinados objetivos. Es decir, la administración pública municipal ha existido desde que en la comunidad local hay un órgano que dirige.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun), con objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de administración pública y gestión de los servicios públicos. Esta dependencia ha sufrido modificaciones importantes, como el cambio de siglas, ahora es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

A la administración pública municipal se le puede concebir de formas diversas porque es amplia y compleja la misma administración. Así puede entenderse por administración pública municipal el conjunto de áreas o departamentos del gobierno municipal encargado de coordinar los recursos de diversa índole, para el logro de los objetivos.

Un segundo concepto la concibe como una corporación de individuos, quienes serán conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados. Otro concepto concibe a la administración pública municipal como una disciplina o actividad fundamental, en las funciones administrativas que realiza el gobierno municipal mediante su órgano administrativo para el logro de sus objetivos; de esta se derivan la planeación y la organización de las actividades.

Así se aprecia que la administración pública municipal se centra en las áreas es decir en la organización, en los individuos, y en la disciplina. Los dos primeros hacen hincapié en la acción del gobierno, mientras que el último en la formación disciplinaria. Esto confirma lo descrito en el primer apartado del presente capítulo.

Desde el punto de vista orgánico, el objeto de la administración pública municipal la conforma, todos los recursos humanos y materiales que dependen de la autoridad ejecutiva municipal.

En la arista dinámica o funcional, según este punto de vista la materia de la administración pública municipal está constituida por aquellas acciones de poder público municipal cuya naturaleza sea materialmente administrativa.

Entonces, la administración pública municipal son actividades administrativas que realiza el ayuntamiento para llevar a cabo sus atribuciones por medio de su órgano administrativo que compone la rama ejecutiva, teniendo este jefe como máximo al presidente municipal.

Administración pública municipal es la actividad del gobierno municipal que está regulada por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en particular su artículo 115), la Constitución de los estados, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas; encaminada a prever, planear, organizar, integrar, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal; ejercida por el presidente municipal, mediante su órgano administrativo durante un periodo de tres o cuatro años según la entidad federativa respectiva.

Se ha observado y comprobado que la administración pública municipal incorpora formas de organización como: la centralizada, la desconcentrada, la descentralizada y por colaboración, de acuerdo con las características del municipio (ya sea metropolitano, urbano, semiurbano, etc.), al alcance de sus funciones (según la reglamentación municipal) y a su capacidad administrativa.

La administración pública centralizada en el municipio está integrada por todas las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, creadas por acuerdo de cabildo, y cuyos recursos provienen del presupuesto anual de egresos. Estas unidades administrativas se dividen principalmente en

secretaría municipal, tesorería municipal, departamento de obras y servicios públicos, oficialía mayor, comandancia de policía, contraloría municipal y todas las demás que atiendan por disposición de cabildo un asunto del gobierno y administración municipal y se les ubique jerárquicamente por debajo del presidente municipal.

La administración pública municipal desconcentrada corresponde un órgano de gobierno denominado, por lo general, delegación, ayudantía, comisaría o junta, integrada por autoridades representativas del ayuntamiento y del presidente, que ejerce por delegación sus atribuciones.

La administración municipal descentralizada está integrada por los tres tipos de organismos que componen a este tipo de administración: a) organismos descentralizados; b) las empresas paramunicipales, y c) los fideicomisos. Entre las principales características de este tipo de organismos destacan los siguientes:

- Pueden ser creadas por acuerdo del ayuntamiento en sesión de cabildo, pero requieren la autorización del Congreso del Estado. Su creación debe obedecer a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio.
- Goza de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Goza de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
- La designación de sus funcionarios es mediante los propios órganos de Gobierno.
- Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del ayuntamiento.
- Son supervisados por las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, así como por el síndico y/o regidores del ramo.

a) *organismos descentralizados*. Son entes auxiliares del municipio que, a iniciativa del Ayuntamiento son creados por la legislatura local, con el fin de



cumplir una función específica, como la de garantizar la explotación de ciertos bienes o recursos propiedad del municipio, o bien impulsar la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social.

*b) empresas paramunicipales.* Son entidades que crea el Ayuntamiento por acuerdo de cabildo y, cuando lo disponga la ley, con la aprobación del Congreso del estado, dichas empresas pueden adoptar la modalidad de participación mayoritaria o minoritaria.

Cuando los ayuntamientos, por disposiciones de ley, tengan que recabar la autorización del congreso local para crear una empresa paramunicipal, ya sea mayoritaria o minoritaria, le informaran a dicho Congreso los fines que se persiguen con la creación de la empresa, así como su estructuración interna, el impacto económico y social de esta en la comunidad y el destino de las utilidades que se obtengan.

*c) fideicomisos.* Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo del Ayuntamiento y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del congreso local. Los fondos son del Gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias, como pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos pueden, también, provenir del Gobierno estatal.

La modalidad que adopta es la de fideicomiso de administración, mediante el cual el fideicomitente entrega bienes muebles e inmuebles al fiduciario para que se encargue de la prestación de algún servicio público de interés colectivo.

Las funciones de vigilancia y control se hacen por medio de un comisario, designado por el propio Ayuntamiento. La acción de un fideicomiso queda establecida en un contrato, donde se precisan los derechos y responsabilidades

que corresponda ejercer al fiduciario acerca de bienes fideicomitidos, sus limitaciones o los derivados de terceras personas, así como los derechos que el fideicomitente se reserve.

La administración pública municipal por colaboración es la que se encarga de estudiar la cooperación ciudadana en las gestiones administrativas del municipio; se da mediante los consejos de contribución municipal, estos son órganos dotados de personalidad jurídica, auxiliares del Ayuntamiento, con funciones específicas señaladas en el bando de policía y buen gobierno y en los reglamentos municipales, que, por lo regular, corresponden a las áreas de obras y servicios públicos y actividades socioculturales municipales.

Los integrantes de estos consejos de contribución son, regularmente, representantes de las más importantes agrupaciones civiles del municipio, por ejemplo, asociación de comerciantes, profesionistas, trabajadores, clubes sociales, servicio, etc.; por parte del Ayuntamiento participan, por lo general, el presidente municipal, un regidor y el director de obras públicas del municipio.

La administración pública municipal atiende una serie de funciones las cuales se pueden clasificar en dos grupos, uno en donde están las sustantivas, es decir, todas aquellas que están dirigidas al ejercicio de gobierno, justicia, desarrollo económico, obras públicas, desarrollo urbano, servicios públicos, seguridad, entre otros. Mientras que en el segundo grupo se ubican las adjetivas, es decir, todas aquellas que constituyen la administración de recursos y procesos para que pueda atender las actividades primordiales, dentro de este grupo se encuentra la administración de recursos financieros, humanos, materiales, de evaluación y control de la gestión. El interés de este trabajo se centra en dos puntos, uno que es el desarrollo municipal y otro en la administración de salarios.

## **CAPITULO II EL MUNICIPIO DE TEPALCINGO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL**

El presente capítulo está dividido en seis apartados en el primer apartado se describen las características del municipio, así como las actividades económicas a las que se dedica la Entidad, así mismo se describe el tipo de servicios con los que cuenta, y el total de habitantes que están concentrados en el municipio. En el segundo apartado se describen las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos, presidente municipal, síndico, regidores y directores. En este bloque se mencionan las leyes y artículos que sustentan dichas funciones. En el tercer apartado se toman en consideración algunos principios del Plan Nacional de Desarrollo que permiten un cambio en el actuar de los municipios, así mismo se analizan los factores a través de los cuales se llega al objetivo principal que es el desarrollo, entre ellos encontramos el desarrollo social integral el cual tiene como fin satisfacer las necesidades básicas humanas, en este bloque se toma en cuenta el desarrollo integral municipal el cual vincula a la sociedad con el gobierno dando congruencia a los planes y programas que la sociedad necesita para llegar a tener una estabilidad, en este apartado se analizan dichas relaciones así mismo el actuar del municipio frente a estos retos.

En el cuarto apartado se mencionan las atribuciones del plan nacional de desarrollo en este se dan las pautas que permiten dar seguimiento a los programas así como evaluar la manera en que están ejecutando, todo ello con la finalidad de mejorar las condiciones de vida en el municipio. En este ámbito el índice de desarrollo municipal mide esta cobertura y en esta relación se describen los indicadores que dejan ver si el municipio está teniendo un desarrollo equilibrado.

El apartado cinco se analizan las condiciones de vida que se tienen en Tepalcingo, en ello se toman algunos datos de años anteriores para ver como ha sido dicho desarrollo, pues con una deficiencia en acceso a oportunidades sobre todo

laborales el municipio carece de ofrecer a los ciudadanos oportunidades que beneficien tanto al Municipio como a la ciudadanía, es por ello que explicaremos los indicadores que miden dicho progreso. A ello está relacionado el índice de marginación en el cual se mencionan las dimensiones que se miden para verificar que efectivamente se estén dando las condiciones de desarrollo en este apartado seis encontraremos estas variables, que nos permiten visualizar las condiciones de la comunidad lo cual indudablemente atañe al municipio. El capítulo está enfocado a los diferentes factores que favorecen al municipio así como aquellos en los que se ha puesto poco interés para que se llegue a un desarrollo.

## 2.1 Generalidades del municipio de Tepalcingo

Tepalcingo, Morelos, Políticamente está dividido en 20 localidades, siendo las más importantes: la cabecera municipal, Huitchila, Ixtlilco el Chico, Ixtlilco el Grande, Los Sauces, El Tepehuaje, El Limón, Pitzotlán, El Pastor y Zacapalco.

Mapa N° 1 Ubicación Geográfica de Tepalcingo



Fuente: [www.siem.gob.mx](http://www.siem.gob.mx)

Cabe señalar que las comunidades de Tepalcingo con mayor población son las siguientes:

**Cuadro 1. Habitantes en el Municipio de Tepalcingo**

Poblacion	Habitantes
Tepalcingo (cabecera)	10734
Ixtlilco el grande	3108
Atotonilco	3100
Huitchila	1774
Zacapalco	1688
Ixtlilco el chico	1241
Los sauces	265
Pitzotlan	47
EL tepehuaje	129
El limón	141

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM17morelos/municipios/17019a.html>

En la mayoría de sus localidades existe un alto índice de migración hacia los Estados Unidos, principalmente por causas económicas. Una gran cantidad de profesionistas se encuentran en la cabecera municipal en donde la mayoría de ellos son maestros que emigran a otros Estados para tener oportunidades de empleo. Esto da señales de que se trata de un municipio que tiene limitada su capacidad de absorción laboral y, por consecuencia, su oportunidad productiva.

En cuanto a la educación en el municipio de Tepalcingo se cuenta con la infraestructura necesaria para albergar siete escuelas de educación primaria y siete escuelas secundarias A nivel medio superior están a la disposición de la población la escuela preparatoria federal por cooperación "Mariano Matamoros", y el colegio de bachilleres plantel 07.

En el municipio nos encontramos con diferentes actividades que realizan los habitantes, en las primarias sobresale la agricultura donde pocos propietarios cuentan con tierras y las trabajan, dando a su vez empleo para los demás vecinos que no cuentan con tierras propias (7280 son las hectáreas cultivadas y que poseen los habitantes de Tepalcingo). El municipio tiene actividades secundarias y terciarias las cuales se desarrollan en diferentes sectores y servicios.

En el siguiente cuadro se describen los rubros en los que se desarrolla cada una de ellas.

**Cuadro.2 Actividades Económicas en el municipio de Tepalcingo.**

Actividad primaria	Actividad secundaria	Actividad terciaria
Agricultura: 5141 hectáreas de temporal sembradas 2139 hectáreas de riego sembradas	Usuarios de energía eléctrica 6123,	Tianguis 1 Mercados públicos 1 Oficinas postales 12 Automóviles registrados en circulación 1636 Camiones de pasajeros registrados en circulación 12 Cuartos registrados de hospedaje 74 Establecimientos de hospedaje 2
Ganadería: Carne en canal de bovino 370 toneladas, carne en canal de porcino 690 toneladas, carne en canal de ovino 28 toneladas, carne en canal de caprino 27 toneladas, carne en canal de gallináceas 2053 toneladas, leche de bovino 1135 miles de litros, producción de miel 34 toneladas de miel,		

Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Otro de los sectores presentes en el municipio es el comercio y los servicios los cuales encontramos en el sector terciario estos han logrado contribuir al desarrollo económico de esta entidad, el mercado municipal ubicado en la cabecera representa un intercambio importante ya que las actividades de compra venta generan ingresos económicos que permiten modificar la vida cotidiana de la población, sin embargo existen otros servicios que han tenido un crecimiento lento tal es el caso del hospedaje en donde solo encontramos 2 lugares registrados,

siendo un lugar turístico es relativamente poca la utilización de este servicio esto nos habla de un impacto turístico bajo.

Aunque el municipio ya tiene considerado al empleo formal como una fuente de ingresos podemos señalar que una gran parte de la población pertenece al comercio informal, lo cual también representa una importante aportación económica. En cuanto a la ganadería el municipio cuenta con rastros lo cual le permite distribuir sus productos hacia otras localidades. Con ello podemos visualizar cuales son las necesidades que aun tienen que cubrirse para que exista un desarrollo sustentable en el municipio. Los servicios han aumentado poco en los últimos años en consideración con el crecimiento poblacional del municipio, lo que genera que el desarrollo municipal sea lento

## **2.2 Estructura administrativa del municipio**

De acuerdo a la Ley orgánica municipal que rige al Estado de Morelos los municipios se constituyen de la siguiente manera:

Artículo \*17.- El gobierno municipal está a cargo de un Ayuntamiento, el cual se integra por un Presidente Municipal y un Síndico, electos por el sistema de mayoría relativa; además, con los Regidores electos por el principio de representación proporcional, en el número que corresponda de acuerdo con lo que se dispone en la presente Ley; por cada uno de los miembros del Ayuntamiento se elegirá un suplente.

Es claro que la referencia para Morelos es la contenida en el mandato constitucional, específicamente en el artículo 115 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo \*18.- El número de Regidores que corresponde a cada Municipio será de:

- I. Quince regidores: Cuernavaca;
- II. Once regidores: Cuautla y Jiutepec;

- III. Nueve regidores: Ayala, Jojutla, Temixco y Yautepec;
- IV. Siete regidores: Emiliano Zapata, Puente de Ixtla, Tlaltizapán y Zacatepec;
- V. Cinco regidores:** Axochiapan, Miacatlán, **Tepalcingo**, Tepoztlán, Tlaquiltenango, Yecapixtla y Xochitepec; y
- VI. Tres regidores: Amacuzac, Atlatlahucan, Coatlán del Río, Huitzilac, Jantetelco, Jonacatepec, Mazatepec, Ocuituco, Temoac, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan y Zacualpan de Amilpas.

En Morelos la integración del ayuntamiento está definida en la Ley Orgánica, de tal suerte que para el caso de nuestro estudio, se integra con un Presidente y un síndico electos por mayoría relativa, más cinco regidores por el principio de representación proporcional.

El presidente municipal asume la representación política, jurídica y administrativa del municipio. La Ley Orgánica le obliga al presidente a residir durante su mandato en la cabecera municipal. Art 41. Este mismo precepto legal (art. 41 de la Ley Orgánica Municipal) establece las facultades y obligaciones que tiene el presidente municipal, algunas de ellas son:

...

- I. Presentar a consideración del Ayuntamiento y aprobados que fueren, promulgar y publicar el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general necesarios para la buena marcha de la administración pública municipal y en su caso de la paramunicipal;
- II. Presidir las sesiones del Ayuntamiento, con voz y voto en las discusiones y voto de calidad en caso de empate, así como convocar a los miembros del Ayuntamiento para la celebración de las sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes;
- III. Nombrar al Secretario Municipal, al Tesorero Municipal, al Contralor Municipal y al Titular de Seguridad Pública;
- IV. Vigilar la recaudación en todos los ramos de la hacienda municipal, cuidando que la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego a la Ley de ingresos aprobada por el Congreso del Estado;
- V. Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales o delegar esta función;



- VI. Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales con facultades de un apoderado legal;
- VII. Nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento, tanto de la administración central.
- VIII. Presentar en el mes de diciembre de cada año, por escrito, un informe del estado que guarde la administración y de las labores desarrolladas durante el año.
- IX. Con el auxilio de las comisiones o dependencias respectivas, elaborar el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio y del Presupuesto de Egresos, para someterlos al análisis y aprobación, en su caso, del Cabildo y del Congreso del Estado, en términos de la Constitución Política del Estado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y esta Ley; asimismo, remitir al Congreso la cuenta pública anual del Municipio;
- X. Dictar y ejecutar los acuerdos que sean pertinentes a la tranquilidad pública, así como a la seguridad de las personas y sus propiedades y derechos, ordenando, cuando proceda, clausurar centros, establecimientos y lugares donde se produzcan escándalos, empleen para su funcionamiento a menores de 14 años o que operen de forma clandestina;
- XI. Garanticen que todas las niñas y los niños que habitan el municipio, acudan a la escuela a recibir al menos el nivel de educación básica.
- XII. Designar al titular de la presidencia del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia;
- XIII. Conducir los trabajos para la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio y los programas que del mismo deriven, de acuerdo con las Leyes respectivas y una vez elaborados, someterlos a la aprobación del Ayuntamiento;
- XIV. Vigilar el mantenimiento y conservación de los bienes municipales;
- XV. Conceder audiencia pública y en general resolver sobre las peticiones, promociones o gestiones que realicen los gobernados, así como realizar foros de consulta ciudadana, las peticiones que no obtengan respuesta en un término máximo de treinta días, se entenderán resueltas en forma favorable para el peticionario;
- XVI. Solicitar la autorización respectiva al Cabildo en caso de que se requiera la ampliación presupuestal según lo establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos;
- XVII. Resolver y contestar oportunamente las observaciones que haga el órgano constitucional de fiscalización del Congreso del Estado;
- XVIII. Las demás que les concedan las leyes, reglamentos y otras disposiciones de observancia general, así como los acuerdos del propio Ayuntamiento.

Como puede desprenderse de las competencias legales del presidente, corresponde a este la ejecución de la administración pública municipal. Las facultades descritas son similares a la de otros Estados, centrando la actividad ejecutiva en el presidente municipal, por lo tanto, se convierte en el jefe de la administración pública municipal, situación que se ve superada sólo por el ayuntamiento, que es el que delibera. Sin embargo, podrá notarse, según lo referido en la ley, que cuenta con facultades que le permiten la actuación libre en algunas materias, sin la necesidad de la aprobación del ayuntamiento.

En materia de desarrollo y salarios puede notarse que son áreas que se autorizan por el ayuntamiento pero la elaboración y proyecto corresponde al presidente municipal. Claro está que en razón de la lógica organizacional las realiza a través de sus colaboradores, pero en términos de la reflexión final que llama la atención estriba en que el ayuntamiento es el que autoriza el plan municipal de desarrollo así como el presupuesto de egresos municipal en donde se incluyen los salarios de autoridades, funcionarios y empleados municipales. En este sentido, el ayuntamiento representa a la comunidad y se supone recoge el sentimiento o voluntad de esta para la consecución del bien público local.

Otro actor y autoridad de importancia en la materia es el síndico municipal, el cual tiene a su cargo la procuración de la defensa de los derechos e intereses municipales así como la supervisión del patrimonio del municipio (art. 45 de la Ley Orgánica Municipal).

Entre sus facultades, el artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos enumera las siguientes:

...

- I. Presentar al cabildo iniciativas de reglamentos y normas municipales, así como propuestas de actualización o modificación de los reglamentos y normas que estén vigentes;
- II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos;

- III. Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal;
- IV.- Practicar, a falta o por ausencia del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas inmediatamente al Agente del Ministerio Público correspondiente, así como el o los detenidos relacionados con la misma; así mismo y cuando se trate de asuntos de violencia familiar solicitar la inmediata intervención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Municipal y de la policía preventiva municipal para que de manera preventiva realice un seguimiento del asunto para proteger a la víctima.
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice el órgano constitucional de fiscalización a la Tesorería e informen de los resultados al Ayuntamiento;
- VI. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto, presidiendo las mismas cuando no asista el Presidente;
- VII. Vigilar que los ingresos del Municipio y las multas que impongan las autoridades ingresen a la Tesorería y se emita el comprobante respectivo;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales y solicitar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de la Propiedad Inmobiliaria del Estado; y
- IX. Admitir, substanciar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.

El síndico tiene atribuciones para suplir al presidente en ausencias de éste, además de tener la procuración de intereses municipales y de justicia, en términos de la ley. Ahora bien, los representantes populares son los regidores, que en esta lógica contribuyen para que en el seno de la toma de decisiones se vean integradas las legítimas necesidades y demandas de sus propios representados. Este es el espíritu que persigue su existencia, sin embargo, se sabe que como personas tienen intereses propios que pueden alejar ese anhelo y marcar la diferencia entre el ideal y lo real.

Artículo \*48.- Son atribuciones de los Regidores:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones de Cabildo ordinarias, extraordinarias y solemnes así como participar en las discusiones con voz y voto, sin que puedan abstenerse de votar, salvo que exista impedimento legal; en caso de impedimento físico o legal, para poder asistir a las sesiones, el interesado deberá dar aviso oportunamente al Secretario del Ayuntamiento;
- II.- Proponer al Ayuntamiento los proyectos de reglamentos municipales, la modificación o actualización de los ya existentes, incorporando en todo momento la perspectiva de género;

- III. Vigilar la rama de la administración municipal que les haya sido encomendada, informando periódicamente al Ayuntamiento de sus gestiones, así como de aquellas que le designe en forma directa el Presidente Municipal;
- IV. Proponer al Ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención al ramo de la administración municipal que les corresponda;
- V. Proponer la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;
- VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren convocados por el Ayuntamiento o por el Presidente Municipal;
- VII. Visitar las demarcaciones territoriales, y ayudantías municipales en que se encuentre dividido el Municipio;
- VIII. Informar al Ayuntamiento sobre cualquier deficiencia que advierta en la administración municipal y en la prestación de los servicios públicos municipales;
- IX. Citar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal, en los términos de esta Ley y del Reglamento Interior; y
- X. Las demás que esta Ley, los reglamentos y otros ordenamientos le señalen.

Estas tres figuras que se han mencionado, constituyen la cabeza de la administración municipal al integrar el ayuntamiento como órgano deliberante y vigilante de la gestión. Además al presidente se le confiere la parte ejecutiva, por lo que requiere del auxilio de un cuerpo administrativo como colaboradores de él para poder llevar a cabo su competencia.

Las atribuciones de los servidores públicos son relevantes ya que representan la esencia del municipio, al ser quienes toman las decisiones en cuanto a presupuesto, planes y programas, así mismo generan el plan de desarrollo municipal el cual permite cubrir las necesidades pues el ayuntamiento ya ha tomado nota de los problemas a resolver es la mayor vinculación que se puede dar entre la sociedad y el gobierno. Es a propuesta del presidente municipal que muchos problemas surgidos en el municipio pueden resolverse, sin embargo si no se conocen y no se tienen la facultad para identificarlos estos seguirán generando un descontento social así como una reacción negativa al trabajo realizado en el municipio.

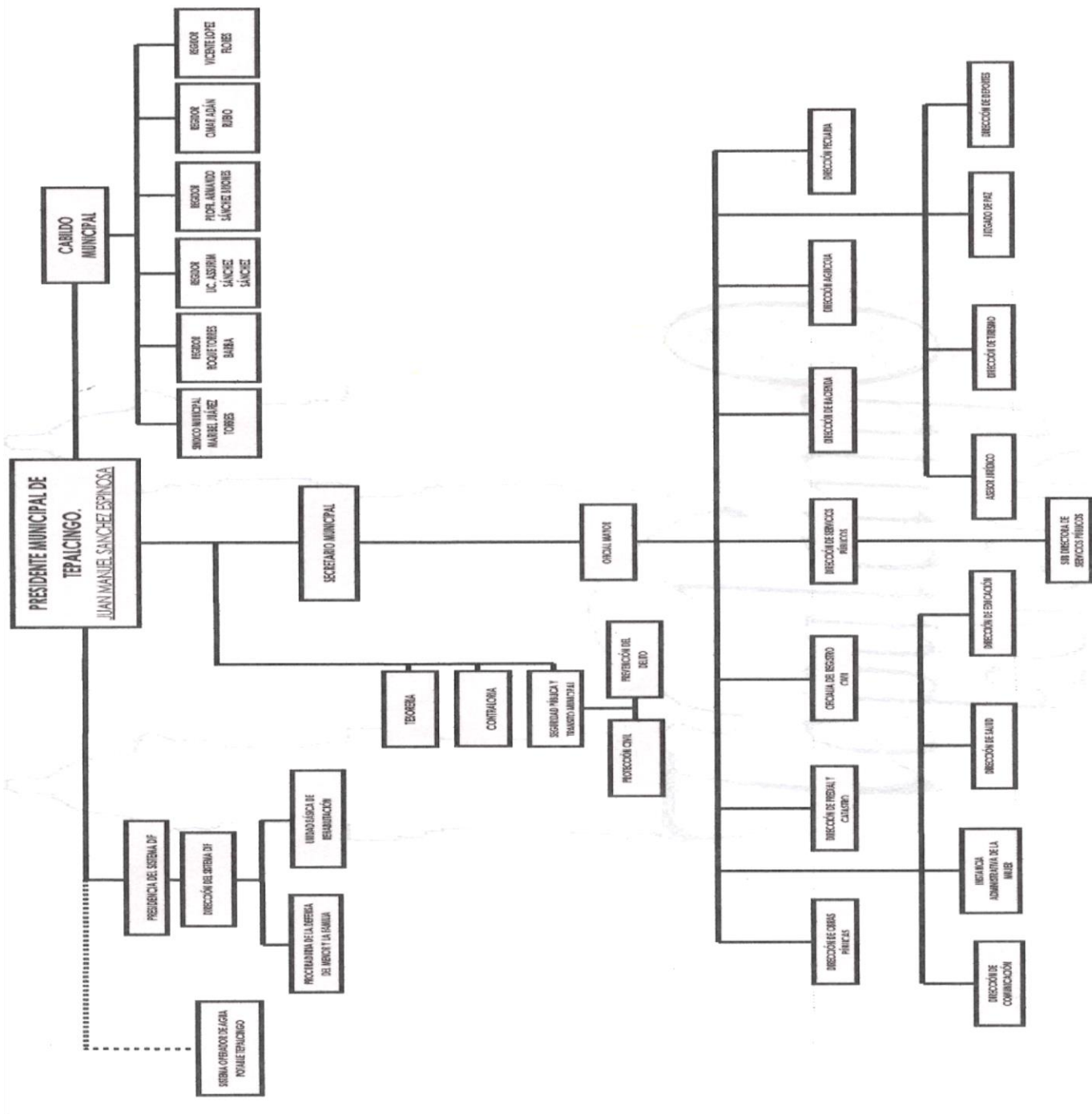
La estructura administrativa se integra, entonces, a partir de los colaboradores directos, los mandos medios y empleados de cada una de las unidades administrativas que conforman la administración pública municipal.

En el caso de estudio dicha estructura la componen el Secretario Municipal, el Oficial Mayor, y las direcciones de:

Obras Públicas;	Predial y Catastro;	Registro Civil;	Hacienda;
Agrícola;	Pecuaria;	Comunicación;	Salud;
Educación;	Asesor Jurídico;	Turismo;	

Así como el Juzgado de Paz; la oficina de Deportes y la instancia administrativa de la mujer. El organigrama que sintetiza esta estructura es el que a continuación se detalla. Cabe aclarar que no se detalla quien tiene más atribuciones en las direcciones las funciones que se describen dejan claro que se tiene una tarea asignada y que ninguna es más importante que otra, incluyendo al presidente municipal pues sin la aprobación del cabildo existen acciones que no pueden llevarse a cabo. La toma de decisiones para el bienestar del municipio es de manera conjunta.

Organigrama 1. Estructura Administrativa del Municipio de Tepalcingo Morelos.



## 2.3 Concepto de desarrollo municipal

El proceso de desarrollo de los municipios tiene diversas variantes y factores que conllevan a un progreso notable, en el que los ciudadanos pueden obtener los servicios básicos, en ello visualizamos contribuciones en obras que les permitan un mayor avance.

En el transcurso del capítulo se hace una revisión de conceptos fundamentales para hacer los planteamientos teóricos que se desarrollan a lo largo del trabajo desde su definición etimológica. Lo primero que analizaremos es la definición, conformación y posteriormente la estructura del municipio, así como sus funciones a través de las cuales se desarrolla el municipio de Tepalcingo, Morelos.

El desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras: Educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos, y mejoramiento de las comunidades rurales, A través de la planeación los ayuntamientos mejoraran sus sistemas de trabajo con esto se llegan a aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

Tiene como objetivos:

- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
- Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
- Promover la participación y conservación del medio ambiente.

- Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
- Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.

El desarrollo municipal no debe ser un tema solamente del gobierno Federal y Estatal el municipio debe de implementar estrategias que le permitan mantener la participación social ya que a través de ella se da cuenta de las verdaderas necesidades. Con ello se tienen oportunidades de erradicar los problemas que aquejan a la sociedad en su día a día. El plan de desarrollo municipal determina que estas mejoras en salud, educación vivienda etc, se lleven a cabo, así mismo se asegura un equilibrio en el desarrollo de la comunidad, las herramientas que ofrece este proyecto permite que los municipios encaminen sus objetivos a cumplir estas metas, por lo que ejecutarlo de manera correcta es esencial para vida municipal.

La planeación del Desarrollo Municipal tiene como referentes las siguientes bases legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Constitución Política del Estado de Morelos, Ley Estatal de planeación y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en la primera de ellas que es la más importante puesto que es la guía para formular otros referentes en ella se estipula en su artículo 25 otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

En el artículo 26 se fijan las bases para su Sistema Nacional de Planeación Democrática, de esta manera, se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno.



En el artículo 115, se señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otras legislaciones, también se consideran parte de la planeación del desarrollo. En realidad esto hace referencia a un Plan Nacional de Desarrollo el cual se implementa en otros niveles de gobierno, esto le permite mejorar la calidad de vida lo que responde a un progreso de la población, en cuanto a la entidad a la que pertenece el municipio la constitución señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

Se dispone también que el Estado conduzca y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población. En la Constitución Estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad, en cuanto a la Ley Orgánica Municipal esta determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicios públicos.

### **2.3.1 Desarrollo social integral**

Se entiende como desarrollo al avance en los niveles de crecimiento económico, social, cultural y político de una sociedad o país. Desde la antigüedad, la humanidad ha tenido avances o ha progresado hacia lo que somos ahora. Este progreso no termina aquí ya que en la actualidad, la humanidad sigue avanzando y lo seguirá haciendo en el futuro; así nace la idea del desarrollo.

El concepto de desarrollo también se refiere a los avances y las mejoras que permitan satisfacer de mejor manera las necesidades básicas humanas, como

agua potable, vivienda, alimentación y salud; no importa el lugar de residencia de la persona. Por ello, el desarrollo también se entiende como una condición de vida social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de las personas (colectivas o individuales) se suplen a través del uso de los recursos y sistemas naturales en forma sostenida y racional. La utilización de los recursos debe estar basada en una tecnología que no atente contra los aspectos culturales y los derechos humanos.

Luego de satisfacer las necesidades básicas, el desarrollo también buscará suplir aquellas necesidades que sean importantes para los integrantes de una sociedad determinada; buscará mejorar cada vez más el nivel de vida.

El desarrollo está caracterizado por condiciones que dejan al alcance de todos los grupos sociales, las organizaciones y los servicios de educación, salud, alimentación y vivienda. Además, debe establecerse un respeto por las diferentes culturas y tradiciones. Cada sociedad tiene sus propias prioridades, por lo que cada una de ellas buscará su propia manera de suplir sus necesidades. Tendrá su propio concepto de desarrollo, que buscará según los aspectos culturales, económicos, religiosos, políticos y ambientales que posea.

### **2.3.2 Desarrollo integral municipal**

Se define como desarrollo integral el proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socioculturales económicos y morales que hacen que cada comunidad o país se transforme. Esto hace que pase a una etapa particular en términos de dignidad así como de convivencia humana.<sup>35</sup>

El desarrollo integral del municipio tiene como fin una vinculación entre sociedad y gobierno, facilitando la coordinación y congruencia de los planes y programas

---

<sup>35</sup> Consulta en internet [www.desarrollosocialintegral.com/](http://www.desarrollosocialintegral.com/),

municipales que se han puesto en marcha, primero se debe de diagnosticar el fenómeno en donde se desea implementar algún programa, se tienen que fijar los objetivos en función de las prioridades que se tienen, así mismo se tienen que fijar las metas y tener en cuenta cuales son los recursos con los que se cuenta , además de implementarse mecanismos que permitan una evaluación y verificación de los resultados obtenidos.

El municipio de Tepalcingo, Morelos centra su desarrollo en la construcción de obras entre ellas encontramos;

- La remodelación del mercado municipal.
- La construcción de una unidad deportiva, pues se van a ampliar los espacios en los que se practican algunos deportes.
- La modernización del rastro municipal.
- Así como la remodelación de la plaza que se encuentra en el centro del municipio.

El propósito fundamental de este desarrollo municipal es plantear los problemas que tiene la sociedad y darles solución en virtud de lo que la comunidad espera para mejorar los servicios, la transformación es un proceso fundamental para dar cabida al progreso y desarrollo del municipio.

El municipio de Tepalcingo centra en obras públicas, un ejemplo de ello es la remodelación de la plaza principal, en donde se le dio una nueva imagen al renovar alumbrado público, pavimentación así como mejoras en áreas verdes. De manera paralela se remodelo el mercado el cual ahora cuenta con tres niveles en donde los locatarios se encuentran asentados de acuerdo a su giro comercial. La unidad deportiva fue remodelada en cuantas áreas verdes, se le dio mantenimiento a los juegos que se encontraban en dicho espacio.

Aunque se deben cubrir varios espacios tanto educativos, económicos y de salud, para dar notables pasos hacia la transformación, se ha visto en la obra pública la mayor publicidad para que la comunidad conozca el trabajo que dicha administración se encuentra realizando. Se debe considerar que este crecimiento junto con el desarrollo del municipio se debe de alcanzar y compartir con la mayor parte de la población no debe de concentrarse en núcleos poblacionales, todo ello implica que se llegue a un reconocimiento de acuerdos que impulsen las potencialidades de dicha entidad y de esa forma trascender hacia afuera.

#### **2.4 Plan de desarrollo municipal.**

El Plan de Desarrollo Municipal es la principal aplicación de un esquema de planeación. En este se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento, se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio. En este plan se definen los propósitos así como las estrategias para el desarrollo del municipio además se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el ayuntamiento elaborará para el período de un año de administración municipal.

El Plan de Desarrollo Municipal es un documento que refleja el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio. Debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y las adecuaciones o modificaciones que sea necesario introducir, se referirán a acciones y programas de corto y mediano plazo.

La estructura del Plan de Desarrollo municipal se encuentra de la siguiente manera.

Presentación.	Estrategias.
Introducción.	Lineamientos estratégicos sectoriales.
Diagnóstico.	Programas y metas.
Demandas sociales.	Programación-presupuestación.
Objetivos.	Instrumentación, seguimiento y evaluación.
Políticas.	Anexos estadísticos y cartografía municipal.

La relación que existe entre la estructura de la administración municipal y el desarrollo municipal es que el municipio como primer nivel de gobierno es el instrumento adecuado para organizar los esfuerzos de la colectividad, este debe de fomentar, promover la participación de los ciudadanos, motivándolos a conocer las necesidades y problemas de su entorno. La administración pública municipal tiene para su desarrollo dos puntos de vista denominados orgánico y dinámico o funcional; de acuerdo con el primer criterio el objetivo lo conforman todos los recursos humanos y materiales que dependen de la autoridad ejecutiva municipal,

El segundo de ellos está construido por aquellas acciones de poder público cuya naturaleza se materializan administrativamente para cumplir con sus atribuciones, el municipio debe realizar una serie de actos, tareas y operaciones que le permitan lograr los objetivos trazados por lo que es necesario aplicar un proceso administrativo el cual es un conjunto de etapas sucesivas mediante el cual se efectúa una administración eficiente.

El desarrollo del municipio sólo se puede producir en tanto el individuo y la colectividad tengan una responsabilidad de participación, ya que el progreso municipal es el resultado del esfuerzo compartido, pues precisamente los municipios ofrecen un proceso administrativo adecuado a sus necesidades, lo que les garantiza poder planear, organizar y controlar eficientemente la gestión municipal, cada una de estas entidades desarrolla una estructura que le permite

un manejo eficiente y una mejor aplicación de los recursos económicos transferidos por la federación y el estado, dándole un mayor rendimiento, además proporciona metodologías para incrementar la recaudación de ingresos propios.

En cuanto al diseño de políticas públicas que ha implementado esta administración encontramos que el desarrollo social, económico y político son su prioridad, por lo que en el diagnóstico y su manera de implementarlas encontramos que en cuanto a los servicios de bienestar social y de asistencia social los recursos destinados a estos rubros son muy escasos, dentro de este desarrollo social integral encontramos que el municipio cuenta con una clínica del IMSS, además de un centro de salud que atiende a la población en general, además de contar con un hospital de atenciones generales y otro en atención infantil, en la mayoría de las comunidades existe atención médica, a excepción de Jaramalla y Pitzotlan, en donde se está trabajando para que existan unidades médicas.

Por otra parte en cuanto a los niveles de desarrollo y de necesidades de la población es necesario considerar la disposición de agua potable y drenaje por lo que sólo el 66% de los habitantes disponen de este líquido, pero la red nada más llega a sus terrenos no a sus hogares, mientras que un 15% de la población tiene que recurrir al acarreo de agua, aunque la necesidad de este vital líquido es una prioridad no se ha optado por la construcción de un nuevo pozo solo se les da mantenimiento a aquellos que proporcionan que suministran este servicio, incluso no siempre se cuenta con este líquido.

A la red de drenaje se encuentran conectadas un 37%, estas son las localidades que no se encuentran en la cabecera municipal, mientras que la zona del centro un 70% de la población cuenta con esta red, además de tener letrinas ecológicas. En cuanto a la energía eléctrica el 2.3 % de las viviendas no cuentan con energía eléctrica. En el municipio se tiene una cobertura del 94.17% de viviendas que

cuentan con este servicio, distribuido desde una subestación instalada en la cabecera municipal que distribuye energía hacia todas las localidades.

En lo económico encontramos un incremento significativo en el producto interno bruto (PIB) del Estado de Morelos. Esto da paso a una generación de empleo y oportunidades para empresas familiares esto presentan un panorama que se contempla un poco difícil, pero en el que ya se están tomando medidas para que el municipio tenga un mejor desarrollo, pues como ya se mencionó el Estado ha logrado tener una mayor exportación de sus productos lo cual beneficia al municipio.

Es prioridad del municipio generar las condiciones que permita, crear empleos, así mismo la entidad tiene que proyectar una economía hacia el interior ya que la población se beneficiara, pues el desarrollo estar presente en el actuar de la entidad, la migración es un ejemplo de esta demanda. Por lo que se han visualizado las siguientes estrategias para un mejor desarrollo:

1. Fincar las bases para alcanzar la justicia social que merecen las familias Tepalcinguenses a partir de propiciar la igualdad de condiciones de vida y de oportunidades de progresar.
2. Privilegiar la prestación de los servicios públicos básicos para los habitantes de los barrios y colonias de Tepalcingo, eliminando los rezagos existentes y proporcionando respuestas oportunas y eficientes a las nuevas demandas.
3. Motivar, dentro de los cauces legales, una amplia participación ciudadana en el desarrollo y vigilancia de las tareas de Gobierno municipal.
4. Desarrollar una Administración Pública de contacto directo con el pueblo Tepalcinguense que tenga en el ejercicio del dialogo y la búsqueda permanente del consenso, su principal norma de conducta y que se caracterice por su honestidad, eficiencia y productividad.

5. Ejercer, dentro del marco de las disposiciones legales, la responsabilidad que tiene Tepalcingo con el desarrollo regional del estado, a través de acuerdos, convenios y acciones coordinadas con los municipios de la región.

6. Mantener y fortalecer la autonomía municipal, sin menoscabo de la necesaria coordinación intergubernamental derivada fundamentalmente, del cumplimiento de los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo.<sup>36</sup>

Dentro de estas estrategias podemos visualizar que hay una clara intención por tener un buen gobierno, se da prioridad a las necesidades de la ciudadanía pero la realidad es que falta hacer más por este municipio en donde las necesidades básicas deben estar cubiertas por completo. Además de que la acción cubra a las diferentes zonas del municipio y no se centra en la cabecera municipal. El municipio ha buscado convenios con otras regiones para poder avanzar de manera firme y estable, pues como sabemos las necesidades y exigencias de los ciudadanos se van modificando, por lo que es de vital importancia llevar a cabo estas estrategias tanto en lo político como en lo social, pues de esta manera el municipio sería más estable no solo en estos rubros también económicamente estaría proporcionando un mejor nivel de vida para todos sus habitantes.

#### **2.4.1 Índice de desarrollo municipal**

Los municipios desarrollan programas que ayudan a cubrir las necesidades de la población, pues son estos una solución a los problemas existentes, para que el municipio tenga un desarrollo notable, los encargados de la administración en curso deben llevar a cabo estas actividades para un mayor progreso.

El índice de desarrollo municipal básico es un instrumento sencillo y transparente que permite ordenar a los municipios según sus respectivos niveles de desarrollo, por lo tanto en índice de desarrollo municipal básico (IDmb) resume la información

---

<sup>36</sup> Plan municipal de desarrollo, Tepalcingo Morelos 2007 – 2011, pag 80-90



sobre la situación de los municipios para orientar las acciones públicas encaminadas al desarrollo local.<sup>37</sup> El índice es ocupado para situar a cada municipio en su contexto, este puede ser nacional o bien a nivel local, las dimensiones ocupadas para el análisis del desarrollo municipal son: ambiental, económica, institucional y social las cuales son fundamentales para lograr un desarrollo municipal sostenido.

En la dimensión ambiental y servicios se incluyen dos indicadores que son el ambiente y la salud pública, en esta variable se toma en cuenta la situación en que se encuentra la vivienda específicamente el servicio de agua potable se toma en cuenta las condiciones en que es distribuida, además de ello se considera el sistema de drenaje si es que se encuentra en todas las viviendas habitadas.

En la dimensión económica se describe la dinámica productiva municipal en esta se utiliza el valor agregado censal bruto per cápita, y el nivel de empleo, en la siguiente dimensión que es la institucional incluye el esfuerzo tributario como un indicador de desempeño financiero gubernamental y la participación electoral, finalmente en la dimensión social se incluyen indicadores que representan las oportunidades de adquirir conocimientos mínimos para una vida saludable en donde se cuenta la mortalidad infantil y a los habitantes que terminaron la primaria.

El índice de desarrollo municipal es fundamental, primero porque los gobiernos municipales desempeñan un papel cada vez más activo en las acciones de promoción hacia el desarrollo, por lo cual es necesario que cuenten con información a nivel municipal además de contar con instrumentos para diseñar y evaluar programas gubernamentales, y en segundo lugar porque la participación social en el diseño e implementación de políticas de desarrollo local es crucial, pues garantizan mejores resultados, además su permanencia en el tiempo exige

---

<sup>37</sup> MARTINEZ Pellegrini; Sarah. "Índice de desarrollo municipal básico 2005", [en línea]. Febrero 2007, [1 septiembre 2011], [http:// www.inafed.Com.mx](http://www.inafed.Com.mx).

una gestión más transparente que incorpore elementos técnicos en las decisiones que se toman en las diferentes etapas de formulación e implementación de las acciones gubernamentales.<sup>38</sup>

Por ello es fundamental contar con instrumentos de medición para poder planear y llevar a cabo las políticas públicas que el municipio requiere, no sólo para cubrir las necesidades básicas también para su mejora, como ya se mencionó el municipio es la instancia más cercana al ciudadano y si bien es cierto que a nivel federal se han planteado programas que ayuden a elevar el nivel de vida de la población, también es cierto que es en este nivel donde se darán los primeros resultados, pues de esta planeación depende que cada uno de los municipios se desarrolle, ya que esto significa tener una mejor calidad de vida y aumentar las oportunidades de los habitantes.

La participación social es la más importante pues son los mismos habitantes quienes conocen las necesidades, son la parte esencial para que los programas implementados a cubrir estos problemas de verdad sean la solución en donde se encuentre el verdadero progreso.

Para que se pueda medir el desarrollo que el municipio ha alcanzado existen varios factores a considerar como son: el nivel socioeconómico, en donde encontramos el nivel de empleo, las oportunidades que se tienen para cubrir necesidades primarias, el ingreso que cada habitante obtiene, además de considerar a la infraestructura, se debe considerar el índice de desarrollo humano, donde se analiza el nivel de vida que tiene cada habitante, en este esquema podemos considerar la educación y la salud, así como el índice de marginación que incluye las condiciones en las que vive cada uno de los habitantes, además de verificar como es que cada uno de los servicios llega a las viviendas.

---

<sup>38</sup> *Ibíd*em; pág. 6-7

Primero se hablara del grado de desarrollo socioeconómico del municipio este nivel expresa las características sociales y económicas de los municipios, en donde se focaliza la atención sobre las diferencias y similitudes en el desarrollo socioeconómico de los municipios, la determinación de los niveles de desarrollo socioeconómico de los municipios se desprende del análisis de las diferentes variables, entre las que se encuentran las siguientes: concentración per cápita de la economía, grado de ocupación de la población, grado de calificación de la población, concentración poblacional del poder adquisitivo, grado de accesibilidad a carretera, grado de urbanización, índice de marginación, tasa bruta de actividad económica y coeficiente de taza económica.<sup>39</sup>

El grado de urbanización se describe como: la proporción de habitantes de un territorio que vive en condiciones urbanas (más de 15,000 habitantes) su interpretación descansa en el hecho de que mientras el nivel de urbanización sea alto mayor será el nivel de desarrollo económico, la tasa bruta de actividad económica indica la importancia de la población trabajadora en comparación con todos los habitantes del municipio, la media para esta entidad (35.42%). De ello depende que se considere al municipio desarrollado en el ámbito económico, el coeficiente de dependencia económica relaciona la población activa ocupada con aquella que no cuenta con empleo midiendo el grado de dependencia que tiene que soportar cada persona que dispone de un empleo y por supuesto de un salario.

La concentración per cápita: refleja la distribución de la riqueza municipal generada entre sus habitantes, el grado de ocupación de la población, mide la dinámica de la economía en forma indirecta y que asume que mientras mayor sea el grado de ocupación mayor es el nivel de desarrollo económico, la concentración poblacional del poder adquisitivo refleja en forma directa la dinámica social de la economía en su territorio, el grado de accesibilidad sirve para reconocer de

---

<sup>39</sup> Consulta en internet; “programa Estatal de desarrollo urbano” [en línea], diciembre 2006, [30 agosto 2011], [http:// www.morelos.gob.mx](http://www.morelos.gob.mx).

manera indirecta en nivel de accesibilidad de la población, asumiendo que entre más accesibilidad hay mejor comunicado se encuentra el territorio, además del índice de marginación.<sup>40</sup>

Por todo lo mencionado, en el estado de Morelos resaltan municipios que se encuentran con un desarrollo económico alto y por supuesto con aquellos municipios que tienen un perfil bajo de desarrollo económico, como resultado de todos estos indicadores se considera al municipio de Tepalcingo con nivel bajo de desarrollo, su infraestructura no es la esperada, por lo que se requiere de una mayor atención para su desarrollo, siendo un municipio turístico y con tradiciones culturales en donde existen lugares que pueden impulsar su economía, estas no han sido aprovechadas de la mejor manera por lo que se ve reflejado su bajo nivel de desarrollo sobre todo económico.

Para poder hablar de un buen desarrollo económico se tiene que considerar la existencia de un potencial que se define como los factores que pueden contribuir a su desarrollo diferencial de los municipios<sup>41</sup> en esta se toma en cuenta la situación geográfica de los municipios describe el grado de ventaja de cada cabecera municipal en relación con las demás comunidades, la densidad de población, indica el número de población por kilómetro cuadrado, la concentración sectorial, aquí se utiliza el criterio de la población ocupada en los terciarios y secundarios, el coeficiente de suficiencia de la red vial: valora la suficiencia de la red vial en relación con la superficie y la cantidad de la población de los municipios, mientras menor sea el coeficiente, mejor servido está el municipio.

De acuerdo al potencial de desarrollo el municipio de Tepalcingo tiene un nivel medio, pues su territorio todavía no tiene mejoras en sus servicios no sólo en servicios básicos también en transportes, aunque es bien sabido que aquellas

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* pág. 5 – 7.

<sup>41</sup> *Ibíd.* pág. 8

comunidades que se encuentran en la cabecera municipal tienen más posibilidades de desarrollarse ya que es donde se encuentran todos los servicios Sin embargo no debe concentrarse la atención y el progreso en una comunidad es por ello que el municipio debe de avanzar de forma igualitaria en todas sus comunidades para cubrir la mayor parte de las necesidades.

## 2.5 Desarrollo humano

En los municipios el desarrollo humano no es otra cosa que las condiciones para que los individuos se desarrollen de manera plena, el desarrollo humano es un concepto dinámico referido a las libertades y las capacidades humanas, definido en un sentido extenso, que entraña la ampliación de lo que las personas pueden hacer y ser. Implica el progreso y bienestar humanos vividos con libertades sustanciales, es decir, poder hacer las cosas que se valoran y se desean hacer, teniendo las opciones para hacerlo.<sup>42</sup>

El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades de la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. En este enfoque, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) selecciona tres dimensiones para medir el desarrollo: longevidad, conocimientos y acceso a recursos; Longevidad: la esperanza de vida al nacer, conocimientos: la tasa de alfabetización <sup>43</sup> y la matrícula escolar, el nivel de vida que se refiere al ingreso per cápita.” se busca medir el progreso socioeconómico a través de indicadores que permiten comparar la situación entre países y al interior del mismo.

El que cada municipio presente algún desequilibrio o bien alguna inconsistencia en cuanto a sus indicadores no es un caso aislado dentro del Estado o municipio, pues a nivel nacional afectara de manera importante, cabe señalar que este informe presenta una gran desigualdad en cuanto a sus municipios, la mayor

---

<sup>42</sup> Consulta en internet, “índice de desarrollo humano” [en línea], 15 de abril 2008[2 octubre 2011], [www.conapo.org.mx](http://www.conapo.org.mx).

<sup>43</sup> Consulta en internet, “cuadernillo índice de desarrollo humano municipal en México”, Santizo, Rosa, [en línea], D.F 2004, [15 de octubre 2011], [www.Undp.org.mx](http://www.Undp.org.mx).

desigualdad que se encuentra es el ingreso per cápita de cada hogar lo que demuestra una dificultad para cubrir las necesidades básicas y es ahí donde el nivel de vida se convierte en una desigualdad marcada.

El desarrollo municipal nos muestra lo que se ha logrado en cuanto el individuo cuente con las condiciones, como lo marcan los indicadores en el primero se establece la esperanza de vida al nacer, sin embargo el municipio es el que da la pauta pues es en su primer año de vida que este dará las condiciones para que el individuo se desarrolle plenamente, en cuanto al índice de marginación y he aquí su diferencia este nos muestra cuáles son sus carencias y privaciones, lo que después se puede ver reflejado en la desigualdad que existe. El índice de desarrollo mide precisamente las condiciones básicas de la población.

El índice de desarrollo nos da una visión de cuales son aquellos municipios que más grado de desigualdad tienen, y aquellos en los que se tiene un desarrollo alto, hablando especialmente del caso del Estado de Morelos, se puede observar que uno de sus municipios cuenta con un desarrollo notable, caso específico, es el municipio de Cuernavaca, aunque también vale la pena señalar que en los municipios con una desigualdad muy marcada el Estado no tiene presencia.

**Cuadro 3. Desarrollo Humano en el Municipio de Tepalcingo**

INDICE DE DESARROLLO HUMANO 2000 – 2005		
AÑO	POSICION	CAMBIO EN PORCENTAJE ANUAL
2000 0.7614	28	1.27%
2005 0.777 <sup>0</sup>	25	
2010 0.6448 – 0.6962		

Fuente: Elaboración propia con información en: consulta en internet, “indicadores de desarrollo humano y género” [en línea] 4 de octubre 2011, www. Undp.org.mx// Morelos. Pág. 215

En el cuadro N° 3 se muestra un avance en el índice de desarrollo humano, durante el año 2000 el municipio se posiciono en el lugar 28, para 2005 se coloco en el numero 25 esto equivale a 1.27% de avance anualmente, ya que la distribución de servicios ha ido mejorando dentro de la población. El porcentaje es poco en comparación con los años que han pasado, sin embargo esto nos da una pauta para saber que ha faltado para que la distribución sea de manera equitativa y por lo tanto permita mejorar la calidad de vida.

En los siguientes cuadros se describe cual ha sido el desarrollo de acuerdo al género. Es importante mencionar que a pesar de que este municipio cuenta con un porcentaje importante de profesionistas, aún se encuentra una marcada desigualdad entre géneros pues las oportunidades no son las mismas.

**Cuadro 4. Desarrollo en cuanto a genero en el Municipio de Tepalcingo**

INDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GENERO			
AÑO		POSICION	CAMBIO EN PORCENTAJE ANUAL
2000	0.7114	28	1.48%
2005	0.7657	26	

Fuente: elaboración propia con información en: consulta en internet, "indicadores de desarrollo humano y género" [en línea] 4 de octubre 2011, www. Undp.org.mx// Morelos. Pág. 216

El cuadro n° 4 nos muestra el porcentaje anual de desarrollo relativo al género en donde encontramos que la media es de 0.7894, para el año 2000 el municipio se encuentra en 0.71 ubicándose en el lugar 28, cinco años después se ubica en el lugar 26, se cubren necesidades por lo que las condiciones de la población mejoran en cuanto a los servicios, así mismo la calidad de vida se ve favorecida debido a la educación pues en la medida en que la población cuente con las oportunidades necesarias, los niveles de desigualdad van disminuyendo.

El hecho de que el municipio no alcance la media no quiere decir que se esté teniendo un mal desarrollo la clave está en que las condiciones no se están aplicando de manera institucionalizada, no se le está dando seguimiento al problema que presenta la población o bien solo se está beneficiando a un sector, el municipio de Tepalcingo tiene en la infraestructura un notorio desarrollo ya que las obras realizadas han modificado la visión que se tiene del municipio, sin embargo no toda la población se ha visto beneficiada ya que solo en la cabecera municipal se ha notado dichos trabajos, es por ello que el desarrollo no solo del municipio también de la población se ve mermado.

El cuadro siguiente muestra la desigualdad de género, esta se ve reflejada al interior, ya que si en una entidad existe dicha desigualdad esta no afectara solo a unos cuantos, el municipio se verá afectado ya que se ve disminuido el desarrollo.

**Cuadro 5. La Desigualdad de género en el municipio de Tepalcingo**

PERDIDA DE DESARROLLO ATRIBUIDO A LA DESIGUALDAD %		
AÑO	%	CAMBIO EN PORCENTAJE ANUAL
2000	2.50%	1.46%
2005	1.46%	

Fuente: elaboración propia con información en: consulta en internet, "indicadores de desarrollo humano y género" [en línea] 4 de octubre 2011, [www.Undp.org.mx// Morelos](http://www.Undp.org.mx// Morelos)

En el año 2000 se tenía como media el 1.36% y el municipio de Tepalcingo presentó 2.50% por lo que esta condición no permitió que el municipio tuviera avances incluso como se pueden observar en los datos estos se vieron rebasados, los municipios que presentan menos desigualdad tienen más oportunidades de crecer, pues si se les brindan más y mejores oportunidades esto se verá reflejado en el municipio, los mismos ciudadanos pueden crear esta condición, para el año 2005 la media se encontraba en 0.670 , el municipio



presento el 1.46% de desigualdad, aunque hubo una disminución aún falta darle espacios a los individuos para que se pueda dar la condición de desarrollo.

## 2.6 Índice de marginación

Es fundamental tomar en cuenta otro factor que nos permite analizar a un municipio en cuanto a su desarrollo, por lo que a continuación se hablara de este indicador. La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad estilo o patrón histórico del desarrollo. Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos sus familias y comunidades y los expone a riesgos, privaciones y vulnerabilidades, el índice de marginación es una medida que permite diferenciar las localidades según el impacto global de las carencias de la población.<sup>44</sup>

Para calcular el índice de marginación se toman en cuenta las siguientes dimensiones: La primera es educación, es el acceso que se tiene al conocimiento, en este marco es la escolaridad de la población pues esta constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad incorporando innovaciones tecnológicas y fortalecer la competitividad de la economía. Los indicadores de educación reflejan los sesgos más significativos que son: la población de 15 años o más edad que es analfabeta y el porcentaje de población sin primaria completa.

El siguiente indicador toma a la Vivienda; considerando si esta es digna y decorosa si es que estas carecen de energía eléctrica, agua entubada, recubrimiento de piso, además de considerar el porcentaje de viviendas con piso de tierra pues limitan las oportunidades de las personas de gozar de una vida larga, el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, pues compromete la privacidad de las personas ocupantes de viviendas particulares propiciando espacios inadecuados para el esparcimiento y desarrollo.

---

<sup>44</sup> Consulta en internet, Concepto y dimensiones de la marginación a nivel localidad[en línea] diciembre 2005,[6 de septiembre de 2011] [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Ingresos por trabajo; las oportunidades con que cuentan las personas de tener un nivel de vida digno, de ellos destaca la posesión de activos el acceso a satisfactorios esenciales relacionados con el gasto social, por esta razón se incluyó el siguiente indicador en la construcción del índice de marginación que es el porcentaje de la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios.<sup>45</sup>

De acuerdo a estos indicadores el municipio de Tepalcingo en su cabecera tiene un índice de marginación medio, y 11 de sus localidades tienen un índice de marginación alto, sólo una localidad es baja. Lo que nos dice de acuerdo a las variables antes señaladas que el municipio aún tiene por resolver varios problemas de necesidades básicas aun cuando en la cabecera el índice de marginación debería de ser bajo pues es ahí donde se encuentran las mayores posibilidades de desarrollo, se puede apreciar que todavía hay problemas que se tienen que resolver en las localidades y por supuesto en el centro del municipio.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.* Pág. 18-20

**Cuadro 6 Indicadores del grado de marginación en el municipio de Tepalcingo.**

Municipio	Población total	% Población de 15 años o más analfabeta	% Población de 15 años o más sin primaria completa	% Ocupantes en viviendas en viviendas sin drenaje ni electricidad	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades de 5 000 habitantes o menos	% Población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación en escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional	
Morelos	1 777 227	6.46	17.88	1.98	0.81	8.25	34.17	7.80	24.65	38.23	-0.53168	Medio	21.665	15	1.642
Amacuzac	17 021	11.54	25.45	7.14	0.95	5.09	38.35	9.72	60.46	51.98	-0.71367	Bajo	19.608	21	1.006
Atlatlahucan	18 895	6.75	20.98	3.00	2.58	14.67	37.72	15.26	57.97	42.65	-0.01022	Medio	27.557	2	1.208
Ayoachiapan	33 695	14.41	31.99	4.94	1.19	20.97	45.06	18.21	40.04	60.29	-0.66415	Medio	20.168	10	1.756
Ayala	78 866	10.44	25.56	3.73	1.12	8.05	40.26	11.26	51.40	44.24	-0.17047	Medio	25.746	4	1.345
Coatán del Río	9 471	12.37	34.43	7.00	1.45	1.52	35.18	9.38	100.00	67.38	-1.29582	Muy bajo	13.030	29	2.226
Cuautla	175 207	6.04	16.67	0.77	0.55	5.90	34.03	6.08	11.90	40.05	-1.00678	Muy bajo	7.257	33	2.418
Cuernavaca	365 168	3.17	10.95	0.32	0.22	2.56	24.33	2.35	4.80	26.27	-1.33146	Muy bajo	12.627	30	2.245
Emiliano Zapata	83 485	6.16	16.97	1.06	0.52	0.80	35.02	6.12	19.56	34.59	-0.90261	Bajo	17.473	24	1.953
Huixtla	17 340	4.12	15.23	1.42	0.71	31.14	42.56	4.93	64.48	35.41	-0.50069	Medio	21.925	13	1.620
Jantetelco	15 646	8.25	23.27	3.70	1.28	26.33	41.77	6.81	66.21	52.84	-1.68816	Muy bajo	8.597	32	2.383
Jiitepec	196 953	4.14	12.67	0.39	0.23	3.63	28.63	3.51	3.72	28.27	-1.20912	Bajo	14.010	27	2.175
Jojutla	55 115	6.73	18.27	1.85	0.67	4.13	31.62	7.31	34.17	37.16	-0.46876	Medio	22.376	11	1.595
Jonzacatepec	14 604	8.50	23.86	4.90	0.52	34.77	42.28	8.80	44.38	55.48	-0.61717	Medio	20.699	17	1.718
Mazatepec	9 456	9.77	25.66	3.48	0.73	1.97	33.28	10.86	100.00	45.80	-0.42915	Medio	22.823	10	1.568
Marcatlán	24 990	12.82	30.35	6.88	1.59	3.05	42.99	16.18	34.75	53.04	-0.15739	Medio	25.894	3	1.332
Ocuituco	16 858	7.02	23.59	3.31	2.46	6.92	47.67	13.84	100.00	72.37	-0.52303	Bajo	13.931	28	2.177
Puerto de Ixtla	61 585	10.33	22.64	3.36	1.31	9.35	40.22	23.32	31.52	55.93	-0.23443	Medio	25.023	7	1.400
Tenexco	108 126	7.69	21.02	1.33	0.64	2.32	38.66	5.42	9.56	35.76	-1.21608	Bajo	11.515	32	2.177
Tepalcingo	25 346	12.36	29.56	6.44	0.79	20.62	40.66	12.27	52.45	65.27	-0.48835	Medio	22.154	12	1.609
Tepotzingo	41 629	5.10	14.65	3.36	1.48	40.80	34.68	7.85	66.06	41.94	-0.80803	Bajo	18.849	22	1.859
Tezacaña	7 441	9.83	25.00	4.93	1.42	0.91	36.72	12.46	100.00	51.15	-0.41373	Medio	22.997	8	1.551
Tetela del Volcán	19 138	8.10	25.79	4.13	1.87	2.33	47.17	12.86	72.84	72.84	-0.09724	Medio	22.771	1	1.114
Tlalhepantla	6 636	7.66	21.54	6.27	1.07	55.94	51.30	9.75	100.00	64.54	-0.82371	Bajo	18.365	23	1.893
Tlaltizapán	48 881	9.11	22.49	2.55	1.29	6.92	35.46	12.55	44.24	45.29	-0.68109	Medio	19.976	19	1.771
Tlaquiltenango	31 534	9.38	24.29	4.06	0.83	11.83	34.52	13.39	41.86	53.53	-0.68358	Medio	25.104	5	1.390
Tlaxiapa	16 543	6.98	19.79	4.85	1.23	20.96	44.82	8.96	51.71	44.84	-0.22734	Medio	16.704	25	2.017
Totolapan	10 789	6.84	20.27	5.25	1.97	41.17	51.07	14.41	42.55	63.18	-0.97070	Bajo	15.028	26	2.113
Xochitlán	63 382	7.32	20.80	2.48	1.47	7.17	40.23	12.11	28.70	36.78	-0.60007	Medio	20.892	16	1.706
Yautepec	97 827	6.54	18.21	2.13	1.20	10.26	37.42	8.70	19.76	37.64	-1.42622	Muy bajo	11.557	31	2.294
Yecapixtla	46 809	7.42	21.99	3.04	2.75	16.93	48.70	12.02	36.83	48.13	-0.41670	Medio	22.964	9	1.555
Zacatepec de Hidalgo	35 063	5.60	15.32	1.01	0.55	0.94	29.41	6.46	7.85	40.24	-0.23417	Medio	23.026	6	1.399
Zacualpan de Amilgas	9 087	5.72	21.56	5.14	1.35	60.76	39.14	4.43	44.02	58.92					
Zempoala	14 841	9.00	24.23	4.82	0.62	21.51	49.83	11.76	60.39	67.46					

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El cuadro 6 muestra las diferentes variables que son tomadas en cuenta para identificar el grado de marginación que existe en los municipios del Estado de

Morelos, como ya se ha mencionado este índice contempla las privaciones que padece la población, a consecuencia de la falta de acceso a diversos servicios que son responsabilidad del municipio proporcionarle a la población.

Cabe señalar que cuando se encuentra un índice de marginación alto el proceso de desarrollo, igualdad de oportunidades, así como el disfrute de beneficios, pone en una clara desventaja a la población al no poder acceder a ellos o bien su acceso es complicado, por lo que no se avanza en la medida de lo estimado.

El municipio de Tepalcingo contempla como dimensiones socioeconómicas la educación, la vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios. Las cuales valoran las oportunidades de la población de acceder a diversos servicios, sin embargo la exclusión es un fenómeno constante ya que no todos los ciudadanos tienen la posibilidad de contar con estos servicios. Dentro de este índice se tiene contemplado las formas de exclusión para cada uno de estos servicios, así como el indicador que nos muestra la intensidad con la que se da dicha exclusión.

El índice de marginación puede ser alto, medio y bajo, de acuerdo al censo de población que aplicó el Instituto Nacional de Geografía y Estadística en 2010, el municipio de Tepalcingo se encuentra en un nivel medio las oportunidades de desarrollo aun son escasas, la apertura de los servicios no llega de igual manera a las comunidades, por lo que las oportunidades de crecimiento afectan a la población en las diversas prestaciones del municipio.

A nivel nacional cada una de las dimensiones que se toman para saber cuál es la situación del municipio tienen en su haber el porcentaje mínimo con el que se debe contar, para que se considere al municipio con un grado de marginación bajo y a partir de ello se pueda medir el desarrollo, el municipio de Tepalcingo cuenta con una población de 25 346, el porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta es de 12.36% la media nacional es de 19.9, esto nos

muestra que aun falta implementar medidas que le permitan a la población tener una educación de calidad.

De acuerdo a la vivienda el indicador nacional es de 3.6% el municipio aun tiene 6.44% con ello se tiene en cuenta que las viviendas aun carecen de las necesidades básicas como podrían ser pisos, drenaje etc. Las viviendas con energía eléctrica a nivel nacional es de 1.8% esta se encuentra en 0.79, la mayor parte de la población ya cuenta con este servicio por lo que hay q considerar cual es la dificultad que se está teniendo para llegar a electrificar algunos hogares.

El servicio de agua potable en las viviendas es fundamental, por ello se mide cual es porcentaje de población que tiene agua entubada en sus hogares la media nacional es de 8.6% en el municipio es de 20.62% en esta medida queda claro que la mayor parte de la población carece de este servicio o bien es difícil su acceso, la mayor parte de las obras no están dirigidas a darle mantenimiento a este servicio o bien a implementarlo.

Las viviendas con un nivel de hacinamiento representa para el municipio el 40.66% a nivel nacional el porcentaje es de 36.5% por lo que la población está encontrando dificultades para tener acceso a este servicio. Las viviendas con piso de tierra tiene como porcentaje un 6.6% a nivel nacional el porcentaje en el municipio es de 12.27% por lo que las condiciones que el municipio ofrece no han podido cambiar la situación ya que ofrece pocas posibilidades de desarrollo.

La población que cuenta hasta con dos salarios mínimos en el municipio tiene el 65.27% la media es de 38.7%, las posibilidades de acceder a un empleo dentro del municipio son escasas por lo que la mayor parte de la población tiene que trasladarse fuera de este, el municipio no proporciona estabilidad económica. Por lo que se tendría que implementar programas que ayuden a tener empleos y con ello mejorar las condiciones de desarrollo. Al implementar los planes para mejorar el desarrollo del municipio se tienen que analizar los indicadores anteriores ya que

con esto se tendrá un panorama de cuáles son las deficiencias, y así mismo re direccionar los objetivos para erradicar en la manera de lo posible estas problemáticas que afectan el progreso y desarrollo del municipio.

## **CAPÍTULO III ADMINISTRACIÓN DE SALARIOS MUNICIPALES**

El siguiente apartado abarca las finanzas municipales así como la distribución de los sueldos que perciben los trabajadores al ser parte del gobierno en cualquier nivel de gobierno, la administración del personal es el reto fundamental de cualquier organismo público y privado. Lo fundamental para este sistema es ver al personal como un factor humano que tiene un potencial y se desarrolla de manera adecuada si tiene una motivación y la oportunidad de desarrollar un trabajo gratificante este será más productivo, en este apartado se describen aquellos principios que deberían regir cualquier administración para que el personal se sienta productivo en las tareas que tenga que desempeñar, sin embargo se toma en cuenta algunos problemas que impiden que el trabajador se sienta parte fundamental del funcionamiento del aparato administrativo.

Así mismo se realiza una descripción de esta relación entre las finanzas y el sueldo de los trabajadores en donde las retenciones que se obtienen por un trabajo realizado van más allá de un simple descuento, esto tienen que ver con la implementación de este recurso en programas que mejoren la calidad humana de los habitantes de cualquier entidad. La descripción de estos conceptos se toma en este capítulo lo que nos permite tener una visión de la relación entre estos dos importante conceptos Finanzas y Salarios.

### **3.1 Sistemas para la administración de personal**

La administración ha promovido varios enfoques para que las organizaciones sean productivas, al complementarse mutuamente las necesidades del trabajador con las necesidades de la organización estas llegan a un crecimiento personal, grupal y organizacional. La institución necesita de un buen trabajo de manera organizada, esta tiene sus propios objetivos, sin embargo si los objetivos son comunes, es decir, institución y personal estas serían más eficientes.

Este enfoque nos enseña esta parte, en donde el trabajo deja de ser una obligación y se convierte en una parte de motivación, satisfacción y enriquecimiento de tareas, pues los objetivos a alcanzar permiten crecimiento para ambas partes. Aunque en un primer momento podría pensarse que el factor humano es solo el capital con el que se cuenta, no debe verse de esta manera, para este enfoque en donde las dos partes se compaginan el factor humano adquiere un concepto distinto.

Se define a factor humano como

El potencial humano o capacidades que podrían desarrollarse teniendo una motivación adecuada y la oportunidad de realizar un trabajo interesante estimulante y productivo, dentro de estructuras organizacionales más flexibles y condiciones de trabajo más acordes a las necesidades humanas en este sentido el trabajo se vuelve algo más interno, más propio del individuo<sup>46</sup>.

Las organizaciones tienen que considerar esta noción del trabajo en equipo relacionadas con la satisfacción de ambas partes, los intereses tienen que ser compartidos para llegar de una manera más eficaz a las metas, los servidores públicos no ven de esta manera a la administración como organización que brinda la oportunidad de cubrir necesidades en comunidad, sin embargo quienes trabajan en la administración pública deben acercarse a este interés pues al final pertenecen a la sociedad más allá del interés económico.

Se ha cambiado el sentido de recurso humano por factor humano pues se deja de lado esta concepción de ver a las personas como un objeto o bien como un mecanismo de trabajo; el reclutamiento, la idea de organización, remuneración, capacitación, etc., tienen otro significado, se deja de lado el concepto económico en donde el interés solo es lo que es pagado a cambio del trabajo, pero si este se viera de una manera distinta el hecho de que a partir de este interés van a crecer

---

<sup>46</sup> Hernández Puente Adriana. *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.



las dos partes, las organizaciones serian de una manera diferente enfocadas a un desarrollo mutuo. Un enfoque más que permite ver la administración de personal es el Sistema de administración y desarrollo de personal.

El enfoque sistémico integral en las instituciones públicas nos da la visión de observar esta retroalimentación entre el sistema, es decir entre este y los subsistemas que hacen que funcione de una manera adecuada, en este primer momento se tiene que hablar de la institución u organización así como la manera de cómo administran los recursos en todos los ámbitos. La teoría general ha representado un nuevo paradigma ya que se tiene un nuevo cambio conceptual, en esta parte encontramos una acción importante ya que observar un sistema implica ver cómo es que actúa el sistema y cuál es el posible futuro.

Entre los principales axiomas de esta teoría encontramos:

1. “Principio de integración: establece que el sistema es una totalidad integrada compuesta por elementos interactuantes.
2. Principio de subordinación y dependencia: entre el todo y las partes existe una relación de mayor a menor, la naturaleza, función, conducta y objetivo de las partes, dependen y derivan de los objetivos.
3. Principio de unidad: el sistema a pesar de su complejidad se comporta como unidad.
4. Principio de estabilidad de los sistemas: tienden a un estado de equilibrio, a pesar de que el sistema cambie, busca recuperar su identidad.
5. Principio de organización: la organización entre los diversos elementos del sistema define características y comportamientos.
6. Principio de jerarquía: existe una relación jerárquica ya que los sistemas constituyen a su vez un sistema en sí mismas, denominado subsistema”<sup>47</sup>.

De todo lo anterior podemos deducir que los sistemas, en especial la administración pública tiene esta organización como un sistema en donde todos estos elementos se retroalimentan, pues debe de haber comunicación para que el

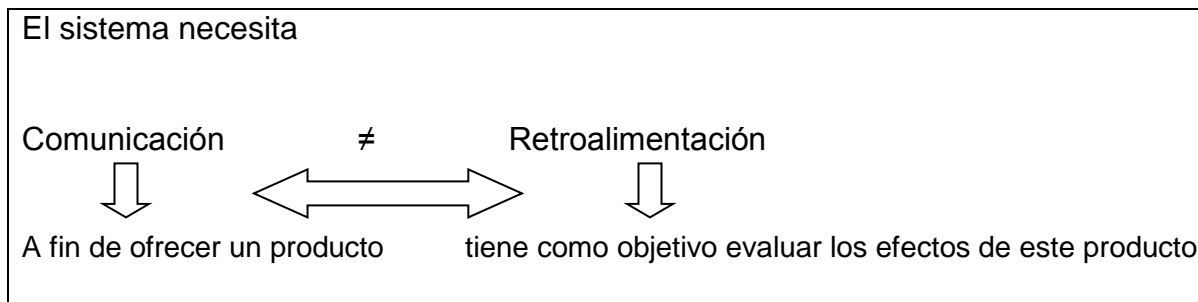
---

<sup>47</sup> Ibíd. P. 103

sistema funcione ya que cada parte tiene sus propias tareas, cuando estas llegan a ser eficientes el sistema responde de manera positiva, este es el mayor interés de un sistema la comunicación es la parte fundamental para que todo se desarrolle.

### Esquema.1

Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

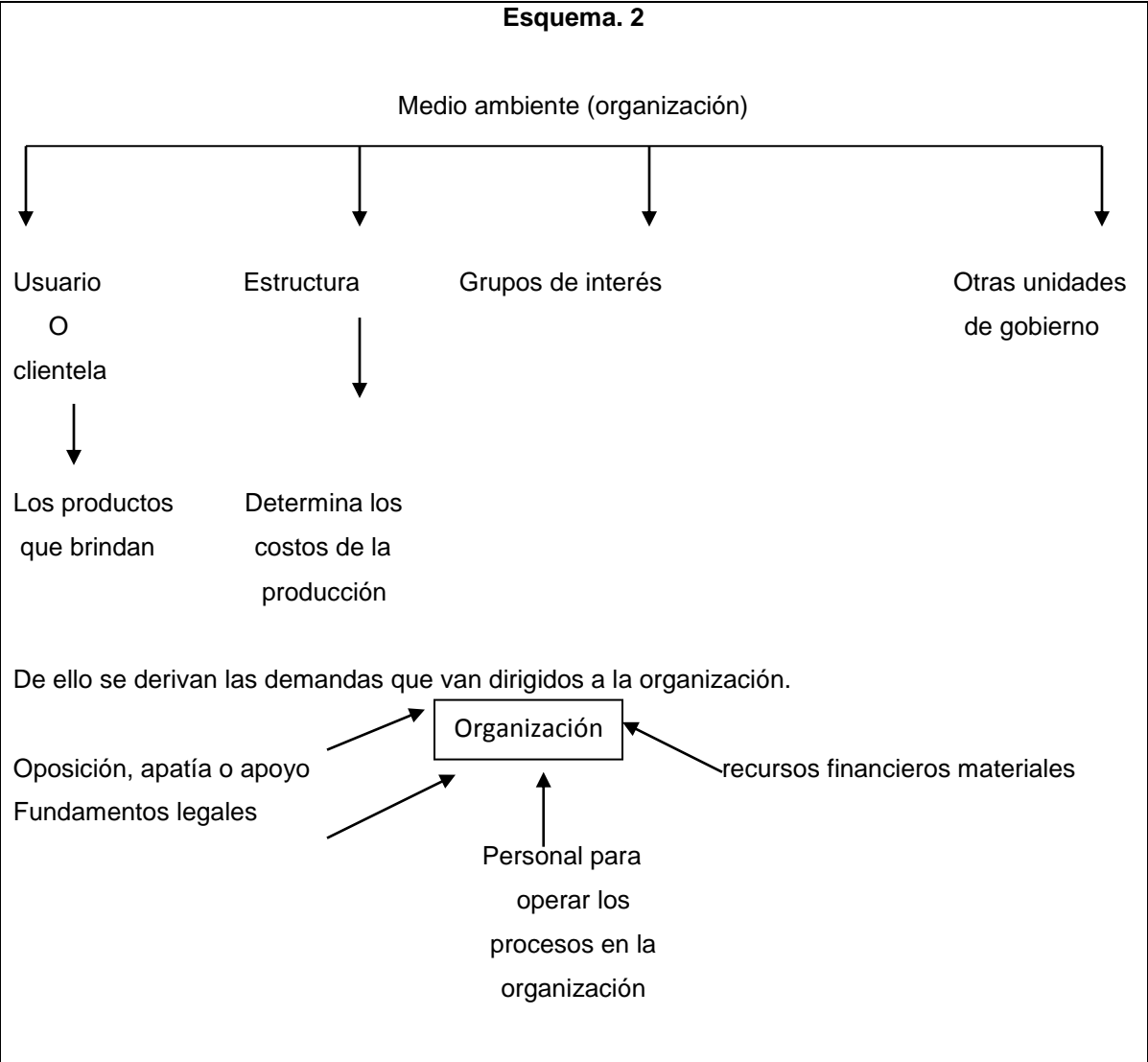


El proceso tiene que ser dinámico sobre todo en sistemas administrativos ya que este es el más adecuado ya que ubica a las organizaciones como subsistema de un sistema social en constante cambio, con el cual tiene comunicación, y permite analizar el interior de la organización al dividirla en subsistemas que cumplen determinadas funciones que una vez integradas logran sus objetivos<sup>48</sup>.

Primordialmente un sistema integral en la administración pública realiza esta tarea, integra todas estas partes funcionales al sistema para que se llegue a las metas planteadas, para ello las organizaciones tienen diversos canales a través de los cuales se puede tener esta relación con todas las partes. Las organizaciones pueden ser sistemas probabilísticos, debido a la incertidumbre o bien sistemas determinísticos debido a sus objetivos; de acuerdo a estas dos clasificaciones se puede llegar a resolver problemas que obstaculizan la tarea de la administración, esto en cuanto a su desarrollo, metas y objetivos.

<sup>48</sup> *Ibíd.* P. 105

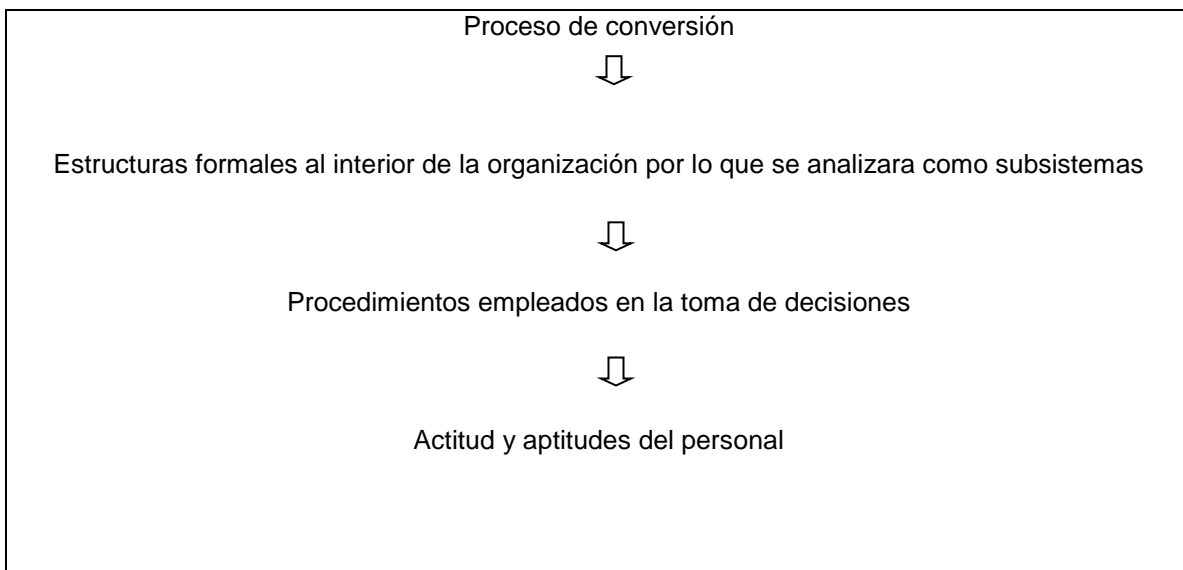
Si la comunicación falla el sistema asegura su fracaso, pues toda la información servirá para un nuevo proceso en la organización. En todas las instituciones hay ventajas y desventajas, sin embargo si estas se desconocen jamás habrá una relación en ninguna parte de la investigación y cada quien generará sus propios intereses que en poco tiempo habrán afectado a la administración de la institución. El sistema cuenta con el medio ambiente que es el sistema social en el podemos hallar:



Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

En el esquema 2 se explican las ofertas estas en cuanto a necesidades de la comunidad y las demandas que se tienen hacia la organización, estas dos partes son fundamentales pues permiten este conocimiento el saber que se necesita en cada área. Los procesos de conversión consisten en la transformación de insumos a productos en la organización que como ya vimos son las demandas, estas son transformadas en la realidad, las necesidades pasan a la organización y los efectúan para poder analizar el funcionamiento del sistema. En esta parte intervienen:

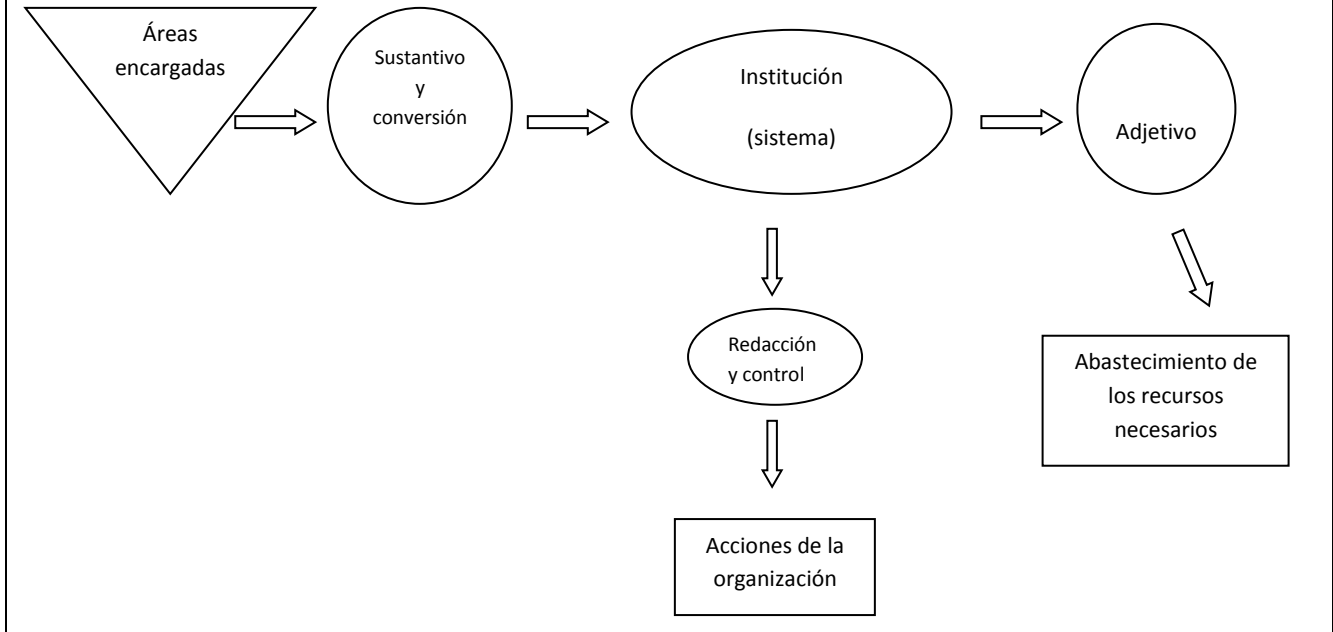
### Esquema 3



Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

Todo ello para regular el comportamiento social, pues de no ser así puede generar un descontento lo cual implica nuevas demandas y el descontento social.

**Esquema. 4**



Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

Lo fundamental es identificar el sistema en las instituciones públicas pues en ellas se da una relación en donde hay subsistemas que relacionan todo esto, para que la información que se obtenga conlleve a un beneficio en la organización. El esquema permite ver que cada parte de esta organización tiene una tarea esencial para su buen funcionamiento, la existencia de quienes toman las decisiones, quienes le dan la parte activa a la organización; sin embargo también existe esta parte donde se observa todas las necesidades, transformándolas para cumplir con los objetivos y una parte de vital importancia es el apoyo administrativo en donde cada departamento tiene que abastecer de manera oportuna este recurso en cada área.

Tomar a la administración pública como un gran sistema en donde la función principal es la comunicación con todas las partes que le dan vida a la organización es fundamental pues tiene la visión de funcionar de manera adecuada. El mismo sistema requiere de un desarrollo no solo de la organización también del personal que ejecuta todas las acciones que le dan razón de ser a la administración.

Las organizaciones cuentan con una naturaleza propia, pues son creaciones humanas que se generan para satisfacer necesidades, desde que nacemos se crece en una sociedad organizada, por lo que se requiere de una adecuada coordinación de las acciones humanas para llegar a un eficaz conocimiento. El componente básico de toda organización es el elemento humano, por lo que es necesario que exista una racionalidad en su utilización para que puedan cumplirse los fines preestablecidos en cada institución u organización.

El factor humano se integra a una organización en donde aporta sus conocimientos y habilidades para el logro de metas, el concepto integral de administración de personal tomando el hecho de que cada una va a realizar su función para darle vida a la organización, lo podemos entender con dos aspectos fundamentales:

- a) “El elemento humano es fundamental para el funcionamiento y desarrollo de cualquier organización, y
- b) Cualquier administración es, a fin de cuentas administración de personal, ya que el elemento humano es quien, en primera y última instancia maneja todos los recursos que existen dentro de la propia administración”<sup>49</sup>.

De cualquier manera la finalidad de administración del personal, es mantener el nivel de las habilidades de cada persona reclutada con el fin de que ayude a crecer a la organización, y de esta manera lograr objetivos de las dos partes.

---

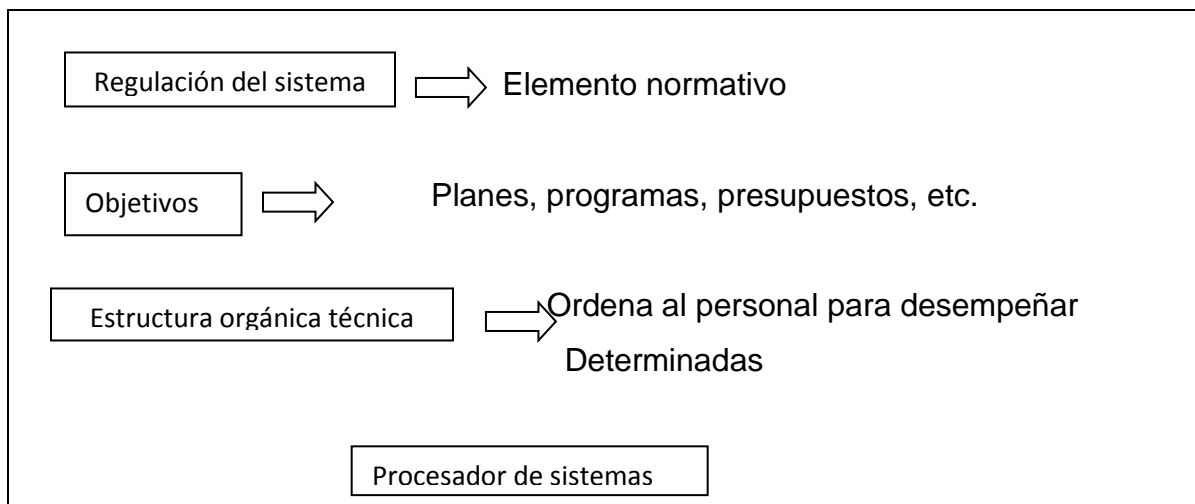
<sup>49</sup> *Ibíd.* P. 112-113

Podemos definir que las características de la administración de personal son:

- “Gran amplitud, ya que comienza desde la búsqueda de empleados idóneos para la organización, hasta que estos la abandonan.
- Debe buscar el máximo aprovechamiento de las capacidades intelectuales y físicas de los individuos para alcanzar fines y metas.
- Se encarga también del bienestar del empleado de la organización de formarle aptitud y crearle actitud
- Utiliza el proceso administrativo de forma racional de tal manera que busca hacer del trabajo algo más humano, justo y eficiente mediante el cual el individuo encuentra su desarrollo”<sup>50</sup>.

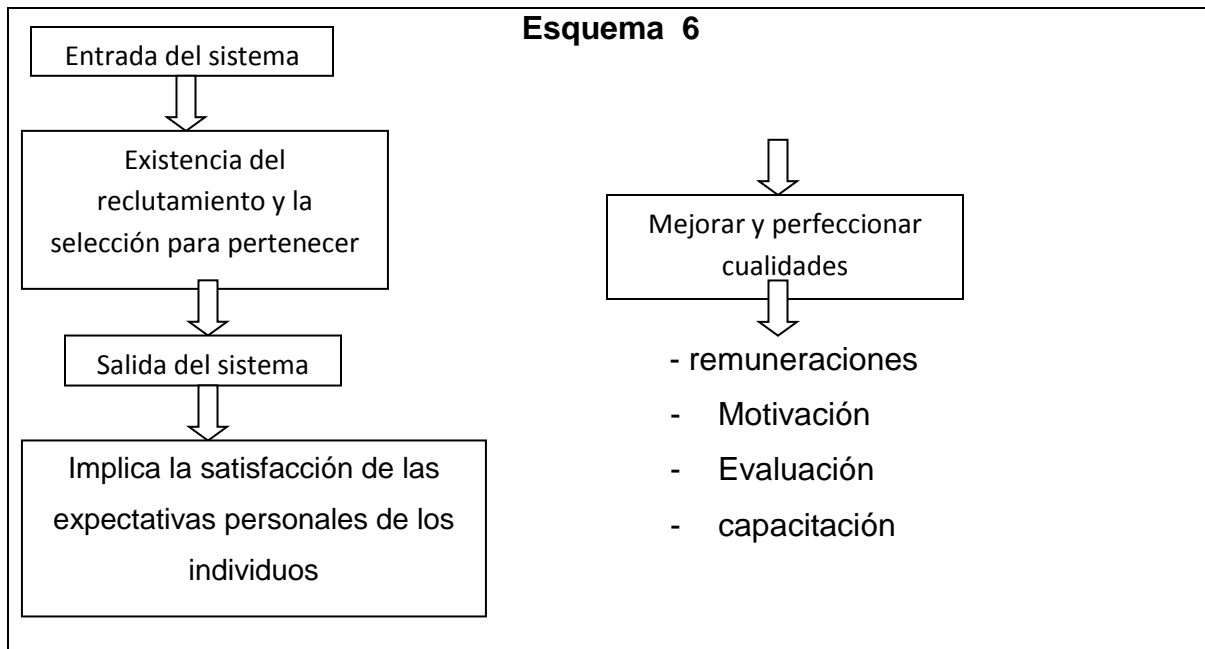
Autores como Mario Martínez Silva promueven un sistema de administración que cubre el ingreso, permanencia y salida del individuo de la organización.

### Esquema 5.



Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

<sup>50</sup> Ibid. P. 114



Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

De esta manera puede considerarse que la administración en manos del personal que va ejecutar es la parte esencial para llevar a cabo los objetivos y metas de la organización. El esquema anterior muestra una parte del sistema que se interesa por perfeccionar al personal a través de varios incentivos, estos son económicos motivacionales, etc. Con ello se busca mejorar el desempeño dentro de la organización, en este caso el aparato administrativo del ayuntamiento. Cuando se da esta rotación de empleados se valoran aquellas habilidades que ha desarrollado en otra organización, así como sus conocimientos pues con ello se llegaría a un trabajo eficiente y eficaz.

Si consideramos a la administración del personal como un enfoque integral, cuya acción comienza desde la búsqueda de empleados para la organización hasta su retiro y jubilación. Es claro que se busca obtener el máximo aprovechamiento de las capacidades físicas e intelectuales para alcanzar los objetivos de la organización, entonces deben considerarse aspectos técnicos que son:



“a) La planeación y organización de la fuerza de trabajo

- políticas de personal
- estructura ocupacional
- análisis y evaluación de puestos
- catalogo de puestos y tabuladores

b) Las funciones del empleo

- reclutamiento
- selección
- inducción
- seguridad e higiene laboral

c) en la administración de sueldos y salarios

- prestaciones
- sistemas de pago, promoción y escalafón
- evaluación del desempeño

d) la capacitación

e) el post-empleo

B. si la administración procura el bienestar del empleado entonces cabe hacer referencia los siguientes aspectos humanos:

a) procesos psicosociales

- comunicación
- motivación
- liderazgo
- colaboración y competencia
- manejo de conflictos

b) equipos de trabajo

c) seguridad e higiene laboral

d) capacitación

C. si el acto administrativo debe basarse en una disposición legal entonces la administración del personal debe tener un marco que la sustente.

a) reglamentación de derechos y obligaciones entre el Estado y sus trabajadores

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal del Trabajo
- Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado
- Ley del ISSSTE
- Ley de Responsabilidad del Sector Publico”<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid. P. 117-119

Los aspectos antes mencionados son las principales motivaciones de un empleado, tal es el caso de la remuneración del trabajo realizado, en estos puntos se describen los intereses tanto de la institución como del empleado, tener una capacitación constante genera en el individuo la posibilidad de entender de manera clara sus tareas lo cual beneficia a la administración ya que al tener las herramientas que mejoran su desempeño laboral sabrá desempeñar de manera eficiente su trabajo. Se deja como tema de análisis si estas propuestas se llevaran de manera rígida, las aportaciones de ambas partes permitiría un progreso rápido que llevaría a la vida municipal a un desarrollo equilibrado tanto en necesidades básicas como en la ejecución de tareas administrativas

La organización pretende alcanzar metas para llegar a una buena funcionalidad, sin embargo esto no es posible si no se cuenta con un buen equipo que colabore en todas las áreas poniendo su esfuerzo, conocimientos y habilidades para mejorar la institución. El personal es el encargado de llevar a cabo estas metas y objetivos retroalimentándose puesto que la comunicación es la parte más importante para saber cuáles son las necesidades y como se pretende cubrirlas.

Aunque se requiere de este trabajo integral para ser más eficaz y eficiente, la institución también debe de proveer incentivos que ayuden a que los trabajadores se desempeñen de una manera eficaz, vale la pena señalar que la mayoría busca una situación laboral confortable, donde se respeten derechos y haya oportunidad de crecimiento.

La administración dentro del gran sistema que es, cuenta con personal que se retroalimenta constantemente para saber cuáles son las necesidades, sin embargo podría observarse que en muchas de ellas hay fracaso porque no han implementado mecanismos de planeación para cubrir estas necesidades pues los “reclamos” de la sociedad cada día son más evidentes, si no se toma en cuenta este fin común entre ambas partes no habrá un desarrollo apto para cada uno, tanto personal como organización, los incentivos existen pero las acciones están encaminadas al interés económico únicamente de manera personal, cuando lo

ideal sería hacer funcionar al sistema, en este caso al municipio que es el objeto de estudio de esta investigación, haría falta esta selección del personal eficiente para tener una institución fuerte y que se desarrolle de una manera eficiente y eficaz.

Ahora bien, al revisar el caso de Tepalcingo se encontró que no hay sistematización de la administración de personal y por consecuencia, la búsqueda de información al respecto tuvo que realizarse por la vía de Transparencia. Esto denota que no hay un interés formal en las tareas de la administración del personal, como función adjetiva de la administración municipal, produciendo bajo impacto en las funciones sustantivas.

Un ejemplo de la administración de personal estriba en la administración de salarios, misma que en el siguiente capítulo se ejemplifica con el caso del municipio de Tepalcingo.

### **3.2 Administración de salarios en el sector público**

Una vez que se ha hablado de la importancia del personal para cada organización se pasa a un campo de vital categoría como es el sueldo y salario que cada trabajador recibe, este aspecto es una de las principales motivaciones para quien desea permanecer en la institución, organismo o empresa.

La administración de sueldos y salarios es la función encargada de retribuir adecuada y equitativamente la labor desempeñada por los trabajadores, tomando en consideración la importancia del puesto, las necesidades personales, la eficiencia en el trabajo y la capacidad económica de la organización. De una forma objetiva, pretende un equilibrio entre el trabajo realizado y la remuneración percibida a cambio de éste, así como la eficiencia en el manejo de los recursos de la organización destinados para tal efecto.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid. P. 283.

Es importante señalar que no sólo el salario es la parte grata de la remuneración; a cambio del trabajo el personal puede recibir otras retribuciones, incentivos que permiten motivar al personal para realizar un trabajo eficiente. Sin embargo, existen varios aspectos que tendrían que analizarse pues la realidad es que en la actualidad estos servidores públicos han visto en estas (dietas, haberes, etc.) la posibilidad de incrementar sus ganancias y que han puesto en duda si es lo que merecen, pues por lo menos en este plano los ciudadanos no visualizan un trabajo positivo al gobernar el país, estado o municipio.

Al parecer esta percepción no está aislada de la administración municipal, ya que en esta área los ciudadanos también muestran inconformidades con su labor.

Las remuneraciones comprenden los sueldos y salarios, prestaciones y servicios e incentivos y estímulos al personal. En cada zona las retribuciones pueden variar. La percepción incluye honorarios, como el pago de un servicio prestado a alguna institución.

Cada administración maneja el pago de acuerdo al nivel que se encuentren ocupando, por ello se puede distinguir dos tipos de salarios:

“a) el mínimo, que es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por una jornada de trabajo y que deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, así como para proveer la educación obligatoria de los hijos, y b) el integrado, que acumula los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por su servicio, esto es, sueldo tabular y demás prestaciones otorgadas”<sup>53</sup>.

Estos conceptos definen la diferencia entre quienes perciben un salario mínimo y uno integral, sin embargo en la primera definición nos deja claro que lo que se postula se encuentra muy lejos de la realidad.

---

<sup>53</sup> Ibid. P. 284

En relación con el destinatario y a la naturaleza de la relación laboral, podemos identificar como remuneración:

“Sueldo: percepción en dinero o en documento negociable que recibe el empleado por sus servicios (trabajos intelectuales, administrativos de supervisión o de oficina y que se le cubre mensual o quincenalmente.

Salario: percepción que recibe el trabajador como pago a sus servicios (trabajos manuales o de taller) que se retribuye por hora o por día.

Honorarios: percepción en dinero o en documento negociable que recibe el profesional mensualmente o por única vez en pago de sus servicios”<sup>54</sup>.

Cabe señalar que todo esto tiene una razón de ser y que se ven justificadas en el marco jurídico, en un primer momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 (si se trata de los burócratas federales es el apartado B, el resto se rige con el apartado A), de la misma manera la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su título segundo y capítulo III; en el primero de ellos se habla de la forma en cómo se determinan los salarios dependiendo de la área geográfica, define los salarios mínimos y generales, así como el pago de horas extraordinarias; en la ley federal del trabajo se señala de una manera más personal que el que debe contener su nombramiento a un puesto dentro de alguna organización, esta ley hace referencia a todas aquellas prestaciones al hecho de fijar los salarios de acuerdo a tabuladores. Tenemos la ley del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado esta señala prestaciones, servicios y seguros de carácter obligatorio.

De esta manera se muestra la relación de cada una de las leyes con el trabajador ya que estas están dedicadas a fortalecer el desarrollo de los trabajadores en diversos aspectos. Al asignarles una percepción extra, esta tiene como finalidad

---

<sup>54</sup> Ibid. P. 285

aumentar el monto del salario a este último se le llama prestaciones o servicios que es definido como...

Contribuciones adicionales al sueldo o salario, con las cuales la organización incrementa las percepciones o remuneraciones reales de los empleados o trabajadores<sup>55</sup>.

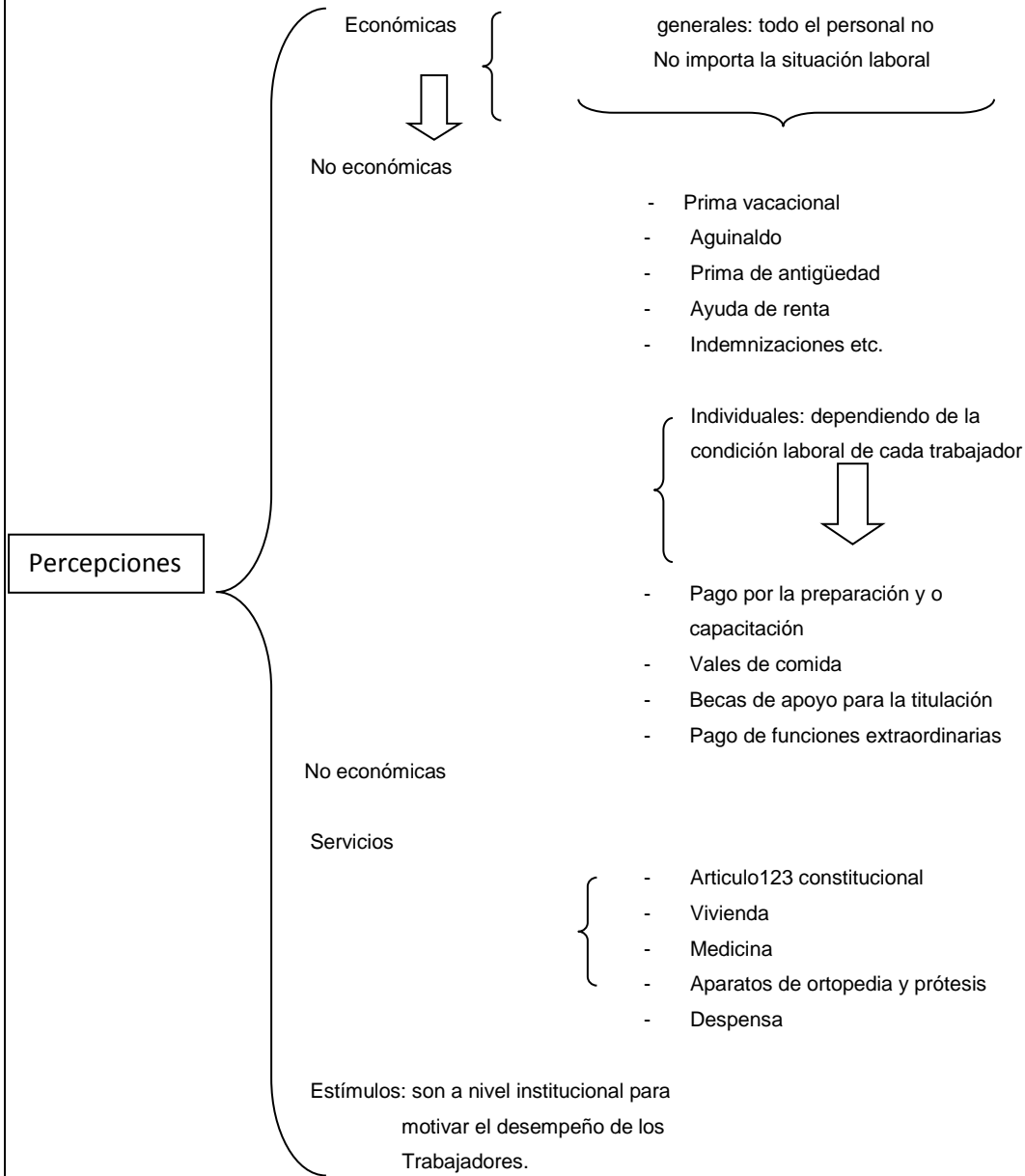
En general, todo esto comprende una gama amplia de facilidades, ventajas o compensaciones que el trabajador recibe de manera complementaria, por la asignación de tareas, estas prestaciones se originaron por varios factores, en un primer momento por la consolidación que se da en varios movimientos que se interesan por las mejoras laborales. Pero una de las principales razones tendría que ser la motivación de cada organización le da a sus trabajadores para incrementar el interés de los trabajadores.

---

<sup>55</sup> Ibid. P. 287

## Esquema 7

La percepción se clasifica de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

El esquema muestra estas contribuciones las cuales se otorgan sin hacer distinciones en las tareas realizadas, se pretende motivar a los empleados para desempeñar un trabajo eficiente, sin embargo en ocasiones se ve como una obligación que la administración tiene con el empleado. Los servidores públicos de acuerdo al esquema cuentan con otros incentivos que no son económicos sin embargo mejoran sus condiciones de vida, incluso llegan a cubrir alguna necesidad tal es el caso del crédito para la vivienda.

Los elementos que determinan esta remuneración no son estáticos, evolucionan de acuerdo a la institución y como es que esta se ve beneficiada por el desarrollo no solo de esta, también de los trabajadores; la actualización de todo esto depende del panorama económico que se tenga en el gobierno Federal, esta actualización depende de los salarios mínimos, aumentos generales, revisiones contractuales, modificación a la zonificación salarial etc.

Todos esto se encuentra debidamente organizado ya que para ello se cuenta con un control por cada empleado; la realidad en la administración pública se ha visto mermada por todos estos incentivos que de una primera percepción parecen estar excediendo lo que un municipio puede aportar, sin embargo habría que analizar la razón de ser de cada uno de los incentivos que ya son una tradición en el gobierno federal y municipal. Para destinar los sueldos que se otorgarían a los servidores públicos se creó el manual de sueldos y prestaciones, esto para unificar, determinar y precisar diferentes acciones que en materia de administración pública se desarrollan.

El manual de sueldos y prestaciones comprende básicamente:

- a) Delimitación de responsabilidades.
- b) Normas para la actualización del catálogo de puestos.
- c) Normas para la actualización del tabulador de sueldos.
- d) Procedimientos y formatos para el registro de tabuladores”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid. P. 294



Ya que es necesario delimitar el ámbito de acción y responsabilidad, para ello existen tabuladores de sueldos los cuales

“determinan el monto de ingreso bruto mensual para los servidores públicos, lo cual está sujeto a las deducciones del ISR y de lo fijado por la ley de ISSSTE. Es importante señalar que las dependencias no pueden autorizar remuneraciones adicionales a voluntad”<sup>57</sup>.

Con este manual lo que se pretende es no rebasar estos límites, contar con un trato justo por lo que la ley pone a disposición normas que cumplan con la productividad y disciplina financiera para que de esta manera se pague lo justo y las condiciones de desarrollo sean equitativas.

#### Sistema de pago

Las instituciones públicas presentan características específicas como son:

- “Tamaño.
- Ámbito de acción.
- Grupos de servidores públicos que prestan sus servicios en ellas.
- Tipos de contratación y/o designación.
- Funciones específicas que corresponden al personal.
- Grado de dispersión del personal en el territorio nacional”<sup>58</sup>.

De ello depende que en cada institución se dé un factor distinto para definirlo ya que en cada una de las necesidades son distintas, la acción principal tiene como objetivo remunerar a los trabajadores por su servicio prestado sin importar cuál sea la forma de pago. Los principios que garantizan el sistema de pago son:

- Oportunidad, es la consecuencia de un trámite ágil
- Radicación y, es el pago donde los trabajadores presten su servicio.
- Seguridad, son las condiciones más adecuadas en cuanto a protección y resguardo para manejo de dinero.

---

<sup>57</sup> Ídem.

<sup>58</sup> Ibid. P. 295

La forma de pago solo es un trámite que el trabajador debe efectuar para recibir de manera adecuada su retribución al trabajo que realiza, esta serie de características que tiene el pago de un sueldo o salario no es más que esta motivación que se le da al trabajador para que siga desarrollando su trabajo, sin embargo si este no se cubre a tiempo puede generar conflictos que perjudique a la empresa en este caso a la administración, visualizar el pago correcto y oportuno no es cualquier cosa.

- “La nomina es una forma de pago que utiliza cualquier empresa para la remuneración de los trabajadores, esta puede clasificarse en:
- Ordinaria, que contempla el pago normal y rutinario y.
- Extraordinaria, que se emplea para realizar pagos adicionales.

La integración de la nómina implica la emisión de todos los productos relacionados con el pago al personal, como son:

- El medio de pago a los trabajadores (efectivo, cheque, vale, depósito a la institución bancaria).
- Los enteros, o pagos a las diversas instituciones y particulares, vinculados con las retenciones que se apliquen al personal (SHCP, IMSS, ISSSTE, beneficiarios de pensión alimenticia, etc.).
- Reportes de afectación a las diversas partidas presupuestales con base en las percepciones pagadas.
- Información diversa para la evaluación y control del proceso, así como para el desarrollo de estudios de tipo institucional vinculados con la administración de personal”<sup>59</sup>.

Los descuentos y retenciones están sujetos a esta norma legal y administrativa que regula a cada una de ellas. Las retenciones: constituyen una deducción. Las deducciones: se clasifican en dos tipos, retenciones que son generales y obligatorias, y descuentos que son individuales adquiridos por el trabajador.

---

<sup>59</sup> Ibid. P. 298

Las retenciones tienen el impuesto sobre los productos del trabajo<sup>\*60</sup>, aportaciones por seguridad social, son pagos que en nombre del trabajador se hacen atribuciones como son:

- fondo de pensiones
- seguro medico y maternidad
- seguro colectivo de vida
- seguro colectivo de retiro
- cuotas sindicales

Entre los descuentos existe:

- el préstamo a corto plazo y
- prestamos a mediano plazo
- préstamos hipotecarios de arrendamiento y venta de vivienda

En todos los casos el ISSSTE determina los descuentos del trabajador.

De todo esto la ley tiene porcentajes e importes específicos dependiendo de las disposiciones legales, la ley trata de darle al trabajador la oportunidad de servirse de alguno de estos servicios que no son más que un derecho que el trabajador tiene por las actividades realizadas.

Para quien administra esta área, debe contar con un manejo adecuado y eficiente que impida conflictos, no solo para la administración de la institución también lo es para los trabajadores, ya que los objetivos pueden verse afectados por el poco desempeño que se tenga hacia el trabajo que se realiza.

---

\*Nota aclaratoria: se maneja el impuesto sobre los productos de trabajo ya que la información fue tomada del autor Adriana Hernández en su libro Administración y Desarrollo del personal público; conocido actualmente como el Impuesto sobre la renta (ISR).

Entre los impuestos derivados de la relación laboral podemos distinguir:

\*\*\*“El impuesto sobre la renta (ISR). La Ley del Impuesto sobre la Renta establece que las personas físicas y morales están obligadas a pagar el ISR por los ingresos provenientes de la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral. Quedan exentas de retenciones por concepto del ISR las personas que únicamente perciban el salario mínimo general.

El impuesto sobre nóminas (ISN). La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal establece que las personas físicas y morales que tengan trabajadores a su servicio están obligadas a pagar el Impuesto Sobre Nóminas por las erogaciones que realicen en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado La cantidad a pagar por ISN corresponde al 2% sobre el monto pagado por remuneraciones al trabajo personal subordinado”<sup>61</sup>.

Estas disposiciones llevan al gobierno a orientar sobre los bienes y servicios que se han adquirido, por lo que aquí se establece los montos asignados y autorizados a la estructura administrativa, esta asignación es llevada a cabo a través de los ramos, los cuales destinan esta parte económica, no solo a las instituciones y dependencias también lo hacen para los programas de cualquier secretaría la cual tiene como objetivo cubrir necesidades.

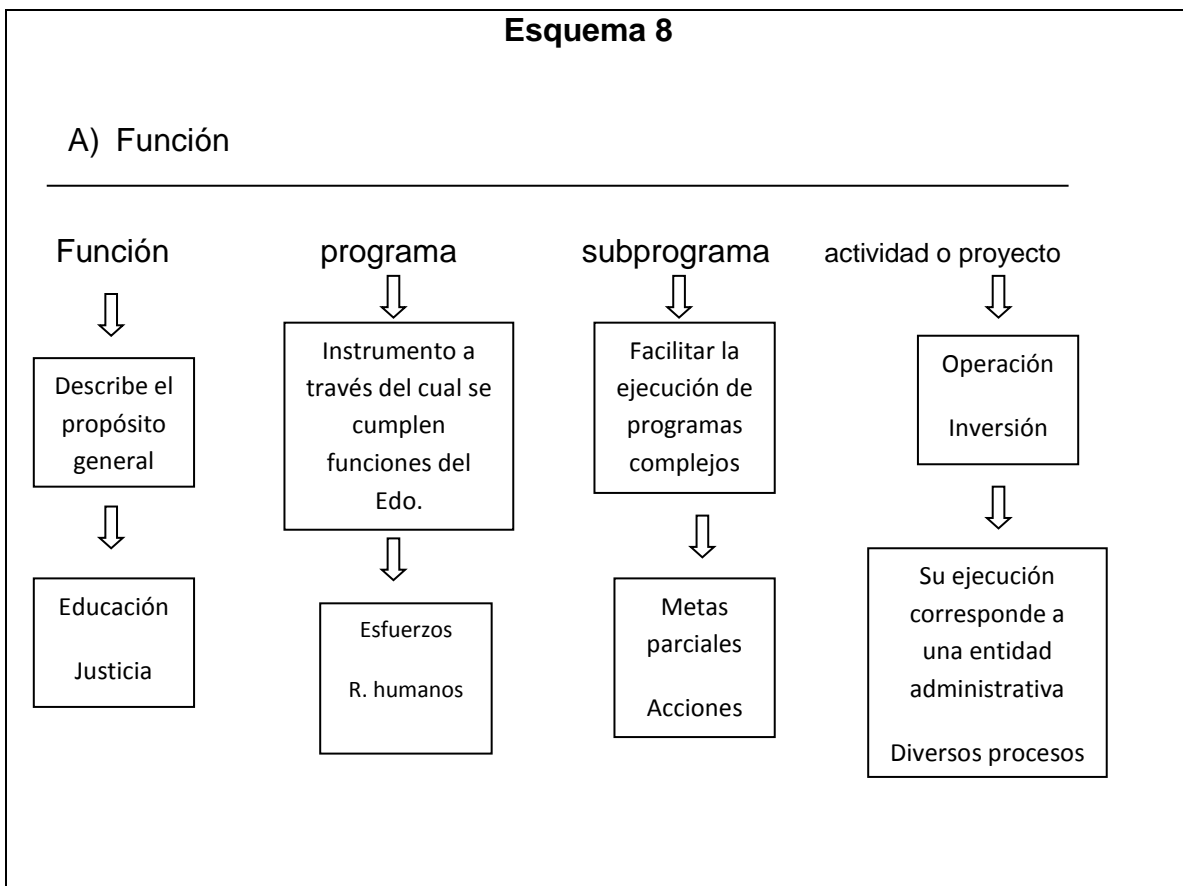
---

<sup>61</sup> Ibid. P. 300

\*\*\* La definición de ISR se tomo del libro Administración y Desarrollo del personal publico de 1994, la actual definición de ISR es un impuesto directo sobre las ganancias obtenidas en el ejercicio, siendo las ganancias la diferencia entre los ingresos y las deducciones autorizadas para el caso del impuesto sobre nominas la cantidad a pagar es de 3% sobre el monto pagado por remuneraciones al trabajo personal subordinado.

“El presupuesto de estos programas es definido como un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza que a las cosas que adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte etc.”<sup>62</sup>.

Para cumplir esta asignación de recursos a través de la técnica del presupuesto por programas es necesario emplear las categorías programático-presupuestal.



Fuente: Elaboración propia con información en *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

El esquema anterior muestra la clasificación de los gastos del programa, los cuales tienen la finalidad de favorecer la identificación del conjunto de resultados alcanzados dentro de cada sector de actividad de gobierno.

<sup>62</sup> Ibid. P. 304

El beneficio adicional obtenido con el empleo de la clasificación por programas es la posibilidad de traducir los objetivos perseguidos por el gobierno en metas cuantificables.

Los presupuestos por programas representan las siguientes ventajas:

“Mejor planeación del trabajo.

- Claridad en la elaboración del presupuesto.
- Definición y delimitación de responsabilidades.
- Posibilidad de reducir los costos.
- Reconocimiento de duplicación de funciones.
- Mayor control y vigilancia en la ejecución del programa.
- Posibilidad de evaluar el rendimiento físico y no sólo el financiero de los programas y actividades”<sup>63</sup>.

Este permite ver los avances, aquellas metas con los cuales se ha cumplido por lo que el presupuesto se ve mejor detallado y conlleva a tener un mejor resultado en el trabajo. La clasificación por objeto del gasto es un instrumento normativo para la operación del presupuesto que se fundamenta en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el objetivo es identificar las cosas que el gobierno compra para lo cual ordena y sistematiza cada uno de los conceptos que se van a adquirir, busca simplificar centrandose su atención en aspectos contables, este concepto se define como:

“Un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública requieren para desarrollar sus acciones y cumplir sus objetivos. Su función consiste en identificar con claridad la demanda de todos los recursos: humanos, materiales y financieros, así como de los servicios provenientes tanto del país, como del extranjero, lo que redundará en evitar malversaciones, desfalcos y manejos deshonestos”<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibid. P. 306

<sup>64</sup> Ibid. P. 306

El gobierno se sirve de ellas para revisar y proporcionar el código, el nombre y la descripción de todo aquello que se ha adquirido, es un método eficiente ya que en ella podemos revisar y tener claro que es lo que se tiene, con que se cuenta y cuáles son los programas que han resultado exitosos y por su puesto mejorarlos. Los elementos que lo conforman es capitulo, concepto y partida, los cuales se definen de la siguiente manera:

“A. Capítulos. Son conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para el logro de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y se usa para el análisis retrospectivo y prospectivo de la planificación.

B. Conceptos. Son subconjuntos homogéneos y ordenados de manera más específica, los cuales se generan a partir de la desagregación de los bienes y servicios comprendidos en cada Capítulo. A partir de este elemento es posible identificar recursos de todo tipo y su relación con los objetivos y metas programadas.

C. Partidas. Comprenden elementos afines entre sí, integrantes de cada concepto, que representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere o del gasto que se realiza, lo que permite la cuantificación monetaria de los mismos”<sup>65</sup>.

Lo que se busca es enlazar las acciones a realizar con aquellos objetos que se van a comprar, en la búsqueda de programas que mejoren las condiciones de vida ya que de esta manera los bienes adquiridos serán aprovechados. En la administración del presupuesto es preciso distinguir dos campos los cuales se dividen en centralizado y paraestatal. En ambos sectores se aplican una serie de principios fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las cuales encontramos al sector centralizado:

“A. Sector Centralizado

La formulación del presupuesto de servicios personales en este sector se realiza de acuerdo a los lineamientos, políticas y principios señalados por la

---

<sup>65</sup> Ibid. P. 307

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La estructura salarial, los tabuladores, las categorías, los niveles y en definitiva, todo lo relacionado con el ejercicio presupuestal, está predeterminado y es similar en todas las dependencias. En el sector centralizado, la nómina o el documento que contiene las percepciones de los trabajadores señala las partidas presupuestales correspondientes que cada trabajador afecta”<sup>66</sup>.

Para facilitar este proceso se utilizan procesos computarizados un sistema de excepción el cual agrega o suprime los conceptos que generan pago, deducción o descuento.

“B sector paraestatal

A diferencia del Sector Central, en el paraestatal existen otros conceptos que son empleados para cubrir a los trabajadores sus remuneraciones y prestaciones obtenidas en las revisiones periódicas de los contratos colectivos.

En la mayoría de las entidades del sector paraestatal no se utiliza la clasificación por objeto del gasto del sector centralizado, sino que cada una de ellas clasifica su presupuesto de manera distinta o especial, de acuerdo a sus propias necesidades o al sistema que tradicionalmente ha empleado.

En estos casos, las nóminas también contienen las percepciones o deducciones que a cada trabajador corresponden. No obstante, además de las que generalmente se utilizan para cubrir las percepciones comunes u ordinarias, existen algunas que sólo se otorgan en esas entidades”<sup>67</sup>.

La relación de las remuneraciones con las finanzas se observa de manera distinta en cada uno de los sectores paraestatal, y centralizado. El fin del presupuesto es llevar programas que cumplan con metas los cuales se van modificando dependiendo de la necesidad, esto va a lograrse mediante un Financiamiento que claramente se ve relacionado con la remuneración ya que a partir de los

---

<sup>66</sup> Ibid. P. 311

<sup>67</sup> Ibid. P. 312



descuentos que se aplican a los funcionarios se pueden llevar a cabo programas para las entidades. Cabe aclarar que el salario así como gratificaciones por el trabajo desempeñado genera compensaciones de manera personal ya sea en sistemas de salud, vivienda etc. Sin embargo los descuentos aclarados en la ley son utilizados en la implementación de proyectos y programas que generan mejores condiciones de vida.

### **3.3. Análisis del municipio de Tepalcingo, Morelos**

El presente capítulo se divide en tres apartados en el que se describen las participaciones y aportaciones que la federación tiene hacia los municipios. En el primer apartado se menciona la importancia del ramo 28 y 33 como principales aportadores de recursos para los Estados y Municipios de cualquier entidad, además de ello se describen los rubros con los cuales operan los recursos que son repartidos a dichas entidades, así mismo se hace un análisis del aprovechamiento que el municipio de Tepalcingo tiene en cuanto a estos recursos. En este capítulo también se hace referencia a la distribución de recursos y programas del presupuesto municipal el análisis se enfoca en el presupuesto que se le ha asignado al municipio, así mismo se toma en cuenta cuales han sido sus alcances y deficiencias para poder llevar a cabo obras que permitan al municipio un mejor desarrollo. El apartado de sueldos y salarios nos lleva a un análisis en donde la administración ha dejado de lado los métodos institucionalizados para actuar de manera autócrata y asignar esta remuneración de acuerdo a intereses ya sean personales o bien acuerdos de cabildo.

#### **3.3.1 Participaciones y aportaciones del municipio**

En nuestro país existen diversas vertientes que permiten que el Estado transfiera recursos a los municipios, cada uno de ellos tiene su razón de ser, así como objetivos que determinan la asignación de recursos.

Las vertientes para estados y municipios son:

- Participaciones federales ramo 28; recursos establecidos de acuerdo a la ley de presupuestos y responsabilidad hacendaria, además los recursos no

tienen etiquetas de gastos. Estos son en proporciones distintas para estados y municipios.

- Aportaciones federales ramo 33; distribuidos por fórmulas y criterios establecidos en la ley de coordinación fiscal, estos recursos tienen etiqueta de gastos, su destinatario son 6 fondos estatales y dos municipales.
- Excedentes de ingresos federales; recursos establecidos en la ley de presupuestos de responsabilidad hacendaria, estos cuentan con una etiqueta de gastos, su destinatario solo son los estados.

Los recursos excedentes se refieren a la utilización de fideicomisos para la infraestructura por lo que se estipuló que esta inversión sólo fuera en infraestructura y equipamiento, los recursos para las entidades federativas se transfieren vía el fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas (FEIEF) un fideicomiso que administra Banobras

- Convenio de asignación de recursos; recursos designados por acuerdo de convenios propios, estos cuentan con etiqueta que establecen los propios convenios, estos tienen como destinatario el Estado y municipio<sup>68</sup>

Los convenios de descentralización son

“los recursos que se transfieren de una dependencia o entidad federal a un gobierno estatal o municipal a partir de un acuerdo donde se establecen objetivos sobre la aplicación de recursos, los esquemas de cofinanciamiento, plazos de aplicación así como mecanismos de evaluación, estos no se encuentran estipulados en la ley”.<sup>69</sup>

En cuanto a la distribución de las participaciones federales del ramo 28 esta tiene su origen en la creación del sistema nacional de coordinación fiscal a inicios de la década de 1980, antes de ello sólo había convenios y lo que se recaudaba dentro de la propia entidad, por lo que aquellos recursos eran insuficientes, pues el

---

<sup>68</sup> Consulta en internet, José Antonio Peña Ahumada, manual de transferencias federales para municipios. México 2008, secretaría de gobernación pág. 36

<sup>69</sup> Consulta en internet, José Antonio Peña Ahumada, manual de transferencias federales para municipios, México 2008, secretaría de gobernación pág. 38

desarrollo era decadente, pues los municipios que tenían más capacidad recaudatoria, (los estados más ricos) tenían más oportunidad de sobresalir esto por lo tanto generaba desigualdad.

Para explicar el concepto de participaciones es necesario abordar la recaudación federal participable (RFP), su relevancia radica en que varios de los fondos de participaciones de las entidades federativas y municipios se calculan como proporción de este concepto y que sirve como referencia para el cálculo de algunas aportaciones federales. Este rubro puede ser definido como la gran bolsa de recursos fiscales que obtiene la federación tanto por ingresos tributarios (ISR), impuesto especial sobre producción y servicios (IEPES), impuestos sobre el comercio exterior, (IVA).

Como ya se mencionó, las participaciones federales “son aquellas transferencias que reciben las entidades federativas y los municipios del país por ser parte del sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF) en donde estos aceptaron suspender o derogar varios de sus gravámenes en favor de la federación”,<sup>70</sup> esto es el dinero que les participa el gobierno federal, el objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos locales la parte que aportan a la riqueza nacional.

A diferencia de las aportaciones las participaciones son recursos soberanos de las entidades federativas y municipios, por lo que la federación establece en que van a ser gastados son ingresos que se incorporan a la hacienda de la entidad y estos deciden cuál es su destino y en que serán gastados. Respecto a las participaciones asignadas a Estados y municipios la ley de coordinación fiscal (LCF) señala cual es la fórmula de distribución y los montos de cada fondo para los municipios, solo se establecen los montos y mínimos que deben ser transferibles, y son estos quien haciendo uso de su soberanía deciden como distribuir las participaciones correspondientes a los municipios que integran su territorio y se hace la entrega de recursos.

---

<sup>70</sup> José Antonio Peña Ahumada, *Manual de transferencias... op. cit.* pág. 40

Actualmente las participaciones federales están constituidas por los siguientes rubros.

1. Fondo general de participaciones
2. Fondo de fomento municipal
3. Fondo de fiscalización
4. Participaciones por la venta final de gasolina y diesel
5. Fondo de compensación
6. Fondo de extracción de hidrocarburos
7. Participaciones por concepto de impuestos asignables ( IEPS, ISAN Y TENENCIA )<sup>71</sup>

El siguiente cuadro contiene información sobre la estimación que el Fondo General de Participaciones recibirán las entidades federativas, como ejemplo de la distribución que al respecto se lleva a cabo.

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, pág. 48

## Cuadro 7. Participaciones a Entidades Federativas

RAMO GENERAL 28: PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	
ENTIDADES	ESTIMACION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES 2013 ANUAL
TOTAL	427,171,269,807
AGUASCALIENTES	4,660,618,518
BAJA CALIFORNIA	12,040,514,837
BAJA CALIFORNIA SUR	2,775,040,313
CAMPECHE	3,975,256,527
COAHUILA	10,179,048,043
COLIMA	2,878,124,770
CHIAPAS	18,734,978,788
CHIHUAHUA	12,211,249,465
DISTRITO FEDERAL	48,348,310,017
DURANGO	5,704,052,708
GUANAJUATO	17,784,961,049
GUERRERO	10,245,740,844
HIDALGO	8,374,288,150
JALISCO	27,612,291,800
MEXICO	57,433,371,686
MICHOACAN	13,334,804,014
<b>MORELOS</b>	<b>6,130,258,523</b>
NAYARIT	3,992,427,952
NUEVO LEON	19,820,723,907
OAXACA	11,415,800,725
PUEBLA	18,694,630,002
QUERETARO	7,103,266,440
QUINTANA ROO	5,021,073,047
SAN LUIS POTOSI	8,642,994,068
SINALOA	10,068,030,122
SONORA	10,559,302,639
TABASCO	14,696,866,865
TAMAULIPAS	11,778,545,221
TLAXCALA	4,245,871,778
VERACRUZ	26,664,199,300
YUCATAN	6,821,993,911
ZACATECAS	5,222,633,778

Fuente: Estimación del Fondo General de Participaciones, conforme a los artículos 2o., 5o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal

Las aportaciones tienen por objeto dar a conocer la distribución entre los municipios del estado de Morelos, de las aportaciones federales previstas en el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios. En proporción directa al número de habitantes con los que cuenta cada municipio, así como el calendario de la asignación de recursos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece en su Artículo 36 que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente de la recaudación federal participable, según estimación que se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese Ejercicio.

El total de recursos que conforman el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en lo que corresponde a Tepalcingo, Estado de Morelos, en el año 2014, ascendió a \$47,784,695, mismos que se integraron con \$18,023,140 del Fondo de Infraestructura; \$13,778,352 del Fortamun; \$3,946,320 de Fondos Estatales (FAEDE); y \$12,036,883 correspondientes a otros programas.

Las aportaciones del Fortamun se tienen destinadas para los requerimientos dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. La fórmula aplicada para la distribución de este Fondo, considera los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, correspondientes al II Censo de Población y Vivienda 2005, en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de los municipios.

El municipio de Tepalcingo, Morelos, recibe de participaciones alrededor de \$15,983,203, mientras que de aportaciones asciende a \$31,801,492, lo que equivale a 16.22% y 32.27% del presupuesto total del municipio, respectivamente (Gaceta municipal, 2014). Esto lleva a la conclusión de que el municipio en cuestión depende financieramente 48.5% del flujo Federal y Estatal.

### 3.3.2 Distribución de recursos y programas del presupuesto Municipal

El municipio a través de su gobierno formado por el Ayuntamiento tiene la facultad para decidir su presupuesto, para definir el destino de los gastos. Es así el caso de Tepalcingo su Ayuntamiento para el año 2014 llevó a cabo la aprobación del presupuesto municipal, mismo que contempla los siguientes gastos:

**Cuadro 8 Presupuesto Municipal**

concepto	Cantidad en pesos	Porcentaje %
Gasto corriente	41,635,369.20	42.25
Gasto de inversión	1,200,000.00	1.21
Obras Públicas	1,900,000.00	1.92
Deuda pública	6,004,999.84	6.09
Aportaciones y participaciones	47,784,695.00	48.50

Fuente: Gaceta municipal, 2014

Como se desprende del cuadro anterior, la clasificación de su gasto es engañosa dado que incluye en el concepto aportaciones y participaciones mismas que constituyen el concepto de ingreso, pero ¿cuál es fin o destino de estos recursos? Al buscar información al respecto para poder contestar esta pregunta, se detectó que el FORTAMUN, como fondo del ramo 33, es ocupado en una proporción a servicios personales, luego entonces, este presupuesto descrito en el cuadro anterior se ve aumentado en gasto corriente al destinar los recursos del FORTAMUN para pago de nómina (Transparencia Morelos, 2014).

En este sentido, el pago de servicios personales, como parte del gasto corriente, asciende a 59%, lo que equivale a un 24.94% del gasto total, pero si este gasto es aumentado por lo que se recibe del FORTAMUN, entonces llega alrededor de 39%, considerando que los recursos de ese fondo son de aproximadamente el 14%, según datos de la página de Transparencia del gobierno de Morelos y de la Gaceta Municipal de Febrero de 2014.

Ahora bien, en obras no sólo se destina el monto referido en el cuadro anterior, pues estos recursos se ven aumentados por lo que ingresa del ramo 33 vía el FISM, lo que se traduce en un 20% del gasto destinado a obras públicas. Esto viene a confirmar que la mayor parte de las obras municipales se derivan del ramo 33.

En consecuencia, las participaciones se convierten en un instrumento de sostenimiento para el gasto corriente, dado que vienen a ampliar la capacidad financiera del municipio, mismo que, como se ha mencionado, depende en gran medida de los recursos Federales y Estatales.

En este sentido y con la dependencia financiera demostrada, Tepalcingo no tiene capacidad autónoma para realizar programas de operación propios. Los programas que se operan en el municipio son de corte Estatal y Federal, más que del orden municipal.

### **3.3.3 Sueldos y salarios en el municipio**

Uno de los intereses de la presente investigación es la de sueldos y salarios, por lo tanto, es menester abocarse al análisis de la información al respecto.

La siguiente tabla muestra los salarios del cabildo, de acuerdo al organigrama de este municipio y de acuerdo a las características que tiene la remuneración del trabajo, en donde existe una jerarquía y de acuerdo al puesto que se encuentren desempeñando el pago será diverso.



Se puede observar que los salarios van de mayor a menor iniciando con el presidente municipal quien cuenta con el sueldo más alto dentro del cabildo y de manera descendente quienes ocupan los cargos de síndico y regidores.

Al respecto puede observarse en el anexo N° 1, las percepciones quincenales de estas autoridades en los últimos tres trienios, donde se nota que no hay variación sustancial; lo que podría significar que no ha habido aumento en los salarios de las autoridades, dando con esto a entender que se busca el mejor destino y ocupación de los recursos públicos.

**Cuadro 9 Salarios Quincenales 2013 -2015 del Municipio de Tepalcingo Morelos.**

PUESTO	DIAS PAGADOS	SUELDO	ISR	SUBSIDIO AL EMPLEO	NETO RECIBIDO
Presidente	15	47,303.84	12,165.83		35,138.01
Sindico	15	34,446.69	8,308,.69		26,138.00
Regidores (5)	15	31,566.69	7,444.69		24,122.00
<b>Cabildo</b>					

Fuente: Gaceta municipal "tekpatzinko" 2014.

Se desprende de los salarios de las autoridades que se está aplicando el principio de que a cargo igual pago igual, reconociendo que a mayor responsabilidad mayor pago. Podemos observar en el siguiente cuadro que el tesorero de acuerdo al dato obtenido tiene un sueldo de 16 mil pesos, sin embargo el secretario general gana 12 mil pesos quincenales, y de acuerdo a la organización administrativa el tesorero se encuentra en un puesto inferior a la del secretario general (ver organigrama en el subcapítulo anterior), por lo que en un primer momento podemos hablar de que existe una inconsistencia en la retribución de salarios y su relación al cargo que ocupan.

### Cuadro 10 Sueldo de funcionarios del municipio de Tepalcingo.

PUESTO	DIAS PAGADOS	SUELDO	ISR	SUBSIDIO AL EMPLEO	NETO RECIBIDO
Secretario general	15	12,451.19	1,995.19		10,456.00
Tesorera	15	16,053.44	2,842.44		13,211.00
Contador	15	5,484.97	484.97		5,000.00
Dir. Predial y catastro	15	4,520.34	320.34		4,200.00
Dir. Desarrollo económico	15	5,051.71	407.33		4,644.38
Dir. Hacienda	15	4,729.38	353.79		4,375.59
Dir. Pecuario	15	4,145.71	145.71		4,000.00
Dir. Agrícola	15	3,921.29	121.29		3,800.00
Resto de Direcciones (8)	15	3,921.29	121.29		3,800.00
<b>Directores (12)</b>					

Fuente: Tabulador de sueldos y salarios, H. ayuntamiento Tepalcingo Morelos 2013 – 2015.

El cuadro de los salarios de los funcionarios muestra la remuneración de los Directores, donde se aprecia que los primeros cuatro tienen un salario más alto, sin encontrar razón o justificación alguna al respecto. Entonces aquí se rompió el principio de cargo igual pago igual. En cuanto al renglón que se refiere al resto de direcciones hace referencia a que 8 direcciones del municipio reciben ese salario contrastando con los primeros cuatro.

Los directores que perciben mayor salario son los que tienen bajo su responsabilidad las áreas de predial y catastro; desarrollo económico; hacienda; y pecuario. Ahora bien, ¿qué tendría de menor el área agrícola en un municipio rural? No se encuentran elementos lógicos y organizacionales para dar respuesta a este cuestionamiento, dejando sólo como razón la decisión autocrática del presidente y su cabildo.

Los salarios de las direcciones que componen al H. ayuntamiento de Tepalcingo, estas se encuentran en el organigrama en el mismo nivel, no se menciona cual tiene mayor o menor jerarquía, sin embargo en los sueldos se observa que quien

ocupa la dirección de desarrollo económico es quien obtiene mayor sueldo, seguido por la dirección de predial y catastro, en donde la diferencia es de aproximadamente \$1000 pesos, con el sueldo más bajo se encuentra, la dirección agrícola, las direcciones que se agruparon perciben el mismo sueldo entre ellas encontramos la dirección de Educación, salud, obra pública etc., al no existir una jerarquía en esta área podremos suponer que el sueldo tendría que ser equitativo para todas las direcciones, lo cual no está sucediendo.

**Cuadro 11 Sueldo de la dirección de policía y tránsito.**

PUESTO	DIAS PAGADOS	SUELDO	ISR	SUBSIDIO AL EMPLEO	NETO RECIBIDO
DIR. seguridad	15	7,924.00	1,105.00		6,819.00
Comandante	15	5,207.78	563.40		4,644.38
	15	4,419.50	419.50		4,000.00
	15	3,609.68	181.25		3,428.43
	15	3,310.00	131.00		3,179.00
	15	2,396.88		103.12	2,500.00
<b>Dirección de policía y tránsito (75)</b>					

Tabulador de sueldos y salarios, H. ayuntamiento Tepalcingo Morelos 2013 – 2015.

En la tabla anterior podemos observar el sueldo de quien está a cargo de la policía; la percepción más elevada la tiene la dirección, misma que no se encuentra dentro de la nómina de confianza, por lo que sus sueldos se despliegan de manera separada (Transparencia, 2014). En esta parte observamos que la remuneración recibida rebasa al director de desarrollo económico, no se encuentra alguna jerarquía que justifique el sueldo que está recibiendo esta dirección, se tiene en nómina con el sueldo más bajo a los integrantes de la corporación quienes reciben el mismo sueldo, si esto es un ejemplo de que quienes se encuentran al mismo nivel y desempeñan actividades similares o bien iguales reciben el mismo salario, esto no sucede con quienes ocupan cargos de mando, pues en esa parte si se encuentran diferencias en las percepciones pagadas sin justificación de cuál es el criterio para la existencia de diversos sueldos.

### Cuadro 12 sueldo del personal sindicalizado

PUESTO	DIAS PAGADOS	SUELDO	FONDO AHORRO	DESPENSA	BONO	SUBSIDIO AL EMPLEO	ISR	NETO RECIBIDO	
	15	4,694.66	234.73	400.00	400.00		468.79	4,791.14	
	15	3,082.75	154.14	400.00	400.00		106.22	3,622.39	
	15	1,828.75	91.44	400.00	400.00	82.68		2,619.99	
	15	2,178.00	Pensionado						2,178.00
	15	3,087.70	Pensionado						3,087.70
	15	609.60	30.48	400.00	400.00	56.27		1,435.39	
<b>Sindicalizados (71)</b>									

Tabulador de sueldos y salarios, H. ayuntamiento Tepalcingo Morelos 2013 – 2015.

El cuadro muestra el pago a los diversos miembros de la administración que se encuentran sindicalizados y pensionados donde se desprende que hay integración de nóminas a partir de referencias subjetivas y no sistematizadas, dado que no se encontró el Catálogo de Puestos, por lo tanto, la definición de los pagos es una decisión unilateral y personal de quien tiene esa facultad, que puede ser el presidente o el funcionario que éste designe.

En resumen, se concluye que la administración de sueldos y salarios en Tepalcingo no se apega a los principios, métodos y técnicas referidas en los párrafos anteriores, ocasionando que esta responda a voluntades e inercias personales dejando a la deriva la institucionalización de los procesos y procedimientos de la administración de personal en el municipio.

Las razones de este modelo autocrático que se aplica en la administración de sueldos y salarios en Tepalcingo, que puede ser no el único de los municipios con estas características, son varias y tendrían que ser buscadas a través de una investigación *in situ*, bajo una perspectiva diferente como puede ser el caso de la etnografía para recuperar información cotidiana y no aquella que podría ser acomodada por los funcionarios para dar respuesta a un cuestionamiento directo sobre el asunto. Sin embargo, esto no limita la posibilidad de establecer algunas hipótesis que incluso podrían acompañar a dicho estudio, entre las que destacan.

- a) Los niveles de profesionalización tanto de los políticos como de los burócratas no son los adecuados, subrayando que los procedimientos atienden a formas no institucionalizadas.
- b) Hay escasos niveles de cultura política, sobre todo para el caso de los empleados que al no conocer sus derechos no hacen prevalecer el principio de igualdad en el trabajo y en el salario, favoreciendo con sus actitudes la forma autocrática de administrar al personal y la formación de clientelas al interior de la administración.

Considero que la mayor parte del personal administrativo no tiene conciencia de las funciones que desempeñan ya que si fuera así verían el pago de su sueldo Como un incentivo por las actividades que realizan, al parecer solo responden a intereses personales. En donde solo se ve al trabajo como algo pasajero o bien de donde se pueden sacar ganancias que solo benefician su economía y que por comodidad se han adaptado a las tareas que se supone se realizan en dicho departamento.

El problema principal radica en que los funcionarios no cuentan con los conocimientos suficientes que les permitan crear nuevos objetivos de desarrollo, se queda en un modo estático la entidad puesto que se tienen acciones que responden a intereses personales. Por ello la misma administración designa que tipo de sueldos reciben los empleados es más bien una costumbre que tiene que ser rechazada para dar lugar a un desarrollo humano, con ello se puede llegar a obtener una mejor eficiencia y eficacia en las tareas que competen al municipio.

## Conclusiones

La administración pública municipal mas allá de verse como el aparato organizacional que coordina todas aquellas acciones que hacen funcionar al gobierno, es parte fundamental de un desarrollo político y social. El gobierno municipal a través de los servicios públicos constituye la base inmediata para dar soluciones a los problemas ya que es la primera instancia que capta las necesidades básicas de la población. Queda en manos del municipio una adecuada asignación de los recursos económicos, humanos, tecnológicos y administrativos para ejecutar programas que mejoren la calidad de vida en la entidad.

La importancia que la administración pública tiene en cada entidad deja ver un orden en la sociedad que permite resolver necesidades y problemas con los que el ciudadano tiene que lidiar en su día a día, aunque se caracteriza porque se ocupa del Estado, no se deja de lado la misma regulación de la vida en la entidad. Se considera como un brazo ejecutivo del gobierno, a través de los servicios públicos se da esta relación con la comunidad, dentro de la sociedad prestar el servicio claramente propone estar en una constante comunicación, es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas. El proceso para llegar a presentar programas e implementar en algún municipio tiene como elementos una planificación, disposición de medios económicos, organización, dirección y ejecución.

El propósito del análisis, entendiéndolo que estas etapas funcionan para darle a las dependencias de la administración una tarea de mayor trascendencia tiene como fin la unión entre la ciudadanía y Estado. Es a partir de ello que el desarrollo de cualquier entidad puede alcanzar una buena organización ya que es la manera en que la parte administrativa da solución a necesidades y tiene la obligación de aumentar esta relación entre ciudadano y gobierno.

Hasta donde se puede percibir la población ve al municipio como la primera instancia en donde pueden resolver los problemas relacionados con las condiciones sociales.

El desarrollo de los pueblos comienza cuando los avances y las mejoras permiten satisfacer de mejor manera las necesidades básicas humanas como agua potable, vivienda alimentación y salud, es por ello esta relación ya que el desarrollo es la condición de vida dentro de la sociedad, sin embargo no se llega a ella si no existe un aparato organizacional que de acciones en beneficio del municipio. Podemos concluir que la coordinación y congruencia de los planes y programas del gobierno municipal tienen que ver con esta relación Estado-sociedad. El desarrollo municipal existe si la planeación es adecuada, esto sucede cuando se ha considerado cual es la necesidad fundamental de la sociedad, podría decirse que debe existir una participación social para que se puedan implementar obras, programas que ayuden a una mejor calidad de vida.

Considero que uno de los problemas principales es la falta de interés por parte de las autoridades para ejecutar en este caso el plan de desarrollo municipal, como su nombre lo dice permite que exista un equilibrio en la asignación de recursos destinados para un beneficio social, con ello las actividades económicas pueden ser adoptadas a cubrir las necesidades básicas como la educación, salud, vivienda, servicios públicos, etcétera. A lo largo de esta investigación se observa una amplia relación entre administración y desarrollo, si existe una buena planeación, objetivos claros, una ejecución adecuada y sobre todo una sociedad interesada en participar en resolver los problemas del municipio, en pocas palabras una comunicación extensa, los municipios en especial Tepalcingo tendrían un desarrollo equilibrado y armónico en la comunidad.

Por desarrollo se entiende que las oportunidades deben ser ampliadas para que la sociedad tenga una vida saludable, creativa y con los medios adecuados que mejoren el entorno social. Para concluir esta primera parte, a lo largo de la investigación la administración pública y el desarrollo están ligadas ya que estas dos tienen la misión de ejecutar los planes que mejoren la calidad de vida. La vinculación de la comunidad en la toma de decisiones y ejecución de los planes y programas de gobierno, fortalece a los municipios, cuando el ayuntamiento tiene la

capacidad de convocar y movilizar a la sociedad en torno a tareas del gobierno, ya que al ser ellos quienes están viviendo en el problema, por lo tanto las alternativas son mejor conocidas por la población. Sin embargo en Tepalcingo la parte administrativa tomo en cuenta sus propias expectativas, ser un gobierno más publicista, su desarrollo se basa en obras dejando de lado la opinión de la ciudadanía, la existencia de audiencias públicas sería un buen ejercicio para saber cuáles son las verdaderas deficiencias en el municipio y entre ambas partes implementar soluciones que aceleren el procesos de desarrollo equilibrado.

El municipio cuenta con características que permiten fortalecer diferentes actividades, así mismo la implementación de programas o bien el seguimiento de los mismos, lo que permite tener una dinámica de necesidades y satisfacción de las demandas sociales. Aunque existen diversas estrategias para lograr un desarrollo equilibrado, las condiciones sociales, políticas económicas juegan un papel esencial en la implementación de procedimientos que lleven a resolver con eficiencia los problemas aquejados con los ciudadanos.

El municipio en su segundo capítulo nos deja vislumbrar cuales son las dimensiones socioeconómicas bajo las cuales se valoran las oportunidades de la población para acceder a servicios de calidad. Existen diferentes factores que permiten dar un panorama de las características socioeconómicas de la población, en muchas de ellas se encuentran debilidades las cuales no han tenido un seguimiento por lo tanto se ha mermado un desarrollo satisfactorio para el municipio, analizar las siguientes variables muestran la forma en que se puede determinar las oportunidades que tiene el municipio para resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía. Considero que en el municipio de Tepalcingo el índice de marginación abre las pautas que permiten analizar en donde se encuentran las deficiencias, el municipio tiene un índice de marginación medio esto en la cabecera municipal, mientras que en las 11 localidades el índice de marginación es alto.



Con ello se entiende que la condición de vida dentro del municipio tiene deficiencias que de ninguna manera han logrado subsanar las necesidades básicas humanas (agua potable, vivienda, alimentación, salud, etc.). No en todas las localidades se logra tener la misma percepción, por supuesto que los mismos ciudadanos al tener en cuenta cuales son los problemas y al verificar que estos no han sido resueltos generan un descontento social, Con ello se pierde la comunicación que existe entre gobernados y gobernantes.

En el aspecto económico el municipio de Tepalcingo tiene una población económicamente activa hablando en porcentaje de 26.5 % mujeres y la población masculina representa un 72.2 %, sin embargo la población restante se encuentra en rubros como: estudiantes, quehaceres del hogar, pensionados, etc. Al analizar la media nacional en cada indicador se pueden notar que faltan medidas que mejoren la condición humana, económica, social del municipio. En Tepalcingo el nivel socioeconómico se analiza de acuerdo a varios índices, sin embargo considero que el índice de marginación logra dar un panorama amplio de la situación del municipio. Se ha dejado a la vivienda de lado, se han enfocado en maximizar obras que sean vistas por la comunidad.

Las viviendas en este municipio carecen de necesidades básicas como son pisos, drenaje, agua potable, etc.; los programas que llegan han sido a nivel estatal los cuales mejoran la calidad de vida en las viviendas del municipio. Aunque algunos otros servicios ya se han cubierto, ha faltado mantenimiento en red, por lo tanto la ciudadanía lo ha visto como una falta de interés hacia los problemas que se consideran importantes para conseguir un desarrollo equilibrado y una mejor condición de vida. La condición socioeconómica de Tepalcingo genera un análisis riguroso de como se están implementando los recursos en dicha entidad, se ha dado prioridad a aquellas obras que dan al municipio una imagen de progreso, sin embargo existen indicadores que deben ser analizados. Ya que se debe dar la oportunidad de acceder a los servicios de manera eficaz y eficiente, proyectar al

municipio hacia afuera para cumplir con un nivel de vida productivo que conlleve a un desarrollo equilibrado sustentable en todos sus ámbitos.

Tepalcingo tiene las condiciones para mejorar la calidad de vida ciudadana, sus planeaciones se ven enfocados solo en promesas de campaña, pero han abandonado las verdaderas necesidades de la población. En México las participaciones y aportaciones son de gran utilidad para la vida municipal, ya que de esta manera se transfieren recursos al municipio en donde el ramo 28 y 33 cumplen con esta función. La asignación depende de la recaudación federal participable, esto es de acuerdo a ingresos tributarios, IVA etc., el objetivo de ello es resanar a los gobiernos locales la parte que aportan a la riqueza nacional.

El municipio de Tepalcingo cuenta con infraestructura, nuevas remodelaciones, alguna clase de mantenimiento, la existencia de programas de autoempleo han llegado al municipio no por iniciativa o recursos propios, estos han llegado por parte del gobierno Estatal. Tepalcingo recibió en 2014 por parte del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios \$ 47, 784,695 los cuales se integraron de diferentes fondos y programas principalmente del gobierno federal. El municipio depende financieramente en un (48.5 %) del flujo Federal y Estatal, aunque estos son autónomos para decidir sobre su presupuesto.

En el municipio se ve aumentado el gasto corriente al destinar los recursos del FORTAMUN al pago de nomina, es el primer indicio de que el municipio no funciona de manera correcta. Se le está dando prioridad al pago de sueldos de los funcionarios, la parte administrativa está dejando de lado el dar solución a los problemas que la ciudadanía identifica dentro de Tepalcingo a pesar de ser un municipio autónomo con la característica de tomar sus propias decisiones, no realiza programas propios, su implementación viene por parte del gobierno Federal y Estatal.

El hecho de que un municipio tenga una dependencia de un 48 % aproximadamente demuestra la incapacidad para manejar sus propios ingresos y egresos, así mismo no se tiene en cuenta el plan de desarrollo puesto que si existiera verdaderamente el municipio se desarrollaría de forma igualitaria.

Con ello se podrían cubrir necesidades de la población, incluso del mismo municipio, con ello mejoraría la perspectiva que la ciudadanía tiene sobre el mismo. A lo largo de esta investigación se ha demostrado y descrito que el desarrollo humano es parte importante para mejorar y ampliar las oportunidades en el entorno social. Se debe considerar que si en este desarrollo se dan las oportunidades a crecer, darán una mejor satisfacción social e individual, pues si existe desigualdad las condiciones para el desarrollo se ven mermadas. El ingreso es una variable que influye de manera importante, gracias a ello se puede estudiar el nivel socioeconómico que existe en dicho municipio, esto nos lleva al análisis de los sueldos y salarios que se perciben en dicha administración, podemos señalar que la asignación de los sueldos es un incentivo que recibe el trabajador por la actividad desempeñada.

Se aprecia que este tema ha sido menospreciado de cierta manera, ya que los funcionarios lo visualizan como un beneficio, la mayoría no asume verdaderamente sus actividades. Los sueldos que son asignados se han visto como una forma de acrecentar su fortuna para aquellos casos en los que se está al mando. El municipio cuenta con un organigrama en donde a mayor responsabilidad existe un mayor pago, en el caso de los regidores aunque con diferentes funciones se tiene considerado un pago igualitario, sin embargo no en todos los casos acontece lo mismo. Si la asignación de sueldos y salarios se otorgara verdaderamente al cargo ocupado, la satisfacción del personal se vería reflejada en la ejecución correcta de las funciones asignadas.

Esto nos lleva a otros ejemplos claros en donde el puesto a ocupar esta posicionado en una mayor jerarquía sin embargo su sueldo es menor, tal es el

caso en el que las direcciones estas se encuentran al mismo nivel en el organigrama del ayuntamiento, no hay razón lógica para pensar que quienes llevan a cabo dichas funciones tengan que percibir diferentes sueldos. El hecho de que un director de desarrollo económico, hacienda, pecuario, reciban un sueldo diferente rompe el esquema de cargo igual por pago igual.

La ley no menciona quien tiene más autoridad o una clasificación que mencione cual tiene más jerarquía, para este caso el municipio de Tepalcingo de acuerdo a sus características y considerando que gran parte de su población aun se dedica a las actividades agrícolas, seria la dirección que podría ser de mayor importancia. Ejemplos existen muchos en dicha administración sin embargo en ello se puede resumir que no existe una ley, ni procedimientos en los que se basa el municipio para asignar los sueldos y salarios.

En cualquier caso el nivel de profesionalización no es adecuado dado que no se tiene la conciencia de las actividades que se van a realizar, no existe un interés real ya que solo reciben dicho sueldo pero no hacen prevalecer los derechos que dichos cargos les otorgan. Su administración de sueldos es tomada de una forma no institucionalizada, las mismas prácticas, han dejado que existan acuerdos en el cabildo a través del cual se asignan dichos pagos.

El mismo municipio no informa como son asignados dichos salarios, existe una deficiente administración de ello, pues el desarrollo tampoco se produce en este ámbito. La realidad municipal es un cumulo de problemas que afectan invariablemente el desarrollo social, político y económico, el gobierno local es visto como la célula y la base para el desarrollo del país, de manera precipitada pensar en mejoras que funcionen de una manera instantánea, las cuales modifican la vida municipal, el impacto en la resolución de los problemas del día a día depende de una administración eficiente.

A manera de sugerencia el municipio de Tepalcingo tiene varios retos por resolver, en mi percepción la utilización de las finanzas públicas municipales así como la asignación de salarios, son el tema más importante para que un municipio funcione de manera equilibrada.

Una de las sugerencias entre otras tantas radica en una acción fundamental que es capacitar a los miembros de los ayuntamientos sobre las actividades que ellos realizan, la profesionalización en el aparato administrativo es sumamente importante ya que cuando se tiene el conocimiento de cuáles son las funciones de cada uno en la área establecida se puede notar un mejor trabajo. Se debe insistir en que sea obligatorio que los ayuntamientos difundan funciones competencias así como el marco jurídico que regula todas las decisiones tomadas dentro de dicha entidad.

La existencia de una comunicación constante con la sociedad es el motor que permite solucionar problemas, cualquier gobierno que deje de lado esta acción ya que es fundamental para la toma de decisiones así como para la ejecución de programas está destinado a ser deficiente, lo cual genera un descontento entre la población pues no se sentirán identificados con la resolución de los problemas.

El municipio tiene como principal reto contar con un financiamiento propio la razón básica de la escases de recursos es que lleva un estilo de vida paternalista ya que se carece de una movilización de los recursos locales, el propio municipio no genera oportunidades de desarrollo, su principal acción debería ser la implementación de acciones, programas etc. que atraigan recursos propios.

Se debe eliminar la practica en la que el municipio exige apoyo al gobierno Estatal o Federal el mismo debería buscar alternativas bajo un esfuerzo propio en el que comunique a la sociedad la importancia en el cumplimiento de sus pagos referidos a los impuestos.

Se debe evitar usar los recursos de los programas para el pago de nominas del municipio, cuando no se tiene una recaudación apropiada el municipio debe buscar soluciones que no mermen las funciones ni el desarrollo de la entidad.

El municipio tiene que olvidarse de prácticas clientelares las cuales en materia de sueldos solo han llevado a los funcionarios a enriquecerse, la existencia de una contraloría que verifique que esta acción se lleve de acuerdo a las leyes establecidas le darían la municipio una imagen social identificada con los gobernados.

A manera de resumen la comunicación entre Gobierno y Gobernados generaría un ambiente de confianza el cual podría prestarse para generar una movilización que permita una mayor recaudación de impuestos, con ello se mejoran las condiciones de vida en la entidad.

El financiamiento así como la aplicación de estos recursos tiene que ser enfocados a las verdaderas necesidades, se debe pensar en las condiciones de vida que se tienen y dejar a un lado intereses personales, la capacitación constante y sobre todo la profesionalización son a mi pensar las dos variables que ayudaran al municipio a contar con un sistema institucionalizado en cuanto a la asignación de sueldos y funciones en las diferentes áreas que componen dicho ayuntamiento. Cuando verdaderamente se aplique el plan de desarrollo en el municipio, las condiciones de vida cambiaran en estos tres aspectos político, económico y social, lo cual conlleva a un desarrollo equilibrado y eficiente del aparato administrativo que va a poder ser transmitido a la sociedad.

## Bibliohemerografía Consultada

ACOSTA Cazares, Daniel, colaborador, *El Municipio en México*, 1996. Biblioteca de sociales, UNAM, México.

Administración [disponible en línea]

[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/priego\\_s\\_g/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo3.pdf). La administración. [Consultado 17 de mayo de 2012]

ARIAS, Galicia Fernando, (1979), *Administración de recurso humanos*, Trillas.

BARRERA Zapata Rolando, *Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999*.

BARTZ Jeff, *La estructura de los salarios en México*, clasif., HD 4920M6 B67 No. 1272

Biblioteca Universitaria Raúl Rangel Frías, *Desafíos de la nueva gestión pública para un gobierno por resultados*, memorias, diciembre 8, 2004.

BONNIN, Charles Jean, *Principios de administración pública*. [Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero]. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

CABRERO, E. I. Orihuela y A. Zacardi (2003), *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos claves construcción de un índice para ciudades mexicanas*, Documento de Trabajo 139, División de Administración Pública, CIDE. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, *La planeación del desarrollo municipal*, 3ª, ed., México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. 1995.

CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuesto*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

CHAVEZ Jiménez Pedro, *Como administrar un municipio, guía básica para gobernar mejor*, 2005, Trillas, México.

Consulta en internet, "cuadernillo índice de desarrollo humano municipal en México", Santizo, Rosa, [en línea], D.F 2004, [15 de octubre 2011], [www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx).

[Undp.org.mx](http://www.undp.org.mx).

Consulta en internet [www.desarrollosocialintegral.com/](http://www.desarrollosocialintegral.com/)

Consulta en internet, “índice de desarrollo humano” [en línea], 15 de abril 2008[2 octubre 2011], [www.conapo.org.mx](http://www.conapo.org.mx).

Consulta en internet, Concepto y dimensiones de la marginación a nivel localidad [en línea] diciembre 2005,[6 de septiembre de 2011] [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Consulta en internet, José Antonio Peña Ahumada, manual de transferencias federales para municipios. México 2008, secretaría de gobernación pág. 36

Consulta en internet; “programa estatal de desarrollo urbano” [en línea], diciembre 2006, [30 agosto 2011], [http:// www.morelos.gob.mx](http://www.morelos.gob.mx).

ENRIQUEZ Rub. Ernesto, *Administración de recursos en el sector público*, 2002, 351. 70972 A2381, piso 1.

FERNANDEZ Ruiz, Jorge, *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, 2003.

FERRER Pérez Luis, *Desarrollo organizacional*, HD 38 F46 1995 No. 1236

Fuente. Consulta en internet en [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

FUENTES, N. A. (2001), *Infraestructura pública y desigualdad económica regional en México*, Revista Región y Sociedad, Vol. 113, núm. 33, Hermosillo, El colegio de Sonora.

Gaceta de publicación mensual, órgano informativo del gobierno municipal; segunda edición, presupuesto de egresos 2014, febrero de 2014

GARCIA Manzano Oscar, *Administración y desarrollo gerencial*, HD 35 G36 1984

GUERRERO Omar. *La teoría de la administración pública*. México: Harla. 1986:p.3

GUERRERO, Omar. “Administración Pública” en *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica. 2000, p. 1

HERNANDEZ, Puente Adriana. *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

Hernández Puente Adriana. *Administración y desarrollo de personal público*. México. 1994. Instituto nacional de administración pública.

IBARRA, J; A. Sandoval, L. Sotres y R. Pérez (2002), *Desempeño del gobierno en los municipios mexicanos*, Monterrey, División de Administración y Finanzas, Departamento de economía, ITESM.

INSTITUTO de Investigaciones del Senado de la Republica.



ITURRIAGA BRAVO Luis, *Estudio practico del régimen fiscal de los sueldos y salarios*.

KRAMIS JOUBLANC José Luis, *Sistemas y procedimientos administrativos metodología para su aplicación en instituciones privadas y publicas*, Universidad Iberoamericana, Santa Fe ciudad de México, 658. 4032 K76 1994

LORIA Díaz Eduardo, *Estilos de crecimiento y salarios manufactureros en México*, HD 4966 M6 L32

M. SORIA Víctor, *Esquema conceptual sobre formas institucionales y el modo de regulación*. El caso del pacto tripartita para regular los precios y salarios en México.

MANCILLA Guzmán, Sergio, editor, *El Municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, 1996. Biblioteca de sociales, UNAM, México.

MARTINEZ Pellegrini, S. E. (1999), *Metodología para la evaluación de la situación socioeconómica de estados y municipios*, Documento de Trabajo 19, División de Administración Pública, CIDE.

MARTINEZ Pellegrini, Sarah; Flamand, Laura; Hernández, Alberto, *Panorama del desarrollo municipal en México*. Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico Gestión y Política Pública, Vol. XVII, Núm. 1, sin mes, 2008, pp. 145-192 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. D.F., México

MARTINEZ Pellegrini; Sarah. "Índice de desarrollo municipal básico 2005", [en línea]. Febrero 2007, [1 septiembre 2011], [http:// www.inafed.Com.mx](http://www.inafed.Com.mx).

MARTINEZ Pellegrini; Sarah. "Índice de desarrollo municipal básico 2005", [en línea]. Febrero 2007, [1 septiembre 2011], [http:// www.inafed.Com.mx](http://www.inafed.Com.mx).

MONTAÑO Hirose Luis, *Argumentos para un debate sobre la modernidad, aspectos organizacionales y económicos*, Universidad Autónoma Metropolitana, 658. 4012 A73 012806

PARDO María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de México Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, 351. 000972 P37

Plan municipal de desarrollo, Tepalcingo Morelos 2007 – 2011, pag 80-90

PONCE Reyes Agustín, *Administración de personal de sueldos y salarios*, HF 5549.5.C67 R49

Richard Beckhard y Massachusetts institute of technology, T. R. Jaime Lopera, *Desarrollo organizacional: estrategias y modelos*, HD 38 B36 No. 1207

ROBLES Martínez Reynaldo, *El municipio*, 1987, Porrúa, México.

Sánchez González, José Juan. *La administración Pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdez y IAPEM. 2001. P. 107

SANCHEZ, González José Juan. (2001). *La administración pública como ciencia su objeto y estudio*. INAP. México. P. 104

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Ed. Porrúa. México. 28 ed. 2000, p. 82.

SUBIRATS Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, 1992, Madrid, ministerio para las administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.

UVALLE Berrones Ricardo. *Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía*. México. P. 62

VALENZUELA Leonor Susana, *Salarios e Inflaciones (efectos económicos de la rexis anual del salario)*

[www.transparenciamorelos.mx](http://www.transparenciamorelos.mx)

## Anexo N° 1 Sueldos del cabildo en los últimos tres trienios.

**Tabla 1: sueldos Cabildo 2006-2009**

Nombre	Cargo	Sueldo	I. S. R.	Neto Recibido
José Olvera Velona	Presidente	46,500.00	11,374.00	35,126.00
Ernesto Raúl Gutiérrez Pérez	Síndico Municipal	34,000.00	7,871.00	26,139.00
Laudio Sánchez Quevedo	Regidor	31,200.00	7,077.00	24,123.00
Victorino Palacios Hernández	Regidor	31,200.00	7,077.00	24,123.00
Humberto Sánchez Ortiz	Regidor	31,200.00	7,077.00	24,123.00
Pedro Zúñiga Torres	Regidor	31,200.00	7,077.00	24,123.00
J. Félix Mexicano Morales	Regidor	31,200.00	7,077.00	24,123.00
Emilio Barrera Solís	Secretario general	12,524.00	1,078.00	11,446.00
Silvia Silvestre Cadenas	Contralor	10,413.00	647.00	9,766.00
Iván Cardozo Triana	Tesorero	16,053.00	1,800.00	14,256.00

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la tesorería de Tepalcingo

**Tabla 2: sueldos Cabildo 2009-2012**

Nombre	Cargo	Sueldo	ISR	Neto recibido
Javier Mendoza Aranda	Presidente Municipal	46,500.00	11,362.00	35,138.00
Juan Pliego Rodríguez	Síndico Municipal	34,000.00	7,862.00	26,138.00
Jacobo Tepexpa Amancende	Regidor de hacienda	31,200.00	7,078.00	24,122.00
Marcelo Valero Villanueva	Regidor de obras publicas	31,200.00	7,078.00	24,122.00
Cannan Rodríguez Domínguez	Regidor de educación	31,200.00	7,078.00	24,122.00
Isaías Olivar Libertad	Regidor de servicios públicos	31,200.00	7,078.00	24,122.00
Luis Sánchez Sosa	Regidor de desarrollo agropecuario	31,200.00	7,078.00	24,122.00
Miguel Burgos Nepomuceno	Secretario general	12,524.00	2,068.00	10,456.00
Roberto García y García	Contralor	10,413.00	1,604.00	8,809.00
Pablo Sergio Alatorre Márquez	Tesorero	16,053.00	2,842.00	13,211.00

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la tesorería de Tepalcingo

**Tabla 3: sueldo Cabildo 2013-2015**

Nombre	Cargo	Sueldo	ISR	Neto recibido
Juan Manuel Sánchez Espinosa	Presidente	47303.85	12165.84	35138.000
Maribel Juárez Torres	Sindico	34446.69	8308.69	26138.00
Assurim Sánchez Sánchez	Regidor Hacienda	31566.69	7444.69	24122.00
Armando Sánchez Briones	Regidor Educación	31566.69	7444.69	24122.00
Vicente López Flores	Regidor Desarrollo Agro.	31566.69	7444.69	24122.00
Omar Adán Rubio	Regidor de Obras	31566.69	7444.69	24122.00
Roque Torres Barba	Regidor S. Públicos	31566.69	7444.69	24122.00
Omar Álvarez Toledano	Secretario General	13151.2	1995.19	10456.00
Silvia Silvestre Cadenas	Contralor	10315.73	1506.73	8809.00
María Elena Zavala Coyote	Tesorera	16053.44	2842.44	13211.00

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la tesorería de Tepalcingo