



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE APORTACIONES
PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.
TOMA DE DECISIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL
ESTADO DE MÉXICO 2008- 2014**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA
MARÍA DOLORES FERNÁNDEZ PILAR**

**TUTOR ACADÉMICO
DR. MIGUEL ÁNGEL DE GUADALUPE SÁNCHEZ RAMOS**

**TUTORES ADJUNTOS:
DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA
MTRO. RICARDO CORTÉS PADILLA**

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2016

Contenido

Introducción.....	5
Capítulo I.....	10
Toma de decisiones	10
1.1 Toma de decisiones. Conceptualización y Teorías	11
1.1.1 Teoría de la decisión	11
1.1.2 Conceptualización de la toma de decisiones	17
1.1.3 Elementos de la toma de decisiones	19
1.1.4 Proceso de Toma de Decisión	23
1.1.5 Situaciones de decisión (El Problema).....	30
1.1.6 Tipos de decisión	33
1.2 Modelos para la Toma de Decisión (Modelo racional)	36
1.3 La toma de decisiones en la Organización Administrativa Pública.....	40
1.4 Toma de Decisiones con base en las Relaciones Intergubernamentales (Gobierno Federal, Estatal y Municipal)	46
Capítulo II.....	54
El Federalismo Fiscal en México	54
2.1 Conceptualización de Federalismo	55
2.2 Reseña histórica de la implementación del federalismo en México	58
2.3 Federalismo Hacendario.....	62
2.3.1 La coordinación fiscal en México	64
2.3.2 Ley de Coordinación Fiscal.....	67
2.4 Descentralización	68
2.4.1 Tipos de descentralización.....	69
2.4.2 Modos de descentralización.....	70
2.5 Política Social y Descentralización en México	71
2.5.1 Desarrollo Social	75
2.5.2 Razones de la Descentralización de la Política Social (Contexto).....	77
2.5.3 Ramo 33.....	78
Capítulo III.....	84

El Municipio base de un Federalismo y de Política Social	84
3.1 El Municipio (Origen, Concepto y Naturaleza Jurídica)	87
3.2 El Municipio en México (Reseña Histórica).....	90
3.2.1 Evolución histórica del Municipio en México	93
3.3 Marco Jurídico Art. 115 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos	94
3.4 Libertad y Autonomía municipal.....	98
3.5 Gobierno y Administración Municipal	102
3.6 Planeación municipal.....	106
3.7 Hacienda Municipal	108
3.7.1 Aportaciones Federales para Municipios.....	114
3.7.1.1 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)	118
3.7.1.2 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)	123
Capítulo IV.....	125
Operatividad del FISMDF y FORTAMUNDF en el Estado de México	125
4.1 Contexto del Estado de México.....	128
4.2 Organización Administrativa, política y su relación con el Municipio .	135
4.3 Lineamientos Generales de Operación de las Aportaciones Federales para los Municipios en el Estado de México.....	140
4.3.1 Distribución, Asignación y Comunicación de Recursos	143
4.3.2 Radicación de los Recursos.....	143
4.3.3 Participación ciudadana.....	143
4.3.4 Proyectos a Financiar de las Aportaciones Federales.....	145
4.4 Decisiones del Gobierno Municipal (Administración y Ejercicio de los Recursos).....	156
4.5 Controles Internos Municipales	165
4.6 Responsabilidades y Observaciones.....	172
4.6.1 Tipos de responsabilidades.....	172
4.7 Observaciones y Acciones promovidas.....	173

4.7.1 Observaciones (Problemáticas de la Gestión)	175
4.7.2 Principales irregularidades observadas.....	176
Conclusiones y consideraciones finales	179
Bibliografía.....	184
Anexos	199

Introducción

El municipio debería ser el ente receptor del poder y de gran influencia para el desarrollo social, económico y político. Sin embargo, en la actualidad existen municipios urbanos donde coexisten los extremos de riqueza y miseria, con fuertes manifestaciones de desigualdad; por otro lado en los municipios rurales impera la pobreza, tal pareciera que existe un gran abandono territorial, dejando así en manos de la delincuencia campo fértil para alimentar la impunidad. Es por eso que a través del federalismo fiscal se ha buscado minizar esas desigualdades, motivo por el cual, este estudio se centra en la toma decisiones. Son los tomadores de decisiones quienes implementan las políticas para menoscabar las problemáticas sociales que se presenten.

La coordinación fiscal en México ha sido objeto de varios estudios, se han planteado tanto problemáticas como soluciones; crear instrumentos de colaboración más uniformes que permitan una mayor eficiencia y comunicación en los tres ámbitos de gobierno para lograr las metas y objetivos postulados en la creación de los fondos federales para los municipios, es una tarea titánica, es por eso que en la búsqueda de un nuevo federalismo fiscal es necesario que éste descansa en relaciones de coordinación y colaboración realmente equitativas y justas, porque es de vital importancia para el desarrollo de la política social en el país.

El desarrollo social en México es un tema de suma importancia y un eje central en la política del país, lo cual obliga a que en los tres ámbitos de gobierno se

implementen mejoras para que la ciudadanía tenga acceso efectivo a los derechos sociales que se encuentra establecidos en la carta magna.

El trabajo de investigación que a continuación se presenta, tiene por objetivo conocer y analizar los factores que influyen en la toma de decisiones de los gobiernos municipales para la selección de obras y acciones que se ejecutan con los fondos federales de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) así como el de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), y cómo el marco institucional que enviste la operatividad de los fondos, limita la toma de decisiones de los gobiernos municipales del Estado de México del periodo 2008-2014.

Entre los fines particulares del presente trabajo están:

- 1.- Destacar, la importancia del federalismo fiscal en relación a la descentralización financiera de las aportaciones federales hacia los municipios y su incidencia en el desarrollo social.
- 2.- Destacar, al municipio como la célula más cercana a la ciudadanía, siendo que es el ámbito de gobierno que conoce de cerca las necesidades reales de su comunidad.
- 3.- Identificar el proceso que realizan los gobiernos municipales para la selección de obras y acciones que se financian con los fondos federales
- 4.- Identificar cuáles son las observaciones más frecuentes que efectúa la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de las cuentas públicas.
- 5.- Identificar en qué consisten las sanciones o acciones que imponen las autoridades revisoras y fiscalizadoras caso particular la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de los recursos destinados a los gobiernos municipales.

Derivado de lo anterior se han identificado problemáticas que se generan a partir de las limitaciones de la toma de decisiones de los gobiernos municipales, entre ellas:

Primera, que no se cumpla con el cometido de impulsar el proceso de federalización del gasto, evitando así emprender una serie de acciones que hagan posible mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos, elevando el bienestar de las comunidades y fortaleciendo el nuevo federalismo fiscal

Segunda, la ineficaz concurrencia, colaboración y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno a fin de unir esfuerzos con el Sistema Nacional de Desarrollo Social para eficientar los recursos destinados al gasto social y evitar duplicidades en los apoyos a la ciudadanía.

Tercera, la aplicación de los recursos genera observaciones, lo cual conlleva en ocasiones a que los gobiernos municipales constantemente incurran en irregularidades y omisiones, dando pie a la discrecionalidad, opacidad y falta de transparencia.

Por lo tanto, cabe hacer la pregunta que conduce la investigación: ¿Por qué el marco institucional de operación y las responsabilidades que se le atribuyen respecto de la aportaciones federales (FISMDF y FORTAMUNDF) limita la toma de decisiones de los gobiernos municipales en el Estado de México sobre el destino de los recursos citados en el art. 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal?

En esta tesitura la hipótesis que se adopta consiste en que la toma de decisiones de los gobiernos municipales del Estado de México del periodo 2008-2014 respecto a los recursos del FISMDF y FORTAMUNDF se ve limitada por el marco institucional de operación que deja margen amplio a la discrecionalidad y, por lo tanto, se incurre en responsabilidades.

La complejidad con la que se ha elaborado el diseño institucional para el manejo de estos recursos federales ocasiona campo fértil para la discrecionalidad tanto del tomador de decisiones en el ámbito municipal como en el que evalúa la aplicación y fiscaliza el uso de recursos.

La presente investigación es de tipo mixto, cuenta con un enfoque cuantitativo como cualitativo. Para profundizar sobre la realidad del objeto de estudio es indispensable

hacer uso del proceso cuantitativo, porque se examinarán datos numéricos que apoyan a la comprobación de la hipótesis. Por otro lado, el enfoque cualitativo permite que mediante el estudio de una parte de la realidad del Estado de México se identifiquen las particularidades que los presidentes municipales enfrentan al tomar las decisiones en la aplicación de los recursos federales objeto de estudio.

El método comparativo es de gran trascendencia para la presente investigación, debido a que explica las analogías que existen entre los municipios, lo cual sirve para verificar si existen principios generales en el proceso de toma de decisiones respecto al destino de los recursos de ambos fondos objeto de estudio.

Las técnicas de investigación aplicadas consistieron en observación directa e incluso participante, el análisis de contenido de los diversos documentos oficiales sobre informes de resultados de las cuentas públicas municipales, entrevistas a tomadores de decisiones. Esta diversidad permite la triangulación de las evidencias empíricas y sustentar lo que en los resultados se presentan como válidos y confiables.

La aportación de la presente investigación se puede ubicar en diversos ámbitos, el social contribuye a identificar los escollos en la toma de decisiones y el análisis que favorecen las formas de subsanarlos para que redunde la aplicación de los recursos en mejores condiciones de vida social. En el seno académico se aporta información recopilada en el interior de la administración lo que favorece la comprensión de la realidad compleja y ayuda a futuras investigaciones para consolidar el tema.

La exposición de los resultados se lleva a cabo a través de cuatro capítulos, los dos primeros tienen como propósito recrear la teoría sobre las decisiones y el federalismo, condición que permite destacar el enfoque que guio a la investigación que estriba en esa teoría de toma de decisiones.

El tercer capítulo contextualiza al municipio como elemento de referencia e interés en la investigación, tanto en el contexto institucional como fiscal. Por último, el

cuarto capítulo se refiere a la operatividad del FIS MDF y FORTAMUNDF en los municipios del Estado de México.

Capítulo I

Toma de decisiones

Para abordar el tema sobre toma de decisiones se tendrá en cuenta que abarca diversos aspectos y existe bastante información que ahonda sobre esta temática, sin embargo, en este trabajo no es la idea aportar e innovar sobre estas cuestiones, que ya la doctrina tuvo a bien explorar y los expertos, sin duda alguna, seguirán incorporando nuevas tendencias que ayudarán a entender la importancia de la toma de decisiones en el federalismo mexicano.

Es importante, saber que las decisiones se presentan en todos los niveles de la sociedad, sean de mayor o menor incidencia; pero éstas implican una acción que conlleva a un determinado fin u objetivo propuesto, más aún en el ámbito de gobierno. Son los gobiernos en sus distintas esferas, quienes deciden el curso de un país, una nación, una entidad federativa y en su caso un municipio, para resolver las problemáticas y demandas que cada día son mayores ante una sociedad demográficamente creciente, por ello, los gobernantes tienen que enfrentar desafíos que resulten benéficos hacia la población y el país mismo.

Es de gran utilidad conocer qué procesos aplica y se abarca para tomar decisiones efectivas. Para ello, existen autores y textos que se refieren a la toma de decisiones y a su utilización como una herramienta de aplicación de uso cotidiano en la administración pública.

Para lograr una efectiva toma de decisiones es necesaria una selección racional, para lo que primero se requiere aclarar el objetivo que se pretende alcanzar; eso sí,

tomando en cuenta varias alternativas, evaluando cada una de sus ventajas, limitaciones y adoptando la que sea más apropiada para conseguir el objetivo.

En la toma de decisiones está inmersa la incertidumbre, no hay nada que garantice que las condiciones en las que se toma la decisión siga siendo la misma, puesto que se está en un medio que cambia constantemente; aunque las que se toman sin previo análisis, al azar, están más expuestas que aquellas en las que sigue el proceso adecuado.

Para adentrarse en los aspectos relevantes de la toma de decisiones, se comenzará con el estudio de la teoría de la decisión, después se examinan diferentes conceptos, dando una idea generalizada de las características de una decisión, posteriormente se aborda el tema de toma de toma de decisiones con el federalismo, las relaciones intergubernamentales y otras temáticas, que proyectan la base del marco teórico del presente estudio.

1.1 Toma de decisiones. Conceptualización y Teorías

Tomar la decisión es el primer paso para elegir un plan de acción; debido a que continuamente se está ante situaciones que requieren, decidir ¿qué hacer?, delegar su realización a quienes consideren capacitados para ello, justificar ¿para qué debe hacerse?, ¿cuándo debe hacerse? y así lograr la optimización de tareas que requieran una toma de decisión

1.1.1 Teoría de la decisión

La Teoría de la Decisión tiene un amplio marco de actuación, pues sirve para superar tradicionales barreras temáticas y armonizar aportaciones de diversas disciplinas. En ella se plantean, entre otros, tres *cometidos* relevantes desde el

punto de vista metodológico y enunciados en Bonome (2009): primeramente llegar a todos los ángulos del problema de la toma de decisiones (filosófico, psicológico, sociológico, etc.); segundo lograr indagar ¿Cómo deciden? de hecho los agentes humanos en las circunstancias del mundo real (en el terreno económico, social, etc.); y finalmente intentar especificar ¿Cómo deberían decidir? esos agentes según pautas plenamente racionales.

Durante las últimas décadas del siglo actual, se desarrolló una teoría de las decisiones que permite evaluar la eficacia de una decisión al medir el grado en el que sus resultados satisfacen el objetivo u objetivos especificados de antemano por la persona o grupo de personas, que tomaron la decisión. “El contenido de la teoría de las decisiones se originó de tres corrientes principales que son: la teoría de las preferencias y de la utilidad, la teoría de las probabilidades, y la teoría de la inferencia estadística” (Rheault, 1977:17).

Rehault (1977) en sus breves notas históricas narra una serie de conceptos y teorías bajo la cual la teoría de la decisión se originó, enunciando las aportaciones de los teóricos a estas corrientes, donde los economistas del siglo XIX utilizaron conceptos tales como el valor, utilidad, preferencias, curvas de indiferencia, donde estos fueron la aportación de autores como Adam Smith principalmente, sin embargo, cabe señalar que Jevons y Marshall elaboraron los conceptos de utilidad cardinal y ordinal. James Bernoulli señaló las leyes de adición y multiplicación de las probabilidades y el primero que proporcionó una fórmula general para experimentos binomiales. Se puede seguir enumerando a cada uno de los teóricos, que aportaron a las corrientes bajo las cuales se originó la teoría de la decisión, pero lo importante en su texto del autor citado es que la combinación de estas teorías da paso a tener instrumentos que coadyuven a una adecuada percepción sobre la solución de los problemas reales.

El contenido de la teoría de las decisiones se subdivide aún más, si las decisiones se toman en condiciones de certidumbre, riesgo o incertidumbre.

La toma de una decisión ocurre en condiciones de certidumbre si cada curso de acción posible conduce invariablemente hacia un resultado específico; ocurre en

condiciones de riesgo, si cada alternativa posible conduce hacia una gama conocida de resultados específicos con probabilidades conocidas; finalmente, nos hallamos en condiciones de incertidumbre cuando las probabilidades de los varios resultados específicos son totalmente desconocidas o carecen de sentido (Rheault, 1977: 19).

Las aplicaciones de la teoría de la decisión abarcan desde las especulaciones abstractas de los filósofos acerca de agentes idealmente racionales hasta los consejos prácticos de los analistas de decisión formados en estudios empresariales de los sectores privados.

Los teóricos de la decisión con marcada inclinación matemática prefieren investigar las consecuencias lógicas de las distintas reglas que se aplican a la toma de decisiones, o explorar las características matemáticas de las diferentes descripciones del comportamiento racional. En cambio, los científicos sociales que se interesan por la teoría de la decisión llevan a cabo con frecuencia experimentos o estudios sociales con el propósito de descubrir cómo se comportan las personas en la vida cuando se adoptan las decisiones.

En la realidad existe una amplia gama de investigaciones, que suelen dividir en tantas partes la teoría de la decisión, por lo tanto retomando a Resnik (1998), sugiere los términos “experimental” y “abstracta” para denominar los dos tipos de investigación teórica de la decisión.

(...) se suele dividir en dos ramas principales: la teoría de la decisión normativa (o prescriptiva) y la teoría de la decisión descriptiva. Los teóricos de la decisión descriptiva buscan descubrir cómo *se toman* las decisiones, es decir, se dedican a investigarnos a nosotros, los comunes mortales. De sus colegas en teoría de la decisión normativa se espera en cambio que prescriban cómo *se deberían tomar* decisiones, es decir, que estudien los agentes idealmente racionales (Resnik, 1998: 19-20).

Otra importante división dentro de la teoría de la decisión es la que distingue entre las decisiones realizadas por individuos y las realizadas por grupos. La mayoría del trabajo realizado en teoría de la decisión de grupo se ha ocupado hasta ahora de desarrollar líneas de conducta comunes que rijan para todos los miembros del grupo

y también de distribuir los recursos dentro del grupo de una manera justa. “En cambio, la teoría de la decisión individual se ha concentrado en estudiar cómo los individuos pueden promocionar sus intereses personales, cualesquiera que éstos sean” (Resnik, 1998: 23).

Durante largo tiempo los economistas y otros científicos han venido desarrollando teorías matemáticas acerca de la forma en que la gente elige entre alternativas deseables, que se basan en las corrientes ya citadas por Reihault (1977). Estas teorías se centran en la noción del valor subjetivo, o utilidad, de las alternativas entre las que debe escoger quien decide. Estas suponen que la gente se comporta en forma racional, que tienen preferencias transitivas y escoge tratando de maximizar la utilidad o la utilidad esperada.

De acuerdo a Ward (1979), los hombres hacen elecciones. La teoría de la decisión es un intento de descripción ordenada de las variables que influyen en las elecciones. En la teoría de la decisión existen dos variables que estructuran las cuestiones fundamentales de ésta que son: la utilidad y la probabilidad. Entre las cuestiones fundamentales de la teoría conforme a Ward están:

1. ¿Cómo juzgan los hombres la utilidad o la atracción de diversas cosas que les podrían ocurrir, y cómo pueden medirse estas utilidades?
2. ¿Cómo juzgan los hombres las probabilidades de los eventos que controlan lo que les ocurre, y cómo pueden medirse estos juicios de probabilidad?
3. ¿Cómo cambian las probabilidades juzgadas por la llegada de información nueva?
4. ¿Cómo se combinan las probabilidades y las utilidades para controlar las decisiones?
5. ¿Cómo explicarán los psicólogos el hecho de que el mismo hombre, colocado dos veces en la misma situación, a menudo no tomará la misma decisión? O ¿qué pensarán a este respecto? (1979:7)

La teoría de la decisión puede concebirse primordialmente como un análisis del ambiente, un resumen ordenado de las características del ambiente que controlan el comportamiento. Tal descripción del ambiente, combinada con supuestos simples

acerca de las tendencias del comportamiento que el organismo aporta a tal ambiente, puede traducirse en una descripción eficaz del comportamiento. “Los primeros teóricos de la decisión fueron matemáticos que aconsejaban a los jugadores de la corte francesa para que distinguieran las apuestas justas de las injustas. La teoría de la decisión ha permanecido en íntimo contacto con problemas reales de aplicación desde entonces” (Ward, 1979:9).

Por lo tanto y siguiendo con Ward (1979), cita que en resumen la teoría de la decisión, independientemente de toda la gama de explicaciones, de distintos autores, es:

- a) Un cuerpo complejo de conocimientos desarrollado en su mayor parte fuera de la psicología por economistas y matemáticos que tratan de prescribir como deben tomarse las decisiones;
- b) Hay interrelaciones íntimas, aunque sutiles, entre las formas en que se toman las decisiones y las formas en que debieran tomarse;
- c) Hay un cuerpo creciente de investigación psicológica y de otra índole que conduce a modelos descriptivos más refinados y a aplicaciones prescriptivas complicadas.

Cuadro 1. Propiedades del hombre económico (Teoría de las elecciones sin riesgo)

Información completa	Sensibilidad infinita	Racionalidad
Se supone que el hombre económico conoce no sólo cuales son todos los cursos de acción que se le abren sino también cuál será el resultado de cualquier acción.	Se supone que las alternativas disponibles para un individuo son funciones continuas, infinitamente divisibles; que los precios son infinitamente divisibles, y que el hombre económico es infinitamente sensible.	Esto significa dos cosas: puede ordenar débilmente los estados en que puede colocarse y toma sus decisiones para maximizar algo.

Fuente: Elaboración propia con base en Ward (1979).

Como ya se ha manifestado en párrafos anteriores, cuando se alude a la teoría de la decisión, abarca una relación de temas que bien pudieran ser herramientas o bien pudieran coadyuvar a darle connotación a esta misma, es por eso que no se deja de lado diversas teorías que van aparejadas a la teoría de la decisión una de ellas es la teoría de las elecciones sin riesgo. En el cuadro 1 se explica un elemento bajo el cual la teoría de las elecciones sin riesgo se fundamenta. Este es que la persona que toma cualquier decisión a que se aplica la teoría es: un hombre económico. Por lo tanto, citando el cuadro anterior tenemos que ese hombre a su vez tiene tres propiedades: a) está completamente informado, b) es infinitamente sensible y c) es racional.

Otras teorías que complementan esta sinergia de la teoría de la decisión son: la teoría de las elecciones riesgosas y la teoría de los juegos, sólo por nombrar las más relevantes.

Teoría de las Elecciones Riesgosas. El periodo moderno del estudio de la toma de decisiones riesgosas se inició con la publicación en 1944 del libro monumental de Von Neumann y Morgenstern, *Theory of games and economic behavior*. Von Neumann y Morgenstern observaron que el supuesto usual de que el hombre económico puede decir siempre si prefiere un estado a otro o se siente indiferente entre ellos debe modificarse sólo de modo ligero para implicar la utilidad cardinal. La modificación consiste en que el hombre económico puede también ordenar cabalmente combinaciones de probabilidad de estados (Ward, 1979:31-32).

Para hablar de la teoría de los juegos se debe principalmente aludir al término estrategia e imputaciones.

Estrategia es un conjunto de reglas personales para el juego. Para cada primera movida posible de su parte, su oponente tendrá un conjunto de respuestas posibles. Para cada respuesta posible de su oponente, usted tendrá un conjunto de respuestas, y así sucesivamente a lo largo del juego. A las estrategias se asocian las imputaciones. Una imputación es un conjunto de pagos hechos a resultas del juego, una para cada jugador. Una solución es un conjunto de imputaciones, ninguna de las cuales domina a otra, tal que cada imputación que no se encuentre en la solución sea dominada por lo menos por una imputación que si se encuentre en la solución (Ward, 1979:51-52).

De acuerdo con Dougherty (1993) la teoría de los juegos se basa en una forma abstracta de razonamiento, que surge de una combinación de la matemática y la

lógica. En la teoría de los juegos lo importante es ganar más que saber la forma en que los individuos se comportan concretamente en situaciones de conflicto.

La teoría de la decisión es el resultado de los esfuerzos conjuntos de economistas, matemáticos, filósofos, científicos sociales, estadísticos, entre otros, para explicar ¿Cómo toman? o ¿Cómo deberían tomar decisiones? los individuos y los grupos, también cabe resaltar que la teoría de la decisión, es un conjunto de teorías que aportan conceptos muy notables a está misma, teorías que brevemente ya se hicieron notar en párrafos anteriores.

Es por ello, que hablar sobre la teoría de la decisión y encontrar el punto exacto de un antes y un después de esta teoría, a fin de plantearla en una línea de tiempo, sería exhaustivo, el cual no es la idea, lo que se pretende es sólo resaltar de manera general reseñando la importancia de está, para el objeto de la investigación. Además, cada autor, presenta elementos que en algunos casos suele coincidir y en otros sólo lo nombra de forma diferente o son aportaciones nuevas.

1.1.2 Conceptualización de la toma de decisiones

Para determinar un concepto unificado de toma de decisiones, es importante tener en cuenta las características que cada autor presenta en su conceptualización; se comenzará definiendo la decisión, continuando con la toma de decisión y finalmente se concertarán los elementos aportados, tratando de englobar cada uno en un concepto generalizado.

La decisión, como toda actividad humana importante involucra, determinación, resolución, audacia, disciplina, ponderación, claridad de ideas y propósitos, una dedicación así mismo como un compromiso y renuncia. “Decisión, del latín *decidere*, es un término afín a incisión, precisión, preciso, conciso, circuncisión, cisura, cesura, inciso, occiso. Entraña la idea de cortar y dejar. Supone que un individuo ante dos

o más alternativas que tienen algo de apetecible, toma una y deja las otras.” (Rodríguez y Márquez, 1988:8)

Decisión implica directamente la voluntad del individuo o de un grupo de personas, lo cual conlleva a su vez un proceso de deliberación. La decisión es algo cercano a todos, aunque sólo sea de una forma intuitiva. Desde siempre las personas y organizaciones están sujetas a una cadena ininterrumpida de decisiones. “Se dice que una decisión es la conclusión de un proceso de análisis por parte de la persona que decide. Antes de que una persona tome una decisión, efectúa un análisis racional de la situación de interés, que puede ser intensivo o no según las características particulares de la situación considerada” (Reheault, 1977:20).

Peter F. Drucker (2002), da su definición de decisión eficaz, la cual en resumen es el resultado de un proceso sistemático, compuesto de elementos claramente definidos y escalonado en una secuencia de etapas bien determinadas. Finalmente “(...) las decisiones son, según la terminología de David Easton, los “resultados” del sistema político, mediante el cual valores son autoritariamente distribuidos dentro de una sociedad” (Dougherty, 1993:481).

Continuando con el siguiente concepto: la toma de decisiones, generalizando simplemente, es el acto de elegir entre alternativas posibles sobre las cuales existe algún tipo de incertidumbre. “La toma de decisiones es un proceso que da como resultado la selección de entre un número limitado y socialmente definido de proyectos alternativos y problemáticos (objetivos) de un proyecto destinado a producir el estado futuro particular de cosas que desean los encargados de tomar decisiones” (Greenwood, 1978:33).

La toma de decisiones es el proceso de aprendizaje natural o estructurado mediante el cual se elige entre dos o más alternativas, opciones o formas para resolver diferentes situaciones o conflictos de la vida, la familia, empresa, organización. Cada día tomamos decisiones para las cuales no necesariamente tomamos la mejor opción (FUNDESYRAM, 2011:16).

Finalmente y con base en Peter F. Drucker (2002) y desde un punto de vista empresarial manifiesta que los ejecutivos eficaces no toman un gran número de decisiones. Se concentran en lo que es importante. Intentan realizar unas pocas decisiones importantes al nivel elevado de entendimiento conceptual, tratan de hallar las constantes de la situación, de detectar lo que es estratégico y genérico en lugar de intentar resolver problemas. Por lo tanto, no se dejan impresionar en gran manera por la necesidad de tomar decisiones con gran rapidez; en lugar de eso, consideran que la habilidad de operar con un gran número de variables es un síntoma de baja calidad intelectual. Desean conocer en que consiste la decisión y cuáles son las realidades subyacentes que hay que satisfacer al tomarla. Prefieren crear un impacto más que una técnica. Y buscan la firmeza de la decisión que la habilidad de tomarla. Los ejecutivos eficaces saben cuándo una decisión hay que tomarla pragmáticamente, según las circunstancias de cada caso. Saben que la decisión eficaz está situada entre el compromiso acertado y el equivocado. La etapa de este proceso que más tiempo absorbe no es la de tomar la decisión sino la de llevarla a cabo. Si una decisión no se ha dirigido hacia una actividad no es una decisión; en el mejor de los casos sólo se trata de una buena intención. Por encima de todo, el ejecutivo eficaz sabe que la toma de decisiones tiene su propio proceso sistemático y sus propios elementos claramente definidos.

La toma de decisiones es solamente una de las tareas que conlleva una serie de elementos en donde el principal objetivo de decidir es llevar a cabo una acción que bajo un escenario de certidumbre o incertidumbre, dará como resultado la resolución de una problemática.

1.1.3 Elementos de la toma de decisiones

El objetivo de este tema es dar a conocer los elementos que contiene una toma de decisión. Así, el lector obtendrá variables básicas como marco de referencia, de aquellos compendios con los cuales se compone una toma de decisiones.

Enunciando cada uno de ellos, cabe nuevamente resaltar que cada autor tiene su concepto de los elementos que debe comprender la toma de decisión, sin embargo a continuación se exponen aquellos en los cuales se logra coincidir.

A) Acción

Todo comportamiento implica una selección, consciente o inconsciente, de determinadas acciones, entre todas las que son físicamente posibles, para el que actúa y para aquellas personas sobre las cuales éste ejerce influencia o autoridad. La base fundamental de la teoría de la decisión la componen las acciones que tiene a su disposición un decisor y sobre las consecuencias que pudiesen presentarse en la adopción de alguna acción. “Cuando un decisor enfrenta un problema, debe tener en cuenta las acciones que puede adoptar, los eventos que se pueden presentar, relacionados con el problema, y las consecuencias provenientes de la escogencia de cada acción de la ocurrencia de cada evento” (Moreno, 2011:1).

En la teoría de las decisiones se asume que cada actividad posible es conocida por el decisor (una persona o una organización) y solo una de estas puede seleccionarse. Las actividades potenciales del decisor se conocen con el nombre de “acciones”. Al adoptar una acción, quien lo hace debe tener en cuenta sus consecuencias o resultados, los cuales también dependen del “estado de naturaleza” (Moreno, 2011:2).

Citando nuevamente a Peter F. Drucker (2002), al tema manifestado señala que convertir una decisión en acción implica la respuesta a varias preguntas bien claras: ¿Quién tiene que conocer esta decisión?, ¿Qué acción hay que emprender?, ¿Quién la llevará a cabo? y ¿En qué consiste la acción de forma que la gente encargada de llevarla a cabo la pueda hacer?.

Una acción es una solución o respuesta a un problema específico. En todo problema de decisión que se plantee, es preciso que existan soluciones al mismo entre las que poder elegir. Una acción podrá ser: una persona o grupo; un objeto material; un proyecto de investigación; un programa de acción pública; una localización espacial; una ruta para una carretera; un medio publicitario; una

composición química de un producto; o la ordenación secuencial de un proceso productivo, entre otras posibilidades (Diez et al., 1997:41-42).

Transformar una decisión en una acción efectiva y eficaz no es tarea nada sencilla, esto implica tiempo, de hecho no hay decisión mientras que no se asigne y se responsabilice a quien ejecutara la acción determinada; por ello, la acción tiene que ser adecuada a la capacidad de los individuos que la tiene que llevar a cabo. “La factibilidad o no de una acción, no depende sólo de sus propias características, sino también, y muy especialmente en el ámbito público de las circunstancias y restricciones peculiares de un determinado momento. La voluntad política o los recursos disponibles o asignables pueden influir más en la posible realización de una acción que la propia bondad de esa” (Diez et al., 1997: 43).

B) Evento o estado de naturaleza

Cuando tratan el concepto de evento o estado de naturaleza hablan de la representación real de la situación del mundo en el cual aplicamos la acción; un estado de naturaleza, considera los factores que afectan el logro de los objetivos y que se encuentran fuera del control del individuo que decide, “(...) todas las decisiones implican la escogencia de una acción, pero los resultados provenientes de cada acción son inciertos, porque un resultado es determinado parcialmente por la escogencia y parcialmente por el azar” (Moreno, 2011: 2).

El estado de naturaleza se refiere a los aspectos del ambiente del tomador de decisiones que afectan su elección. Se incluyen aquí las relaciones entre las elecciones y los resultados. Las relaciones pueden ser aleatorias, o sea, probabilísticas. También es posible que el tomador de decisiones no conozca las relaciones. (Greenwood, 1978:83)

C) Actores Involucrados

En el transcurso de un proceso de decisión se produce, en un momento u otro mismo, la aparición de numerosas personas, grupos o instituciones. Algunos de ellos carecen de influencia significativa y pueden ser fácilmente ignorados por

irrelevantes. Otros, en cambio, contribuyen sustancialmente al tipo y la calidad de la decisión a adoptar. Dicho lo anterior nos referimos al tomador de decisiones.

Partiendo de la idea de lo que implica ser el decisor conforme a Rehault (1977), tenemos que un decisor tiene la tarea de identificar el conjunto de cursos de acción a su alcance, así como debe enumerar los estados naturales de tal manera que sean mutuamente excluyentes y totalmente exhaustivos; además debe cuantificar los resultados que corresponden a cada combinación posible de curso de acción especificado y de un estado determinado de naturaleza; también debe escoger un criterio de decisión adecuado para elegir el curso de acción que le convenga más.

Por lo tanto, este elemento es demasiado importante, como ya se reconoció en el párrafo anterior, el decisor, que no es otra cosa que el actor, a quien le corresponde la toma de decisión. "Actor es toda persona, grupo o institución que intervenga en un proceso de decisión y cuya aportación influya de manera destacada cara al resultado final. El actor está capacitado para poseer una naturaleza muy diversa" (Diez, et al., 1997: 71).

Las principales categorías en que se agrupan son:

- Un individuo. Así, cualquier directivo de una organización que estudia la adopción de una decisión sobre un asunto de su competencia.
- Un grupo. Cuando dos o más personas se reúnen para aprobar una línea de acción.
- Una colectividad. Son todos los integrantes de una organización los que actúan, a la vez como actor.

Tipos de actores

Discernir entre los actores con base en su poder o intenciones es frecuente. Es posible definir los siguientes actores en un proceso de decisión.

Decisor. Es la persona a quien se dirige la ayuda a la decisión. Ocupa una posición central en el proceso. Identificarlo es precisar los objetivos al servicio de los cuales

está normalmente colocado. Expresa las preferencias y las hace prevalecer en la evolución del proceso.

El actor goza de poder (institucional o no) para seleccionar e implantar una acción, o podría gozar de un grado del mismo que le convertirá en agente fundamental o coadyuvante al proceso decisorio.

Intervinientes. Buscan influenciar al decisor en una de las fases del proceso, en razón de la naturaleza de sus valores y en función de su propio sistema de preferencias.

Afectados. Son los concernidos por las consecuencias de la decisión. Intervienen indirectamente en el proceso por la imagen que otros actores se hacen de sus valores y más concretamente de su sistema de preferencias.

Actores fantasmas o latentes. Intervienen indirectamente, como los afectados, aunque no están involucrados en las consecuencias de la decisión.

D) Metas o fines

Con base en Greenwood (1978) en cuanto a metas o fines estas son los objetivos que los tomadores de decisiones tratan de alcanzar. En algunas situaciones de elección, las metas están claramente definidas y se aplican. En otras, como en la situación de elección secuencial, donde las elecciones se ven afectadas por las elecciones del pasado y los resultados, las metas no siempre son identificables, operacionales o estables.

1.1.4 Proceso de Toma de Decisión

Tomar una decisión es una acción que se ejerce una vez teniendo la información y los escenarios posibles acerca del comportamiento de la decisión tomada. Para tomar una decisión, no importa su naturaleza, es necesario conocer, comprender, analizar un problema, para así poder darle solución; en algunos casos por ser tan

simples y cotidianos, este proceso se realiza de forma implícita y se soluciona muy rápidamente, pero existen otros casos en los cuales es necesario realizar un proceso más estructurado que puede dar mayor seguridad e información para resolver el problema.

La toma de decisiones sigue un proceso estructurado que inicia con una necesidad de resolver problemas, continúa con la identificación de criterios de decisión que ayuden a solventar el problema, sigue con la asignación de una ponderación a los criterios de decisión seleccionados, enseguida desarrolla todas las alternativas posibles y por último selecciona la mejor alternativa (FUNDESYRAM, 2011:21)

No hay proceso que sea universalmente aplicable. Cada decisor y situación tiene características únicas que provocan una actuación distinta y una manera irreprochable de hacer las cosas. Sin embargo, hay una serie de fases que se pueden seleccionar por ser consideradas mayoritariamente de importancia en la formulación de un adecuado proceso de toma de decisiones. Casi todos los especialistas en toma de decisiones coinciden en que este proceso se desarrolla bajo seis fases. “Los elementos no toman por sí mismos las decisiones. En realidad toda decisión implica emitir un juicio sobre la adopción de un riesgo. Pero como estos elementos no constituyen los pilares fundamentales del proceso de decisión de un ejecutivo, éste no tomará una decisión correcta, y por supuesto tampoco eficaz” (Drucker, 2002:2).

Cuadro 2. Proceso de la toma de decisiones de acuerdo a Peter F. Drucker

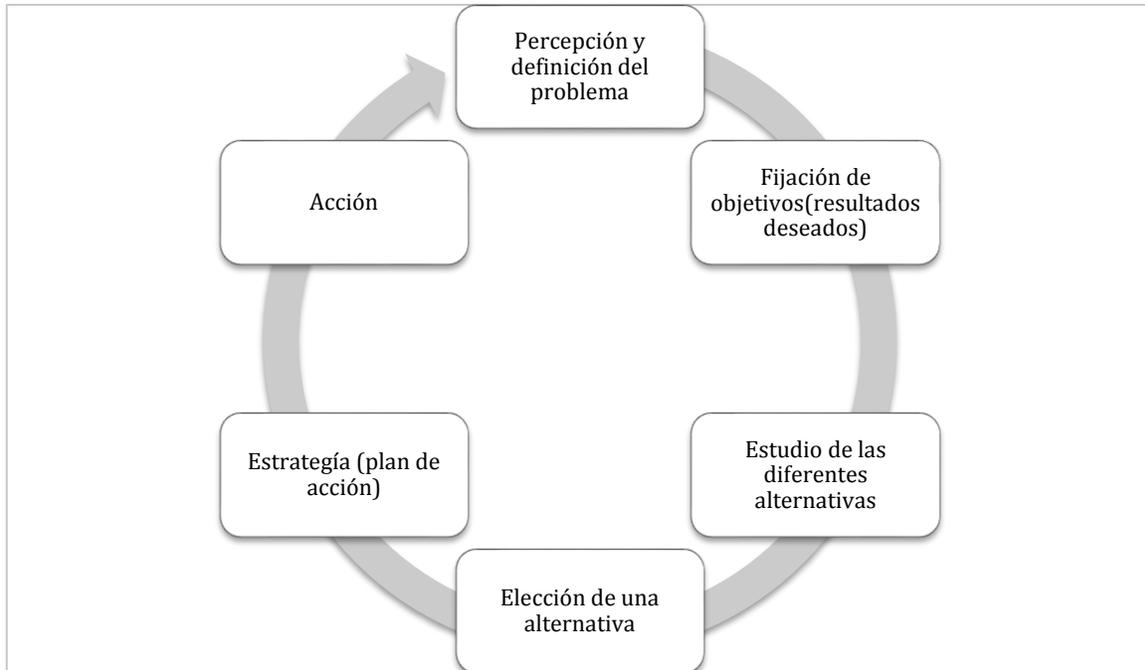
Clasificación del problema.	Definición del problema	Condiciones que tiene que satisfacer la respuesta al problema	Decidir sobre lo que es correcto	Acciones que hay que llevar a cabo	Establecer control
¿Se trata de un problema genérico? ¿Es excepcional y único? ¿O constituye la primera manifestación	¿Con qué nos tenemos que enfrentar?	¿Cuáles son las condiciones de campo que delimita el problema?	¿Qué es lo que satisfará totalmente a las condiciones antes de que se consideren los compromisos,	¿En qué consisten las acciones que hay que realizar? ¿Quién las tiene que conocer?	¿Cómo se está llevando a cabo la decisión? ¿Son adecuados u obsoletos los supuestos en

de un nuevo tipo de problema más para los que todavía no existe una norma?	adaptaciones y concesiones necesarias	los que se basa?
--	---------------------------------------	------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Drucker (2002).

En el cuadro 2 Drucker señala que todos los acontecimientos, excepto el que es auténticamente único, implican una solución genérica. Necesitan una regla, una norma, o un principio. Una vez que se haya desarrollado el principio adecuado, todas las manifestaciones de la misma situación genérica se podrán tratar prácticamente: adaptando la norma a las circunstancias concretas de cada caso. Sin embargo, los sucesos verdaderamente singulares, hay que tratarlos individualmente. El ejecutivo no puede articular reglas para lo que es excepcional. Es por eso, que este autor, realiza un proceso de toma de decisiones basado en una serie de preguntas, que él mismo se realiza, para llevar a cabo los planteamientos para que el ejecutivo eficaz de pronta solución a las problemáticas acontecidas en la vida diaria del ejecutivo.

Figura 1. El proceso decisional de acuerdo a Rodríguez y Márquez



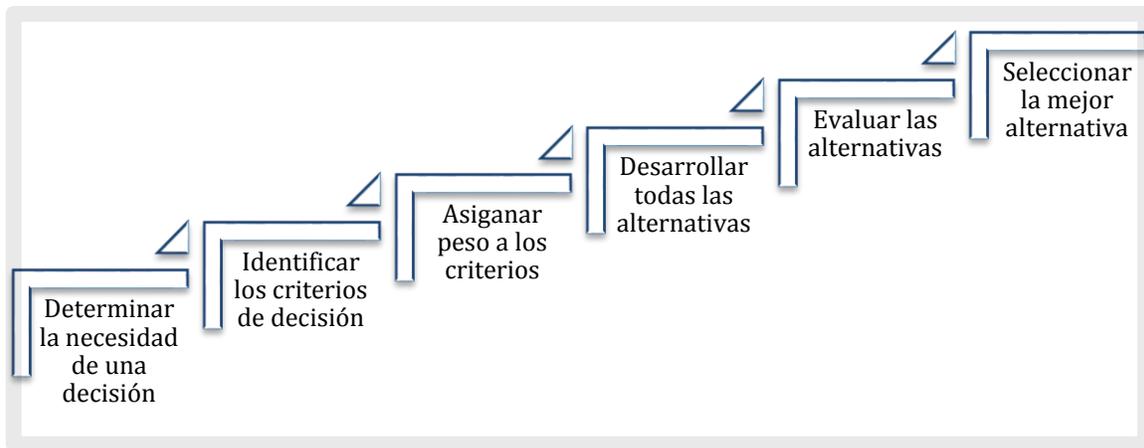
Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez y Márquez (1988).

En la figura 1 se representa el proceso que debe seguirse para tomar una decisión. Como primer punto presenta la percepción y definición del problema. En este sentido el que decide será capaz de distinguir entre las causas y los efectos, así mismo como de los síntomas que presenta alguna problemática suscitada. Analizar el problema requiere una máxima objetividad. En suma en esta etapa el decisor debe tener disponible toda la información que lo auxilie para identificar el tipo de problema al que se enfrenta.

Después de analizar exhaustivamente el problema, se determina el resultado al que se desea llegar, se establecen los objetivos. A continuación se idea el mayor número de soluciones para escoger la más viable. Posteriormente, se elige la alternativa que elimine el problema, seleccionando aquella que satisfaga las condiciones presentadas y se acerque al objetivo planteado.

Por último, se elabora el plan de acción de la alternativa seleccionada y se pone en práctica dicho plan.

Figura 2. Proceso Racional de Toma de Decisiones



Fuente: Elaboración propia con base en FUNDESYRAM (2011).

En la figura 2 el proceso de toma de decisiones comienza con reconocer una necesidad de tomar una decisión. Ese reconocimiento lo genera la existencia de un problema. “Una necesidad es una sensación de carencia unida al deseo de satisfacerla” (FUNDESYRAM, 2011:27).

Una vez determinada la necesidad de tomar una decisión, se tienen que identificar los criterios bajo los cuales se ejercerá la decisión. Después de identificar los criterios, estos se tienen que enumerar de acuerdo a la importancia. Posteriormente se deberán desplegar todas las alternativas posibles, haciendo un análisis detallado de las posibles soluciones.

Finalmente, el siguiente paso es evaluar las alternativas; el tomador de decisiones tiene que evaluar de forma crítica cada alternativa, las ventajas y desventajas de cada posible solución. El tomador de decisiones cierra el proceso cuando selecciona la mejor alternativa que de los resultados esperados u óptimos.

Ahora bien, el proceso de toma de decisiones dependerá de quien le toca decidir, ya sea una persona, un grupo pequeño de personas o una organización compleja. Independientemente del decisor, éste deberá ser capaz de distinguir entre las causas y los efectos, así como de los síntomas y problemas, para que pueda tomar la decisión sobre la acción a implementar para resolver determinada circunstancia. Por ejemplo, un político sabe que aprobar una u otra medida legal influirá en su

carrera personal y en la comunidad social en que se encuentra de distinta forma, motivo por el cual el decisor debe efectuar un análisis sobre el curso de acción a seguir, para evitar los riesgos, o que estos sean de menor incertidumbre. A partir de lo anterior, se concluye que el proceso de toma de decisión contiene las siguientes fases o etapas:

1.- Identificación y definición del problema. La producción de un hecho no deseado que perturba la marcha de un decisor hacia la obtención de sus metas es el inicio que marca el arranque de un proceso de decisión. Es necesario un hecho que motive o desencadene tomar una decisión. “El proceso de toma de decisiones comienza con el reconocimiento de que se necesita tomar una decisión. Ese reconocimiento lo genera la existencia de un problema o una disparidad entre cierto estado deseado y la condición real del momento” (FUNDESYRAM, 2011:27).

La definición de un problema es conseguir identificar plenamente la separación ocurrida. Esa labor no está exenta de graves peligros a esquivar. Tres de ellos son: la tendencia a definir el problema en términos de una solución propuesta; la tendencia de concentrarse en metas estrechas, de orden inferior; y la tendencia a diagnosticar el problema según los síntomas (Diez et al., 1997:24).

2.- Definición de criterios de decisión. Se refiere a la enumeración de las perspectivas o bases en que justificar la selección. “Un criterio es un aspecto significativo sobre el que efectuar el análisis de las valoraciones de las acciones” (Diez, et al., 1997:48).

Se considera entonces dos tipos de criterios: mínimax y maximín, de Bayes y máxima verosimilitud. Un procedimiento para obtener soluciones a los problemas de la Teoría de la Decisión es a través del criterio o principio minimax. Este principio propone al decisor que encuentre el costo máximo (la pérdida máxima) para cada una de sus acciones y que elija aquella del menor costo máximo (la menor pérdida máxima). “El criterio mínimax se puede aplicar a situaciones que involucran ganancias, trocando nuestra regla, esto es, seleccionando la acción que tenga el máximo de las ganancias mínimas. Este criterio, conocido como el ‘criterio o principio

maximin', es idéntico al anterior en el sentido de que la ganancia puede verse como una pérdida negativa" (Moreno, 2011:14).

En algunas situaciones el decisor tendrá cierta información sobre los eventos que pueden ocurrir. Evidentemente, el decisor debe tener en cuenta esta información, que por lo general se puede resumir en una distribución, llamada "distribución a priori". Con frecuencia las distribuciones a priori son subjetivas, en el sentido de que pueden depender de la experiencia o de la intuición de una persona. El criterio de Bayes es un procedimiento que utiliza la distribución a priori con el fin de ayudar en la selección de una acción (Moreno, 2011:16-17).

Por último de acuerdo al mismo autor Moreno (2011) tenemos el criterio de máxima verosimilitud el cual consiste en que el interés se centra en el evento que tiene mayor probabilidad, con la exclusión de los eventos, se escoge la acción más conveniente.

3.- Generación de acciones viables. Es la búsqueda de acciones viables que den respuesta al problema. Las acciones viables son pues soluciones a un conflicto. "Desplegar las alternativas posibles, para ello es necesario hacer un análisis detallado de las posibles soluciones. La persona debe tomar una decisión y tiene que elaborar una lista de todas las alternativas disponibles para la solución de un determinado problema" (FUNDESYRAM, 2011:28)

4.- Evaluación de acciones viables. Convenientemente la vía de conocer las opciones razonables que pueden resolver un problema, son valoradas para poder apreciar las fuerzas y debilidades que presentan, las ventajas y desventajas que reportan. La evaluación de las acciones puede diferir grandemente en la metodología a emplear. "La evaluación de cada alternativa se hace al analizar con respecto a criterios ponderados escritos antes de hacer la evaluación. Una vez identificadas las alternativas, el tomador de decisiones tiene que evaluar de manera crítica cada una de ellas. Las ventajas y desventajas de cada alternativa resultan evidentes cuando son comparadas" (FUNDESYRAM, 2011:28).

5.- Selección de las acciones viables. En esta etapa se intenta hallar la acción que mejor responda a las necesidades que plantean el problema, para la cual hacen uso de las técnicas cuantitativas clásicas o las técnicas no convencionales.

Un aspecto muy importante en esta fase es que la elección de la alternativa se acompañe de una segunda selección para el caso de que aquella no logre los resultados esperados o encuentre resistencia en su aplicación. El que decide debe ser capaz de prever con anticipación los problemas que puedan presentarse y, al igual que una estrategia militar, introducir cambios en sus filas, de acuerdo con el comportamiento de sus huestes las del enemigo en el campo de batalla (Rodríguez y Márquez, 1988:14).

6.- Implantación y control. La implantación exige adecuar las estructuras organizativas y asignar los medios necesarios que contribuyan a realizar en buenas condiciones las fases que implique ejecutar la acción recomendada.

La culminación del proceso tiene una connotación del plano de lo posible a llevarlo a realidad. Desde que comienza el proceso, al determinar la existencia de un problema, se va abandonando los hechos que hasta cierto momento son observables para concentrarnos en construcciones reales que solucionen cierta problemática. El que decide debe poner mucha atención a la hora de ejecutar y establecer los procedimientos que permitan el seguimiento adecuado de la acción viable que no es otra cosa que la alternativa seleccionada.

1.1.5 Situaciones de decisión (El Problema)

¿Qué es un problema?; un problema origina tomar una decisión e implementar una acción para solucionarlo. “Un problema es una cuestión determinada o asunto que requiere una solución o un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan algún fin. Es decir un problema lo podemos determinar cómo ‘que es lo que anda mal’ ” (FUNDESYRAM, 2011:18).

El actor que toma la decisión quiere lograr algo, alcanzar una situación distinta a la del estado original. Sin embargo, existen algunos factores que impiden el logro de los objetivos y que se encuentran fuera del control del decisor.

Cualquier problema de decisión independientemente del tipo de organización formal, tiene las siguientes características:

- a) Hay una persona responsable en tomar una decisión;
- b) Existe un problema, el cual se define por un cierto conjunto de estados de la naturaleza;
- c) Existe una variedad de cursos de acción factibles;
- d) Hay consecuencias que resultan de la combinación de diversos cursos de acción disponibles;
- e) Existe un cierto grado de incertidumbre relacionada con el acto de escoger la alternativa más conveniente; o sea, en la mayoría de los casos, la persona que decide no tiene una noción precisa acerca de cuáles pueden ser los resultados asociados con su curso de acción elegido.

En la práctica, existe una infinidad de problemas de decisiones que atraen la atención de las personas. Reducir esta cantidad de problemas desde dos perspectivas: las situaciones programables y no programables. Las situaciones bien definidas, muy repetitivas y para las cuales existe una información adecuada; reciben el nombre de situaciones programables. Las situaciones no-programables, sólo ocurren muy pocas veces y para las cuales no existe una información suficientemente estructurada para decidir.

Situaciones programables o estructuradas. Existen muchas reglas rutinarias que normalmente guían la administración diaria de los asuntos de las organizaciones ya sean públicas o privadas. “Por lo general, los administradores de las organizaciones formales se encuentran con innumerables situaciones de decisiones que son programables. Por ejemplo, existen muchas reglas rutinarias que normalmente guían la administración diaria de los asuntos de las organizaciones comerciales” (Rheault, 1977:26).

Los problemas estructurados presentan las siguientes características:

1. Todas las opciones son conocidas.

2. Todas las consecuencias de las acciones son conocidas.
3. Las preferencias son claras y constantes. el decisor puede establecer una jerarquía de prioridades a cubrir y las preferencias no varían con el tiempo.

Situaciones no programables o no estructuradas. Se toman decisiones muy importantes para las cuales el decisor es incapaz de aportar reglas que puedan identificarse o procedimientos programables decisión.

Es decir, en estas situaciones se observa que el decisor aplica pocas reglas cuando elige un curso de acción; la incapacidad de éste para solucionar un problema a priori; o que los criterios de decisión que implementó no fueran operables antes de enfrentar el problema; también se presenta que cuando efectúa el análisis del problema, éste desconoce muchas de sus alternativas o tal vez no dispone de la información relacionada con las consecuencias de sus distintas alternativas (Rheault, 1977:29).

Una situación no programable con base en Rheault (1977) presenta ciertas características como son: una extensa base de datos, altos requerimientos para el manejo de datos, existen juicios para determinar el problema fundamental, existen interrelaciones complejas entre las variables, el problema posee varias dimensiones, existe implicación de grupos funcionales distintos, hay un beneficio económico y existe un contexto dinámico del problema.

Los problemas no estructurados, en resumen presenta:

1. Una falta de definición precisa
2. Datos incompletos y equívocos, y
3. Se modifican con el tiempo por la influencia de personas o grupos.

Problemas semi-estructurados. “Son una situación intermedia. No suponemos que conocemos toda la información, ni ésta es totalmente precisa, ni las preferencias de los intervinientes en el proceso son constantes y coherentes, pero podemos establecer las consecuencias de las acciones de forma completa,

permitiendo utilizar un procedimiento para su resolución aproximada” (Diez et al., 1997:31).

1.1.6 Tipos de decisión

Al igual que en otros temas existe una variedad de tipos de decisión, que se clasifica de acuerdo a consideración de cada teórico, sin embargo con la finalidad de tener un conocimiento detallado y no tan generalizado, para el presente estudio se tomara en cuenta la clasificación de Mauro Rodríguez que en su libro “Manejo de problemas y toma de decisiones” tiene a bien señalar.

A) Según el sujeto que decide:

- Decisiones individuales y decisiones grupales, estas últimas tomadas por un grupo a través de una discusión llegan a ella.

Una diferencia apreciable entre ambas es que en las individuales el proceso de la deliberación permanece oculto, en tanto que en las grupales se hace transparente, las discusiones en esas no son diálogos silenciosos de un individuo consigo mismo, sino intercambio social, por lo común en voz alta y ruidosa.

B) Según el contenido de la decisión y el enfoque básico del que decide.

- Decisiones programables o programadas: son las que resuelven asuntos repetidos y que pueden ser de rutina.

- Decisiones no programables: las que afrontan situaciones que en lo esencial son nuevas e inéditas.

C) Según las repercusiones que originan

- Decisiones sobre uno mismo y decisiones sobre otros

D) Según el conocimiento de los datos y circunstancias

-Decisiones en situaciones de certidumbre. Cuando cada curso de acción lleva a un resultado ya conocido de antemano por el que decide.

-Decisiones en situación de incertidumbre. Cuando cada curso de acción, o uno de ellos, me llevarán por caminos desconocidos.

E) Según el tipo de autoridad que las fundamenta.

-Decisiones técnicas: cuando se apoyan en la competencia de un experto.

-Decisiones ejecutivas: cuando nacen de un poder social, más bien que de la competencia de un experto

F) Según el nivel jerárquico

-Decisiones operativas. Las que competen a los obreros y supervisores.

-Decisiones tácticas. Se manejan en el nivel de jefes de departamento y directores de sección.

-Decisiones estratégicas. Competen a la dirección general, fijan los objetivos y políticas generales de las instituciones.

G) Según la participación de los interesados

- Decisiones autoritarias: las que están impuestas por un jefe más o menos dictatorial.

-Decisiones por votación: cuando, al no poder llegar a un acuerdo los interesados, se toma el parecer y el deseo de la mayoría; la minoría supuestamente se resigna y acepta.

-Decisiones por unanimidad: todos coinciden en un mismo parecer

H) Según su eficacia

-Decisiones buenas: cuando se producen los resultados deseados y previstos.

-Decisiones malas: cuando los resultados suelen ser imprevistos y no deseados.

La tipología puede ampliarse, pero dependerá ya de la circunstancia o la categorización de los estudios que cada autor realice sobre la temática. Para la tipología siguiente será a Curzio (1998) a quién se retomará; éste señala que el tipo de decisión que se adopte dependerá de la naturaleza del objetivo que se persiga y del contexto. Por lo tanto, él realiza la siguiente distinción:

- a) Decisiones aleatorias. Son una demostración de los límites de la racionalidad al momento de elegir. Hay contextos donde los participantes deben de partir de la misma situación y no hay elementos para preferir.
- b) Decisiones paramétricas. Operan cuando el comportamiento de los otros actores involucrados en el proceso pueden considerarse como un dato, son decisiones en las que los elementos del contexto son constantes. Usualmente este tipo de decisiones se ubican en el nivel gerencial y son parte de un proceso altamente institucionalizado con procedimientos establecidos y con la presunción de que todos los actores se rigen por esas normas.
- c) Decisiones estratégicas. Este tipo de decisiones, los elementos que condicionan la decisión no son estables. El agente que decide no se enfrenta a parámetros fijos fácilmente controlables, sino a otros agentes tan racionales como él, con objetivos, pretensiones y, sobre todo, capacidades tácticas y estratégicas controladas, ni necesariamente conocidas por él. La decisión depende de lo que harán los demás sabiendo que los otros están exactamente en la misma posición. Es decir, que quieran anticipar la decisión del otro actor.

Este mismo autor hace referencia a otro tipo de decisión que es la que principalmente interesa para cuestiones de la investigación, “la decisión pública”, pero antes de hablar sobre esta tipología, el autor alude primeramente a la decisión privada, para distinguir la diferencia entre la decisión pública. Él cita que, la decisión privada es aquella que toma una empresa, compañía y no tiene repercusiones importantes fuera de la organización. En cambio la decisión pública es la que toma el poder público de acuerdo con su proyecto de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos, y como acto soberano, bajo su exclusiva

responsabilidad. Su destinatario es la sociedad o la nación, y no existe como sucede en el modelo de decisión privada un criterio único que condicione la orientación última de las decisiones.

Las decisiones públicas se toman para alcanzar los objetivos que la sociedad ha propuesto en determinado contexto. La sociedad, confiere al gobierno poder para que administre lo público y cumpla los distintos objetivos que se plantean.

Este mismo autor a su vez divide las decisiones públicas en elecciones gubernamentales y decisiones colectivas, en una democracia contemporánea las decisiones tienen que ver con dos cuestiones: ¿Quién debe gobernar? y ¿Cuáles son las metas de una sociedad?. Las elecciones gubernamentales persiguen objetivos políticos y están asignadas a los diferentes ámbitos de gobierno, además influyen diversos intereses como los grupos de presión. Por otro lado, las decisiones colectivas se refieren a los elementos básicos que constituyen a la comunidad y sobre los que en un principio no puedo decidir el gobierno.

1.2 Modelos para la Toma de Decisión (Modelo racional)

Las organizaciones ya sean privadas o públicas, están orientadas hacia metas, éstas deben estar diseñadas para mejorar la capacidad de planeación, resolución de problemas, y tomar decisiones que conduzcan hacia fines comunes. Como es sabido un modelo no es otra cosa que una representación gráfica de la posible realidad, existen una gran gama de modelos de decisión pero para fines del estudio, el modelo racional es tema de coincidencia. Antes de tratar específicamente el modelo racional, es necesario citar dos estructuras, uno de ellos es el modelo cerrado y el otro el abierto.

Modelo cerrado de decisión.

El encargado de tomar decisiones se enfrenta a un conjunto de alternativas conocidas y selecciona uno o varios cursos de acción, por medio de un proceso de selección racional. Este modelo es el más comúnmente usado para la conducta de elección.

En el núcleo de este marco se encuentra un concepto de racionalidad, enraizado en la conducta de elección de individuos. Decimos que un individuo es racional si tiene en cuenta las consecuencias de los actos que puede emprender, si está consciente de cierto orden de preferencia y lo tiene en cuenta, y si, en vista de esos conocimientos, escoge el curso de acción que, en su opinión, conduce a las consecuencias mejores o preferibles (Greenwood, 1978:83).

Desde esta perspectiva, en el modelo cerrado, el hombre racional en un estado ideal, tendría un conjunto de alternativas pertinentes con resultados satisfactorios; se basaría en una regla o una relación establecida que produjera una disposición ordenada de estas alternativas, en este tipo de modelo cerrado el decisor es metódico y lógico.

Modelo abierto de decisión

En este tipo de marco la elección atraviesa muchas dimensiones conductuales desde aspectos racionales como irracionales. El modelo "abierto" de decisión acentúa la capacidad de un individuo para controlar su conducta. En su mayor parte, la conducta humana es aprendida y no se ve controlada por fuerzas biológicas moldeadas por dimensiones "innatas". Esto quiere decir que la conducta es el resultado de las limitaciones de la cognición humana y la complejidad del ambiente total de los seres humanos. (Greenwood, 1978:94)

Modelo racional

El concepto de racionalidad implica dos partes: la de un ordenamiento débil de las preferencias, y la de la elección para obtener la maximización de algo. Una decisión sirve para enfrentar el mejor camino con el que poder lograr una serie de objetivos. La racionalidad implica que, ante unas metas definidas y unos recursos limitados, se debe escoger aquella vía que presente mayores posibilidades para el sujeto para llegar al destino deseado. "El término racional es utilizado, en el ámbito económico y social, para designar de manera sencilla y económica determinados objetivos con

el mínimo esfuerzo. Esta conceptualización es totalmente coherente con la del vocablo decisión. Se ve que hay una armonía, una síntesis, entre las definiciones de decisión y racionalidad” (Diez, et al, 1997:26).

El esfuerzo de todos los investigadores de la Teoría de la Decisión se fijó en desarrollar instrumentos totalmente racionales para la toma de decisiones, lo que, unido a las varias décadas en que se ha mantenido ese punto de vista, desembocó en que se pueda disponer de una voluminosa caja de herramientas y técnicas de gran fiabilidad y variedad.

La derivación a que lleva la Teoría de la Decisión clásica, basada en la racionalidad absoluta, era: sí hay una acción que es la mejor, ésta es la que hay que adoptar. Cualquier desviación de ésta conducta conduciría al decisor a procedimientos que resultarían absurdos o incoherentes.

Sin embargo, los investigadores olvidaron algo, que el modelo racional no contempla del todo la realidad, cabe recordar que un modelo es una representación simplificada y representativa de la realidad. Por lo tanto, el modelo incumple esta condición, porque la realidad que intenta representar, es inventada, intenta indicar en forma ideal como deberían ser hechas las decisiones, sin tomar en cuenta la realidad.

Ahora bien, cabe resaltar que tanto los filósofos morales como los políticos intentaron mostrar que los agentes racionales construyen sociedades más justas, sin embargo podría objetarse que sólo a través de la teoría de la decisión se define la toma de decisiones racional y las elecciones que se toman en base a la teoría deben ser consideradas racionales, luego entonces la teoría de la decisión debiera cubrir todo el campo de las decisiones racionales y que si se llegara a tomar una decisión sin la ayuda de la teoría, esta sería una decisión irracional.

Sin embargo no siempre es racional utilizar la teoría de la decisión, se vive conforme a muchas reglas de conducta que dicen cuándo tomar una decisión inmediata y cuando es necesario un análisis de la decisión de algún tipo. Algunas de estas reglas son más racionales que otras, porque permiten vivir mejor. Pero no hay que

dejar de lado que la teoría de la decisión tiene mucha utilidad para algunas tareas que necesitan un análisis profundo, que para el caso de la investigación, es de suma importancia; las decisiones públicas de los decisores que dirigen un país, una entidad federativa o un municipio, debieran ser resultado de ese análisis profundo.

Por lo tanto habría que distinguir entre las decisiones correctas y las decisiones racionales. Las decisiones de los agentes son correctas cuando dan lugar a resultados que consideran al menos tan satisfactorias como cualesquiera que los otros resultados a los que podrían haber conducido su acción. Si se tuviera la capacidad de predecir el futuro, la Teoría de la Decisión individual solo necesitaría un principio, a saber, “tomar la decisión correcta”.

La mayoría de las decisiones deben basarse en lo que creemos que podría ocurrir o en lo que creemos que probablemente ocurrirá, de modo que no se puede estar seguro si las decisiones vayan a traducirse en los mejores resultados posibles. Aún así, las elecciones deberían estar basadas tanto en la información que se tiene al alcance, como en una estimación precisa de los riesgos asociados, puesto que ésta es claramente la única aproximación racional a la toma de decisiones. Cuando reparamos en que existen circunstancias desfavorables que condicionan la mayoría de las decisiones, se observa que una decisión racional puede ser enteramente valiosa incluso si no llega a ser la decisión correcta o que en ocasiones se podría analizar cada una de la opciones para tomar la decisión adecuada, aún así se está en riesgo de que no ocurran los resultados deseados; los encargados de tomar decisiones en ocasiones operan bajo restricciones y buscan un curso aceptable. “Jon Elster, uno de los autores que ha tratado con mayor profundidad el problema de la decisión asume de la siguiente manera la teoría de la elección racional: Cuando enfrenta varios cursos de acción la gente, suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general” (citado en Curzio, 1998:37).

Dicho de otra manera, el actor que se enfrenta a la necesidad de tomar una decisión optará siempre por aquella que le ofrezca de acuerdo con su parámetro racional el mejor resultado. De acuerdo, a esto la Teoría de la Decisión es un instrumento guiado por el resultado esperado de la acción. “El modelo racional en resumen,

supone un contexto en donde no existe conflicto de visiones ni de intereses. Esta es una situación utópica, en la que el sujeto posee o dispone de toda la información y tiene la capacidad para analizarla y evaluarla, y además tiene su alcance todos los recursos disponibles e incluso el tiempo necesario para poner en marcha su decisión” (Curzio, 1998:38).

1.3 La toma de decisiones en la Organización Administrativa Pública

Para hablar de la toma de la decisión en la actividad gubernamental, es prescindible tratar primero las decisiones en la administración privada, y cómo su aplicación ha tenido grandes beneficios en ésta y como estos beneficios han sido trasladados en la administración pública.

El objetivo fundamental de la Teoría de la Decisión es ilustrar, describir y analizar las situaciones de decisiones en las cuales existen problemas mayores y trata de sugerir decisiones apropiadas para solucionarlos. De ahí la importancia de la Teoría de la Decisión que a través de diversos métodos y técnicas, coadyuva en la mejora de la toma de decisión por medio de un proceso que auxilie esta tarea.

Antes de mediados de la década de 1950, la toma de decisiones no se analizaba con amplitud en la bibliografía administrativa y rara vez se realizaba en la teoría tradicional de la administración. La mayoría de los debates tenía relación con el derecho de la administración a tomar decisiones dentro de las empresas y con el proceso de delegación y descentralización en la toma de decisiones. En los años ulteriores a la década de 1950, la administración estaba mucho más orientada hacia las relaciones humanas y las teorías del liderato que hacía la teoría de decisión (Greenwood, 1978:20).

La toma de decisiones, tanto de agentes individuales como de los grupos, son importante para el papel que desempeñan en el entorno organizativo e institucional, porque de ello depende el éxito del curso de acción para la resolución de una

problemática que se presente.

La racionalidad de los agentes se enmarca en el contexto de las organizaciones, que tiene su articulación administrativa, con sus correspondientes objetivos, procesos y resultados. Esto requiere contemplar cuando menos dos grandes vectores: por un lado, el entorno organizativo, que tiene normalmente una presencia institucional y que constituye el marco que condiciona los procesos de toma de decisiones; y, por otro lado, están los elementos mismos que propician o dificultan las decisiones de los agentes, esto es, los componentes que inciden al tener que decidir los agentes en las organizaciones (Bonome, 2009:191).

La sociedad se apoya de una manera increíble en una extensa red de organizaciones formales públicas y privadas, que crece día a día, para fabricar los productos y proporcionar los servicios que la sociedad requiere. Dentro de esas organizaciones se halla a individuos que tienen el poder de tomar decisiones importantes a su libre albedrío; y estas afectan las vidas de los demás ciudadanos. Cada decisión comprende seleccionar entre alternativas o acciones viables así como un comportamiento relacionado con ésta.

La relación entre la toma de decisiones y la organización administrativa la efectuó Herbert Simon, él hizo una aportación de suma importancia en relación a este tema, para lo que utilizó una Epistemología de clave empirista. Fue el primero que, para proporcionar una visión de los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones más acorde con la realidad, combinó los enfoques de distintas disciplinas científicas. Esta confluencia, donde sobresale el nexo entre Economía y Psicología, la llevó a cabo a partir de observaciones empíricas que no habían sido explicadas adecuadamente. Y aunque Simón tiene múltiples publicaciones al respecto, destaca su libro *Empirically Based Microeconomics*, editado en 1999. Trata especialmente de la unión de la Economía y la Teoría de las Organizaciones, que convergen en la Teoría de la Empresa (Bonome, 2009: 195).

La administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que se haga algo. Se da importancia especial a los procesos y a los métodos encaminados a asegurar una acción expeditiva. Se establecen principios para asegurar la acción combinada entre grupos de hombres. Es evidente que la tarea física real de llevar a cabo los objetivos de una organización recae sobre las personas que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía administrativa. “La construcción de una organización administrativa es algo más que una simple distribución de funciones y una asignación de autoridad” (Simon: 1988:3).

La mejor manera de lograr una visión intensa de la estructura y del funcionamiento de una organización es analizar la manera en que las decisiones y el comportamiento de esos empleados de la organización pública o privada se ven influidos dentro de y por la organización misma. “Todo comportamiento implica una selección, consciente o inconsciente, de determinadas acciones, entre todas las que son físicamente posibles, para el que actúa y para aquellas personas sobre las cuales éste ejerce influencia o autoridad” (Simon, 1988:5).

Una gran parte del comportamiento, y especialmente del comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones administrativas, es intencionado; es decir, está orientado hacia metas y objetivos. Esta intencionalidad o finalidad trae como consecuencia una integración en el modelo de comportamiento, faltando la cual la administración carecería de sentido; porque si la administración consiste en “conseguir que se hagan las cosas” por grupos de personas, la finalidad proporciona un primer criterio para determinar cuáles son las cosas que hay que hacer (Simon, 1988:6).

Cabría resaltar, el concepto de comportamiento; elemento importante que no hay que dejar de lado, debido que al final de cuentas una decisión depende de la conducta del decisor. Cada decisión comprende la selección de una meta y un comportamiento relacionado con la misma; esta meta puede, a su vez, ser un medio para una finalidad algo más lejana, y así hasta que se llega a un objetivo relativamente último. “Cuando las decisiones lleven a la selección de finalidades últimas, las llamaremos juicios de valor; cuando impliquen el logro de tales finalidades, las llamaremos juicios de hecho” (Simon, 1988:6).

Tanto los juicios de valor como los de hecho son parte del sistema de valores que coadyuva a establecer los medios y fines para la organización. Conforme a Rheault (1977) la orientación básica para la colocación de medios-fines es el sistema de valores, debido a que están hondamente arraigados a la cultura y a las experiencias de las personas que toman decisiones. El sistema de valores afecta a todas las actividades del decisor, desde la determinación de las estrategias de mayor alcance hasta el trato diario con las personas que integran la organización. Una de las importantes actitudes observadas en las decisiones que toman los administradores,

las cuales dependen de sus sistemas de valores personales, es la actitud que estos tienen hacia el riesgo.

Relacionando las decisiones con la administración, la actividad administrativa es una tarea de grupo. Las situaciones sencillas son conocidas donde un hombre proyecta y ejecuta su propio trabajo; “(...) pero tan pronto como una tarea crece hasta el punto de que exige el esfuerzo de varias personas para realizarla, ya es necesario desarrollar procesos de aplicación del esfuerzo organizado a la actividad de grupo. Las técnicas que facilitan esta aplicación son los procesos administrativos” (Simon, 1988:9).

Un proceso administrativo consiste en segregar determinados elementos en las decisiones de los miembros de la organización para seleccionar y establecer procedimientos regulares de organización para seleccionar y determinar estos elementos y para comunicárselos a los miembros a quienes afectan. Así, pues, la organización quita al individuo una parte de su autonomía decisoria y lo sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones. Las decisiones que la organización elabora ordinariamente para el individuo son:

1. Especifican su función, es decir, el alcance general y la naturaleza de sus deberes;
2. Asignan autoridad, es decir, resuelven quien tendrá poder en la organización para tomar nuevas decisiones que afectan al individuo y
3. Establecen tantos límites a su facultad de elegir, como sean necesarios para coordinar las actividades de los distintos individuos de la organización (Simon, 1988:10).

Para tener control efectivo sobre los procesos administrativos y, en general, los organizacionales, el paso inicial es comprender que la toma de decisiones está limitada. Lo está por condicionantes internos y externos: “(...) por las incertidumbres y las ambigüedades de la vida, por las limitadas capacidades cognitivas y afectivas de los actores humanos, por la complejidad de equilibrar los resultados en el tiempo y en el espacio, y por la amenaza de la competición” (Bonome, 2009: 201).

En este sentido, la organización administrativa se caracteriza por la especialización; y también por la asignación de determinadas tareas a determinadas partes de la organización.

Esta especialización puede tomar la forma de división de trabajo, la cual puede darse de manera vertical u horizontal. Puede establecerse una pirámide o jerarquía de autoridad con mayor o menor formalismo pueden particularizarse las funciones decisorias entre los miembros de esta jerarquía.

En la especialización vertical, se trata de una división de las funciones decisorias entre el personal operativo y el personal supervisor.

En la especialización horizontal se permite que el grupo operativo desarrolle mayor habilidad y destreza en la ejecución de sus tareas.

Dentro de la organización administrativa, la especialización vertical es la que se implementa en la administración, las razones son: en primer lugar porque una especialización vertical es necesaria para realizar una coordinación entre los empleados operativos; en segundo lugar da mayor destreza en la toma de decisiones, además permite que el personal operativo sea responsable de sus decisiones.

El comportamiento de grupo exige no sólo la adopción de decisiones correctas, sino también que todos los miembros del grupo adopten las mismas decisiones. Es por ello, importante coordinar las actividades de los miembros de la organización. Esta coordinación puede ser esencial o de procedimiento. En la coordinación de procedimiento establece las líneas de autoridad y delinea la esfera de actividad de cada miembro de la organización, mientras que la coordinación esencial especifica el contenido de su trabajo.

En una organización y en específico en la Administración, subdividir el trabajo es importante para dar mejores resultados, de esta manera todos los procesos que requieran de una habilidad determinada puedan ser realizados por personas que la posean. De igual manera, para conseguir una eficiente toma de decisiones, debe distribuirse la responsabilidad de las mismas de tal manera, que todas las que exijan una habilidad especial puedan ser tomadas por personas que posean esa destreza.

Subdividir decisiones es aún más complicado que subdividir tareas, porque, no siendo habitualmente posible combinar la visión de un trabajador con la de otro, a fin de lograr una mayor precisión en una operación concreta.

Luego entonces, una de las funciones primarias de la organización consiste en exigir la conformidad del individuo a las normas establecidas por el grupo o por aquellos de sus miembros que ostentan la autoridad. Las facultades discrecionales del personal subordinado quedan limitadas por políticas determinadas casi en la cúspide de la jerarquía administrativa.

Las decisiones que se toman en los niveles más elevados de la jerarquía administrativa no surtirán efecto en las actividades de los empleados operativos, a menos que se vea como se influye en el comportamiento de los empleados o del que toma la decisión dentro de la organización. En el estudio del proceso de toma de decisiones, se debe tratar el tema de la influencia, ya que esta determinara el comportamiento del individuo en la escala de la especialización vertical, en la que se subdivide los trabajos y así mismo las decisiones (Simon, 1988:12).

Esta influencia se divide en dos categorías: la primera tiene que ver con la formación en el individuo, sus actitudes, hábitos y un estado que lo lleve a un decisión ventajosa para la organización; ésta ópera inculcándole al individuo normas organizativas y una preocupación por la eficacia, en resumen se trata de entrenar al individuo. La segunda se realiza por medio de la imposición, ésta depende primariamente de la autoridad y de la información.

Tanto en la organización administrativa privada como pública, se tienen objetivos propios de la organización. Los objetivos proporcionan una orientación para regir el comportamiento de las personas que toman decisiones. Tanto los individuos como las organizaciones persiguen una variedad de objetivos.

Cuando individuos u organizaciones persiguen objetivos múltiples, es esencial que relacionen esos objetivos de manera que puedan obtener una cadena adecuada de medios-fines. En este entendido, existen dos tipos de objetivos, unos son los fundamentales y los otros son instrumentales. Los primeros se determinan en base a una evaluación de oportunidades, recursos y capacidades para su explotación, en los segundos son aquellos medios para alcanzar las metas fundamentales (Rheault, 1977:37).

La toma de decisiones constituye un ámbito de estudio que afecta de lleno a distintas disciplinas como campos de estudio de corte social, tales como la Administración, de hecho su relación se aprecia cotidianamente en los procesos administrativos que llevan a cabo las organizaciones, ya sean públicas o privadas. Investigar la relación de la toma de decisión con la Administración Pública resulta particularmente importante, toda vez, que los agentes han de elegir medios y fines de acuerdo con sus conocimientos, procedimientos de actuación y su sistema de valores. Cuando se analiza el proceso de decidir en cuanto al quehacer público, se aprecia que es un fenómeno complejo. Decidir supone ciertamente seleccionar, de modo que la toma de decisiones es un proceso humano ya sea que se realice de forma individual o colectivamente.

Para finalizar este tema con referencia a lo manifestado por Ramos (1999) que la Administración Pública, ya no sólo es un estructura encargada de poner en práctica las leyes y normas emanadas de los órganos legitimados para ello, sino que trata de entender a los actores (políticos, burócratas y actores privados) que intervienen en la formulación y actuación de la política concreta planteada; la Administración Pública ejecuta y administra recursos, debe atender una serie de intereses que son importantes para el funcionamiento de la organización. La Administración Pública se concibe primeramente como una relación que vincula al Estado con la sociedad y en segunda como la relación entre la política y la Administración, es por ello, que en aras de estas relaciones, siempre la toma de una decisión es vital, ésta decide la dirección en que deba de ejecutarse determinado recurso o política, y por supuesto que en este proceso de decisión, la sociedad juega un papel importante, debido a que las decisiones que se toman dentro de la administración pública, tendrán como resultado el bienestar de la población, alcanzado así los objetivos nacionales trazados en el gobierno.

1.4 Toma de Decisiones con base en las Relaciones Intergubernamentales (Gobierno Federal, Estatal y Municipal)

Se parte de la premisa de que el federalismo, la descentralización y las Relaciones Intergubernamentales (RIGs) cuentan con elementos políticos que explican las relaciones entre el gobierno federal y subnacionales (estado y municipio). El federalismo representa una forma de gobierno que tiene una estrecha relación política y administrativa, así como intergubernamental, para alcanzar determinados fines sociales, políticos y económicos, por lo tanto las relaciones se establecen bajo un marco legal que puede ser permeable, en el caso de México se llaman a estas relaciones “coordinación intergubernamental”.

La descentralización es un proceso político-administrativo que delega responsabilidades en la toma de decisiones a los poderes políticos en los niveles central, regional o local. La descentralización entendida como un proceso político permite una mejor racionalización de las decisiones en materia económica y social. Es decir, la descentralización pretende incentivar el desarrollo regional, con base en los recursos económicos y con los mecanismos de fomento existentes en los ámbitos nacional e internacional (Ramos, 1999:12).

Las relaciones federales y el proceso de transferencia de responsabilidades se desarrolla a través de las RIGs, que son los ámbitos de interrelación entre los actores de los distintos órdenes gubernamentales en la definición y desarrollo de políticas públicas. Las políticas intergubernamentales se efectúan por medio de mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación entre los actores subnacionales y los actores centrales. Las RIGs permiten teóricamente, un mejor desarrollo de las políticas en las cuales tienen injerencia los ámbitos de gobierno, siendo que cuentan con mecanismos donde existen los elementos que permiten la discusión y concreción de política públicas. “Un rasgo esencial de las RIGs es la negociación política que generalmente ha predominado por encima de las consideraciones administrativas, básicamente porque en todo proceso de decisiones existe un componente político que condiciona el desarrollo de las decisiones” (Ramos, 1999:13).

Las Relaciones Intergubernamentales (RIGs), son los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno. “El término ‘relaciones intergubernamentales’ (RIG) se

originó en los Estados Unidos durante el decenio de 1930. Entre los participantes de las RIGs incluye a varios funcionarios públicos y a los ciudadanos. La variedad de funcionarios abarca desde presidentes y gobernadores, hasta alcaldes y administradores de ciudades” (Wright, 1997:55).

Ahora bien, para hablar de las relaciones intergubernamentales, Wright (1997) plantea las siguientes preguntas:

¿Quién? Las RIGs incluyen a la vez ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones.

¿Dónde? Las RIGs se encuentran por doquier en nuestros sistemas político y administrativo.

¿Cuándo? Las RIGs son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo se enfrentan los problemas futuros de la actividad del gobierno.

¿Qué? Es decir: ¿Cómo se pueden definir sistemáticamente las RIG? Willian Anderson las definió como un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.

Como término, las relaciones intergubernamentales se originaron en la década de los treinta con la llegada del New Deal y el esfuerzo general del gobierno nacional por combatir el caos económico y social que había causado la Gran Depresión. De este modo, las RIGs tenían que ver con las políticas; con escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos. Luego entonces “las RIGs se define como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, a su vez también se conciben como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las RIG es la negociación” (Hernández: 2006:3).

Cuadro 3. Características de las RIGs

Número y variedad de las unidades gubernamentales (Elemento legal)	Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen (Elemento humano)	Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios (interacciones constantes)	Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios (Participación en la toma de decisiones)	Preocupación por cuestiones de política financiera (intecciones y acciones/inaccioes)
Nacionales Estatales Condados Municipios Distritos escolares Distritos especiales localidades	Comportamiento enfocado a un fin Percepciones de otros participantes	Contactos cotidianos Relaciones prácticas de trabajo Continuidad de pautas de acción	Funcionarios elegidos: legisladores, ejecutivos, jueces Funcionarios nombrados: administradores, gerentes, jefes de depto, personal	Ingresos: impuestos, ingreso intergubernamental, gasto fiscal Gastos: gastos funcionales, impactos de la ayuda federal Préstamos y deudas: mercados de capital, crisis financiera Formulación y aplicación de políticas Contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas

Fuente: Elaboración propia con base en Wright (1997).

Derivado del cuadro 3, habría que hacer una distinción antes de continuar sobre el término federalismo y las RIGs, debido a que podrían confundirse con sus definiciones; el federalismo ha sido un término común de gran significado político en el cual se tiene que subrayar, que cuando hablan de este concepto se alude a las relaciones estatales-nacionales, en cambio al tratar con las RIGs reconoce todas las relaciones habidas y por haber entre todas las unidades de gobierno dentro del sistema federal; todas aquellas relaciones que nacen del trato en correspondencia con los asuntos de gobierno y asuntos públicos entre los ámbitos federal, estatal y municipal.

Siguiendo con las características del cuadro 3 ya expuesto, existen algunos conceptos tales como, unidad gubernamental, discrecionalidad entre otros que son parte importante de las RIGs.

La unidad de gobierno ha sido definida por la Oficina del Censo de los Estados Unidos como “una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental. Con discrecionalidad se refiere a la existencia de un grado considerable de autonomía o de independencia al tomar decisiones importantes, especialmente respecto a impuestos y erogaciones (Wright, 1997:73).

Por otra parte los funcionarios públicos son el elemento humano, y son la clave que influye poderosamente en las RIGs, los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, “el concepto de Relaciones Intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana. Así, estrictamente hablando, no existen relaciones entre gobiernos; solo hay relaciones entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades” (Wright: 1997:75).

El tercer rasgo distintivo de las RIGs es que las relaciones entre funcionarios no son sucesos ocasionales o aislados, no están formalmente ratificados en acuerdos o rígidamente fijados por estatutos o decisiones de tribunales. Las RIGs incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones. “Los participantes en las RIGs se preocupan, sobre todo, porque las cosas se hagan; es decir por los arreglos informarles, prácticos y orientados a unas metas que puedan realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios” (Wright: 1997:81).

La cuarta característica de las RIGs siguiendo con Wright (1997) es que todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones. De ahí la importancia de estos personajes y que tan importantes e influyentes son en las Relaciones Intergubernamentales.

Entre esos actores influyentes están por un lado los actores nacionales, como presidentes, senadores, magistrados, diputados; entre los actores estatales está, el gobernador, legisladores, personal del poder judicial, jefes de las dependencias administrativas, director de presupuesto y como actores locales; los alcaldes, miembros del ayuntamiento, directores de las oficinas entre otros. Estos son los personajes que desempeñan un cargo y que dan dirección a las RIGs y se podrían seguir nombrando más. Por último y para finalizar con las características; la quinta característica de las RIGs es su componente de políticas. “Las políticas consisten en interacciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las

consecuencias de esas acciones. En el marco de las RIGs, las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos” (Wright, 1997:84).

Coordinación Intergubernamental

Este término es utilizado comúnmente en México para referirnos a las relaciones intergubernamentales. La coordinación implica la presencia de la dualidad de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes: el factor coordinador y el propio interés común que incide sobre la realidad social o material. “La coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común” (Hernández, 2006:42).

La coordinación es un bien necesario en medida que significa, no sólo la respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra grandes problemas del Estado sino también un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible. Es por ello, que la coordinación intergubernamental se considera un instrumento del Estado mexicano para el desarrollo de la descentralización, por el hecho que dispersa competencias o las comparte.

La coordinación es término que como tantos, sugiere significados más allá de los que se enuncian en el diccionario, se trata de un concepto entreverado a otros, de los que toma sus referencias y sentidos, lo que hace que su definición y todavía más, su delimitación como objeto de estudio presenten algunas dificultades. Hay que decir de partida, que es un tema inherente a los conceptos de organización y administración, como principio o función que sustenta todo esfuerzo asociado en la búsqueda de objetivos comunes. Góran Ahrne sostiene que la experiencia humana básica es la pertenencia y la dependencia,...los seres humanos tienen metas, deseos, y esperanzas; las organizaciones existen como maneras en que las personas conectan entre sí para alcanzar esos fines. Dicho de otro modo, las organizaciones existen simplemente porque las personas tienen necesidad de ellas (Covarrubias, 2006: 66).

Los problemas sociales rebasan la capacidad de los gobiernos, por lo que estos tienen que enfrentar diversas situaciones dando pronta solución; porque la sociedad cada vez es más demandante, por ello, es necesario diseñar estrategias, convenios,

políticas que brinden la posibilidad de atender esas demandas. Motivo por el cual, las RIGs son una herramienta de gran utilidad para el gobernante y para los funcionarios encargados de la toma de decisiones, dando prontitud a la solución de problemas. No cabe duda, que las RIGs tienen varios elementos así como factores que coadyuvan en la negociación política, la concatenación de diversas capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los funcionarios, mecanismos de comunicación, sistemas de convenios, voluntad política, así mismo como esquemas de evaluación, entre otros.

Las RIGs aportan y enriquecen a los gobiernos, en cuanto se suscitan una multiplicidad de relaciones que buscan el aprovechamiento de recursos, mejoramiento de los servicios públicos, reducir costos y resolver diferentes problemáticas que la población tiene. Con lo antes descrito las RIGs son un mecanismo para la administración pública que permite el desarrollo de programas sociales, una estabilidad sociopolítica y da legitimidad a los gobiernos, así como colaborar en la gestión pública y fortalecer la gerencia pública.

Al considerar las Relaciones Intergubernamentales es indudable que se relacionan los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), porque tomar decisiones implica descentralización y política. Son en las RIGs donde se construyen agendas que permiten conocer la capacidad de gestión o, en su caso conocer la forma de atender las demandas sociales como la prestación de servicios públicos así como la gestión de gobierno que permita el desarrollo de un país.

Las relaciones intergubernamentales se convierten en necesarias para el buen puerto de la función gubernamental, la cual requiere recursos jurídicos, políticos, financieros, administrativos, organizacionales y de toda índole para atender la complejidad de asuntos públicos y gubernamentales que le son inherentes al gobierno. Estas relaciones implican la interacción de sujetos que gobiernan, que están dispuestos a relacionarse, a construir un significado, a dar sentido al símbolo de la función gubernamental. Entonces las relaciones intergubernamentales estriban en gran sentido en la capacidad personal que desplieguen los gobernantes (Sánchez, 2015: 89).

En la realidad existen problemas de orden local o nacional que requieren del concurso de todos los gobiernos que están inmersos en dicho entorno. Los temas

de desarrollo, las necesidades sociales, los imperativos de la infraestructura y los servicios se manifiestan independientemente de que corresponda a un sólo gobierno su provisión. “El propósito de las RIG puede resumirse en un principio general de la administración: la asociación competitiva, caracterizada por la suma de esfuerzos, y la concertación de acciones bajo línea de trabajo” (Espejel, 2015: 38).

Capítulo II

El Federalismo Fiscal en México

Tradicionalmente el estudio del federalismo en México se ha efectuado a través de la experiencia político-administrativa estadounidense, por ser un sistema demasiado descentralizado y cuya forma federal ha permitido una relación administrativa y política adecuada entre los distintos ámbitos de gobierno. “En términos teóricos un modelo federal implica la asociación establecida y regulada por una alianza, cuyas relaciones internas reflejan la tendencia a compartir, que debe prevalecer sobre los asociados, al tiempo que debe subsistir el reconocimiento mutuo de la integridad de cada uno de ellos y el propósito de fomentar el sentimiento entre ellos” (Ramos, 1999:15).

El proceso de formación de nuestro federalismo se presenta con causas y características diferentes a las que se dieron en el nacimiento de los Estados Unidos de América: nuestro federalismo surge de la necesidad de conservar la unidad nacional y el de Norteamérica con el propósito de lograrla. En igual forma se manifiestan las diferencias en el proceso de formación, ya que el federalismo mexicano se concreta mediante una descentralización del poder y el norteamericano a través del mismo. El federalismo mexicano tiene su origen en las diputaciones provinciales y el norteamericano en la integración de las colonias inglesas (Matute, 2007:1).

En contraste con Estados Unidos de América en México el federalismo originó un largo lapso de luchas intestinas, el cual inició con la disolución del primer congreso constituyente por Agustín de Iturbide hasta la restauración de la república. El federalismo se consolidó como forma de gobierno que adopta el pueblo mexicano en forma definitiva, como una de sus decisiones fundamentales a partir de la

constitución de 1857. Sin embargo, hubo confrontaciones entre los federalistas y centralistas, ambos bandos se preocupaban por convencer de las ventajas y desventajas del sistema de gobierno que defendían, se atacaban y se responsabilizaban de los vicios y de los males que padecía y padecería el país.

El federalismo mexicano tiene como principales objetivos los siguientes:

- El fortalecimiento de los ingresos y gasto de los estados y municipios.
- El perfeccionamiento de los sistemas de control.
- Seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno.

El sistema federal mexicano busca una distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales, aunque no se logre plenamente; así mismo garantiza jurídicamente la protección sobre la existencia y autoridad del gobierno en sus tres niveles. “El sistema federal permite normativamente que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de toma de decisiones y se superen las dificultades reales que supone relacionar las entidades federativas con diferentes intereses, tradiciones y grados de desarrollo social y económico” (Ayala, 2005).

2.1 Conceptualización de Federalismo

El federalismo alude a una forma de organización de Estado y de las relaciones intergubernamentales. Las teorías sobre éste reflejan la preocupación por estudiar los modos de organización política que vinculan unidades políticas distintas (por su sistema jurídico, cultural, religioso e idioma) en un sistema global, y que permitan al mismo tiempo, que cada una de ellas mantenga su integridad política fundamental.

El vocablo “*Federalismo*” proviene del latín *feoderatio*, de *feoderare*, que significa unir por medio de una alianza, derivado de *feodus-eris*, tratado o pacto. Por el significado etimológico de este vocablo, la palabra Federación, se ha utilizado para identificar las características federales de una forma de gobierno, por corresponder

a una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados (Rodríguez, 2003:31).

La palabra “federal” proviene del latín *foedus*, que significa confianza, pacto o convenio. En su sentido más amplio, una asociación federal o un convenio es una asociación voluntaria entre grupos iguales, que se unen por mutuo acuerdo para perseguir propósitos específicos. La asociación resultante es una forma de unión en la cual las partes acuerdan ceder algo de su autonomía individual a favor de la unión, el tiempo que retienen una cierta medida de su identidad y poder individuales para su nuevo papel de miembros constituyentes de la unión (Schechter, 2000:29).

El federalismo tiene sus raíces en la antigüedad, en su forma actual, fue inventado por los estadounidenses, principalmente por quienes forjaron la Constitución de 1787. Los estadounidenses tomaron la noción y la práctica del federalismo tal y como se habían conocido en Europa.

El federalismo se basa en dos principios cuya combinación es única: el republicanismo compuesto y la no centralización. Una república compuesta es la que se forma de estados que preservan un grado suficiente de separación entre ellos y entre cada una de sus partes. Esto lo logran gracias a la no centralización, la cual se consigue por medio de la transmisión de la autoridad y el poder entre una multiplicidad de centros, prescindiendo la propia república compuesta de un centro único (Elazar, 2000: 45).

Independientemente del desarrollo histórico y teórico de cada país, el federalismo es una forma de régimen político por medio del cual se divide verticalmente el poder en un Estado y coexisten por lo menos dos ámbitos de gobierno. Esta división no es estática sino dinámica y se transforma conforme cambian las circunstancias políticas, sin que ello constituya necesariamente un retorno, en el caso norteamericano a la confederación o en el mexicano al constituyente. El federalismo adquiere vigencia jurídica con la declaratoria formal del constituyente con la que se conforma un determinado régimen político; con la constitución política es donde se ve reflejado jurídicamente este régimen federalista.

El federalismo, como decisión política fundamental, es una guía de acción y condicionante a las posiciones fácticas de poder y, por lo tanto, establece vínculos entre hombres. El federalismo como concepto jurídico, es un instrumento de control social, es un lenguaje regularizado y repetitivo, separado del mundo empírico de los hechos, que cobra fuerza, incluso, por procesos de educación, adoctrinamiento, hábitos de pensamiento o conductas heredadas de generación en generación (Matute, 2007: 74).

El federalismo es una organización de gobierno y de las relaciones intergubernamentales, tomando en cuenta la unidad y diversidad de un país, en lo económico, político, cultural o religioso. “El federalismo es un sistema, que relaciona a otras entidades políticas distintas que forman parte de un sistema global sin que pierdan su integridad política y donde se distribuye el poder entre un gobierno central y los estados miembros o constitutivos con el fin de proteger la existencia y autonomía de cada uno” (Ayala, 2005: 375-376).

El federalismo es una institución política y jurídica que en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de diversos órdenes de gobierno. Otras son los estados unitarios y las confederaciones de estados. En los primeros la estructura política es indivisible y los órdenes locales no pueden tener leyes ni gobiernos propios. El extremo contrario se da en las confederaciones, muy populares en los siglos XVIII y XIX, las cuales surgían para fines específicos de carácter militar económico como es el caso de la Confederación de Estados Independientes (CEI), cuyos 12 miembros son estados independientes y soberanos; no surge un nuevo Estado, ni hay "unidad nacional". En cambio, en el federalismo sí surge un nuevo Estado que abarca el territorio de todos los estados que integran la federación los cuales mantienen su propia soberanía, con división de poderes propia (Colmenares, 1999:415).

El federalismo no es una doctrina: es una forma de vida. Un verdadero federalismo presupone que los tres ámbitos de gobierno reconozcan y garanticen sus autonomías recíprocas, participen de manera articulada y con suficiente capacidad administrativa y económica en la solución de los problemas públicos y sociales de las regiones y localidades del país. “Son dos factores que hacen a un sistema federal, uno el más importante, es la exigencia de una autonomía constitucional para los órganos de gobierno, aunque sea limitada. Otro factor es la incorporación de manera más o menos permanente de los procesos decisorios del gobierno central sobre una base constitucional y en igualdad de circunstancias” (Arellano, 1994:15).

2.2 Reseña histórica de la implementación del federalismo en México

En México, la estructura federal se remonta al año de 1824, cuando surge como un pacto político entre las regiones del país que lucharon contra el poder colonial centralista. Este pacto original fue reformulado con la constitución de 1857 y, entre otros aspectos, permitió construir y dar vida a dos órdenes de gobierno, el estatal y el federal. Pero finalmente en 1917, después de una serie de disputas el federalismo quedo consolidado como forma de gobierno mexicano.

El federalismo mexicano es una institución que se definió con caracteres propios, caracteres que las circunstancias fueron moldeando. Por principio, el federalismo en Estados Unidos ha sido obra fundamental de las decisiones judiciales de ese país. En cambio, en el caso de México ha sido totalmente distinto; ha sido mucho más que una forma de gobierno, sino que significó la consolidación de la independencia mexicana al conferir libertad y autogobierno.

El federalismo surge en la independencia, para combatir los intentos centralistas, imperiales y monárquicos, con el propósito de unir a la nación a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias. Fue una fórmula de unión para organizar al Estado.

Como primer antecedente del régimen federal en México se encuentra en las diputaciones provinciales, las cuales tienen su origen en la emboscada napoleónica en la que cayeron Carlos IV y Fernando VII; a partir de ese momento las juntas provinciales por propia iniciativa gobernaron España y cambiaron la estructura de dominio en las colonias.

La organización política del territorio que conformaba el México independizado era centralista, gobernada por un representante del Rey Español, llamado Virrey, y la Audiencia, intendencias, ayuntamientos, gremios y corporaciones y había reconocimiento a la autonomía de los ayuntamientos, pero no había gobiernos locales autónomos.

Diputaciones provinciales inicio del régimen federal

La creación de las diputaciones provinciales se inscribe en un proceso de independencia de México, se desarrolló de 1808 hasta 1821. Después de la independencia, se formó la diputación de Chiapas, que instalada el 18 de octubre de 1821, aseguró su independencia de la capitanía General de Guatemala y justificó su voluntaria unión al imperio mexicano, para 1822 diecisiete diputaciones habían sido autorizadas y dieciocho establecidas.

Sin embargo un hecho importante también fue la rebelión de Casa Mata de 1823, donde se da fin al imperio de Iturbide, con este plan cada entidad asume la dominación absoluta de su territorio y adquiere poder originario, con ello se declaran independientes, convirtiéndose así, en Estados.

El plan de Casa Mata no preveía un gobierno central reconocido por lo que pronto las diputaciones provinciales se hallaron administrándose en libertad y por completo. México se hallaba dividido en provincias independientes, cada una de las cuales había tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras. Durante ese tiempo y hasta la promulgación de la Constitución de 1824, muchas de las provincias de México mantuvieron su propia forma de gobierno independiente y tan sólo obedecieron los decretos del gobierno central por libre consentimiento de cada una de ellas (Martínez, 2003:67).

Una de las primeras provincias en establecer su propio gobierno estatal fue la antigua Nueva Galicia y en proclamar su independencia absoluta en los asuntos que le incumbían. La diputación provincial de Jalisco propuso una estrecha alianza con las demás en asuntos extranjeros. Con ello se realizó un Congreso Provincial el comunicó al Congreso reunido en la Ciudad de México, su deseo de que se creara una federación similar a la norteamericana y decidió no obedecer órdenes centrales hasta que hubiera una integración de un gobierno representativo y federado.

El 16 de junio de 1823 se hizo conocedor al pueblo del Estado libre de Jalisco, el Plan de Gobierno provisional para el nuevo Estado. De la misma manera que Guadalajara fue la primera provincia de México en declarar su intención de establecer un congreso provisional, Oaxaca fue la primera que se convirtió en un Estado Federal. A Jalisco y a Oaxaca le siguieron Yucatán y Zacatecas; los representantes de ésta y los de Jalisco al Congreso, fueron los más celosos de las

autonomías locales y los más interesados en que se estableciera un régimen federal.

Las fricciones políticas que existieron entre los gobiernos nacionales y provinciales, provenían de las diferentes concepciones que se tenía sobre la forma de implantar el régimen federal y no el cuestionamiento del mismo.

Podría decirse como conclusión y de acuerdo a la opinión de Matute, (2007) que el federalismo mexicano tiene sus orígenes por dos circunstancias, la primera por la voluntad política de descentralizar a un Estado con régimen unitario y de controlar el poder central; y otro por los deseos de las provincias de independencia y autonomía. Sin embargo, es un hecho que las provincias fueron un factor determinante, además del pensamiento constitucional imperante en México, de la experiencia de Estados Unidos, y las ideas de la ilustración, que motivaron el régimen federal.

Otro hecho relevante, fue que la provincia de Jalisco, a través de un manifiesto, citaba aquellos elementos para definir el sistema federal y dieron argumentos del porque las provincias estaban de acuerdo en un régimen federal. Tales como:

- a) Cada provincia en un Estado independiente
- b) Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en Poder Legislativo y el jefe político superior en gobernador
- c) Por ser independiente, el Estado le compete promover su prosperidad y fortuna interna
- d) La federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la federación
- e) El objetivo de la federación es ejercer de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, principalmente de la defensa mutua y aseguramiento de la paz pública
- f) Igualdad natural de las provincias
- g) Hacía referencia a la adopción de la república, de aquí que el federalismo y el republicanismo marcharon juntos (González, 1995: 25).

1835-1857 Período del Régimen Federal en crisis

La República federativa comienza su existencia bajo la presidencia y vicepresidencia de Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo.

El 03 de octubre de 1835, el Congreso dictó medidas que suprimieron el régimen federal, que subordinaban los gobiernos locales al nacional y desaparecían las legislaturas estatales. Este acto provocó que el 07 de noviembre de 1835, Austin, en nombre del pueblo de Texas, declararan la guerra al gobierno mexicano para buscar la independencia, la cual obtuvo en su totalidad el 02 de Marzo de 1836.

Las Siete Leyes, que establecieron el régimen centralista, fueron promulgadas en 1836. Este documento cambia la denominación de Estados por la de Departamento y los colocó jerárquicamente dependientes del centro. “El 14 de octubre de 1836, se presentó un proyecto de constitución liberal centralista con un voto de minoría que proponía como la forma de gobierno el federalismo, provocando la oposición de los conservadores, los cuales mediante –Nicolás Bravo, promovieron el desconocimiento del Congreso y su sustitución por una junta de notables” (Matute, 2007:10-12).

Reimplantación del federalismo 1917 su consolidación

La Constitución de 1917 permitió organizar a los poderes federales y a sus estados asociados, y con ella se inicia propiamente la creación de un Estado federal.

El pacto federal queda consagrado en la Constitución, otorgando a sus estados asociados la seguridad de que los poderes de la Unión no tendrán más actividad que la pactada y definida en el texto constitucional. Las constituciones de los estados miembros, como expresión de la soberanía y autonomía forman parte del orden jurídico del país, que necesariamente deben sujetarse en la Constitución federal.

2.3 Federalismo Hacendario

El federalismo hacendario es, según Wallace Oates (1977) un sistema que trata de determinar la estructura optima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades (en la toma de decisiones o sobre funciones específicas) a representaciones de subconjuntos geográficos de la sociedad. Lo primero es definir responsabilidades y determinar el sistema apropiado para obtener los recursos para financiar los bienes y servicios a la sociedad. Esto es, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los órdenes de gobierno.

En el federalismo confluyen aspectos políticos jurídicos, fiscales, financieros, económicos, políticos y administrativos. Es por eso, que cabe hacer hincapié que cuando se habla de federalismo hacendario se trata de aquello que conduce a la organización, dentro de un Estado, de distintas unidades de decisión sobre ingreso y gasto público, en cambio cuando se habla de federalismo fiscal trata de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas. “El federalismo fiscal es concebido como un proceso (económico y político) que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en los modelos de la administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control y, en general, en la toma de decisiones” (Ayala, 2005:351). Refleja el proceso de costos y beneficios de la descentralización en los distintos ámbitos de gobierno, en los modelos de administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobiernos así como en la toma de decisiones.

El federalismo fiscal garantiza una mayor equidad en el tratamiento fiscal de transferencias, los subsidios y las participaciones, con objeto de equilibrar las limitaciones de los gobiernos locales, de aprovechar las ventajas de esos gobiernos y de que ciertos servicios y bienes públicos estén presentes sin importar la capacidad de pago de las regiones. De ahí la importancia de que el conjunto federado colabore tanto en la conformación como en la participación de recursos del Estado (Terrazas, 2004:65).

El concepto de federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados dos diferentes ámbitos de gobierno. Los problemas enfocados por el federalismo fiscal están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos; así mismo, “(...) el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias interestatales” (Arellano, 1994:10).

El federalismo fiscal se refiere a la distribución de las competencias y las responsabilidades entre quienes suscriben un pacto federal. Esta distribución de competencias y responsabilidades va acompañada de criterios de suministro de los recursos captados por el Estado, distribuido a través de porcentajes establecidos para cada uno de los órdenes de gobierno (Ibarra, 2010:32).

El actual federalismo fiscal mexicano se fundamenta en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, resultado de diversos convenios entre los estados y la federación para coordinar y fortalecer el sistema impositivo. “El federalismo fiscal se refiere a la distribución de las competencias y las responsabilidades entre quienes suscriben un pacto federal. Esta distribución de competencias y responsabilidades va acompañada de criterios de suministro de los recursos captados por el Estado, distribuido a través de porcentajes establecidos para cada uno de los órdenes de gobierno” (Ibarra, 2010:32).

El Sistema nacional ha logrado importantes avances en materia administrativa y de colaboración impositiva entre las diferentes instancias de gobierno, el cual ha tenido como resultados importantes en los siguientes aspectos:

- a) Un sistema tributario más homogeneizado de impuestos, evitando así la doble tributación
- b) Fortalece las finanzas de los gobiernos estatales y municipales y
- c) Un esquema de transferencias equitativo.

2.3.1 La coordinación fiscal en México

Al triunfo de la Revolución de 1910-1917 sin duda esa misma necesidad de allegarse de recursos para atender el cumplimiento de sus objetivos llevó al replanteamiento de ordenar las finanzas federales y establecer nuevos tributos, por lo que el panorama impositivo de nuestro país no podía ser otro que el de la múltiple tributación; los ámbitos de gobierno así como los niveles del mismo llegaron a incidir sobre una misma fuente tributaria.

Antes de la aparición de los primeros fundamentos claros de la coordinación fiscal, el escenario fiscal reinante era el de la coexistencia de una multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales que gravaban una misma materia, lo que convertía al sistema tributario imperante en el país en algo complejo, debido a que cada ámbito de gobierno poseía sus leyes fiscales (frecuentemente contradictorias entre sí) que hacía que el gravamen se transformará en forma desproporcional e impedía el cumplimiento voluntario de la obligación fiscal.

La concurrencia de facultades en la Constitución motivó que se realizaran intentos de distribución de competencias fundamentalmente tributarias. Primero mediante las Leyes de Clasificación de Rentas (1824-1868). Posteriormente con diversas tendencias asumidas y recomendadas en tres reuniones denominadas “Convenciones Nacionales Fiscales”: 1925, 1933 y 1947, entre cuyos objetivos principales se puede señalar: la asignación o delimitación de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno, la búsqueda de bases para la unificación de los sistemas tributarios estatales y municipales y su coordinación con el sistema federal, la búsqueda de otorgar recursos suficientes a los distintos niveles de gobierno, entre otros. En el fondo, lo que se buscaba era poner fin a la anarquía fiscal y a los excesivos traslapes impositivos (Pérez, 2004:27-28).

Para 1925 se constituyó la primera reunión de asamblea, que intentó solucionar los problemas de concurrencia fiscal y delimitar los campos impositivos que fueron originados en la constitución de 1917, con este intento se estaba prácticamente dando fin a las diversas perturbaciones sociales y la desorganización económica, así como política, dando pie al control fiscal, sin embargo no fue suficiente; lo más

sobresaliente de esta época fue que se lograra que la federación se reservara el derecho de recaudar ciertos impuestos especiales. “En 1933 se celebró la segunda convención nacional fiscal. Sus objetivos fueron estudiar de nuevo el problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales, formar las bases de unificación en los sistemas locales sobre tributación y la coordinación de los mismos con el sistema federal” (Terrazas, 2004: 67).

Ahora bien, en 1942 año de una reforma constitucional, dio los orígenes o la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, el cual permitió otorgar participaciones a los estados en parte de la recaudación de impuestos especiales.

En 1948, se da la tercera Convención Nacional Fiscal, que da origen al impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), el cual entro en vigor en ese mismo año. Sin embargo, aunque en la federación se hacían esfuerzos para evitar la doble o triple tributación, los estados por su parte continuaban tributando de forma múltiple. Por lo que, para solucionar este problema, se incentivó a los estados para que se coordinaran con la federación, y que se abstuvieran de imponer gravámenes locales adicionales a las actividades mercantiles. Como compensación los estados recibirían una participación de los ingresos federales recaudados localmente. Los primeros convenios de coordinación fiscal se celebraron después de 1950, aunque con cierta renuencia de los estados para coordinarse en la recaudación, sin embargo por la década de los setenta, los estados se coordinaron más estrechamente con la federación para recaudar y administrar diversos tributos a cambio de mayor participación del ingreso recaudado.

Sistema de Coordinación Fiscal en México

En México el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la institución más reciente e importante del federalismo mexicano, así como fundamental para el desarrollo democrático del país. Su objetivo principal consiste en eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad que aun existan en materia de distribución del ingreso fiscal entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Sus organismos principales son los siguientes:

- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- Comisión Permanente
- Junta Nacional de Coordinación Fiscal
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Pública

2.3.2 Ley de Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal se instituye formalmente en un sistema creado por una ley federal, con el fin de compatibilizar las competencias federales y estatales, disminuyendo así la práctica de la concurrencia impositiva, estableciendo un reparto de competencias entre estos órdenes de gobierno, aprovechando cada ingreso para financiar los gastos públicos, y unificando la carga impositiva para los contribuyentes. “La coordinación fiscal es la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público” (García, 2003:318).

Por tanto, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es un ordenamiento que establece la estructura del sistema de coordinación fiscal, sus participaciones y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la constitución y distribución de fondos, y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema.

Los antecedentes a la Ley de Coordinación Fiscal fueron: la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a la Entidades Federativas de 1948, la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los Estados de 1953 y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. Esta última es la que fijó las bases del actual sistema nacional de coordinación en México y dio la estructura a la política fiscal y la cual se encuentra vigente con sus determinadas reformas que se van adecuando a las necesidades y realidades de la política fiscal del país.

De esta manera el Sistema Nacional de Coordinación fiscal (SNCF) surge en 1980, teniendo como objetivo principal tal como lo establece el propio convenio de Adhesión: “(...) el sistema fiscal debe ser armónico, evitando en lo posible la

superposición de gravámenes federales, estatales y municipales cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de las diversas autoridades en esta materia” (Pérez, 2004:34).

En la ley de coordinación fiscal se establece que las entidades que desean integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para participar de los ingresos de la federación deben firmar Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este convenio, que deben aprobar las legislaturas de los estados, incluye todos los ingresos federales y no pueden negociarse impuestos específicos.

2.4 Descentralización

Durante los últimos años en México, se ha dado un esfuerzo exorbitante por descentralizar el poder público y la toma de decisiones administrativas; fue hasta en el gobierno de Miguel de la Madrid donde se marcó el inicio de modernizar al país dando autonomía a los estratos inferiores de gobierno, caso del municipio.

Durante la campaña electoral en 1982 Miguel de la Madrid, enfatizó la necesidad de descentralizar recursos y decisiones, para que los estados y municipios participaran de manera equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. La respuesta de De la Madrid fue afirmar la necesidad de descentralizar la vida nacional, idea que se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo.

La descentralización en sentido estricto es un acto jurídico-político por el cual la federación transfiere facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público con autonomía técnica y orgánica, reservándose lo que la doctrina denomina control de tutela y, consecuentemente, rompiéndose la línea jerárquica entre el que descentraliza y el que recibe las facultades. La descentralización puede llevarse a la práctica en dos ámbitos: a) funcional, cuando se transfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forme parte de la Administración Pública Federal, y b) territorial, cuando se transfieren programas y recursos hacia los niveles estatal o municipal (Beltrán y Portilla, 1986:92).

La descentralización es lo opuesto a la centralización, sin embargo en el mundo real no existe la autonomía total en la toma de decisiones ni, por ende, la descentralización como tal. Así, “(...) la descentralización debe entenderse como un proceso antes que una meta o un objetivo final logrado plenamente en cierto periodo. En el lugar de ser algo que pueda lograrse, debe considerarse como una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración” (Rodríguez, 1999:37).

Dado que Miguel de la Madrid era el autor del Plan Global de Desarrollo de José López Portillo, cuando se convirtió en el candidato presidencial del PRI había una buena probabilidad de que la descentralización se volvería un rubro principal de su programa gubernamental. “Descentralización implica un conjunto de vertientes que pasan por lo económico-regional, por procesos de ajuste entre actores políticos, por sistemas de relaciones sociales locales, por redes institucionales y procesos de decisión que reconfiguren las estructuras de acción gubernamental” (Cabrero y Mejía, 2007:81).

2.4.1 Tipos de descentralización

La descentralización de la vida nacional propuesta por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982 obtuvo desde un principio el más amplio acuerdo como tarea impostergable para la modernización del país.

Todos los tipos de descentralización sólo son variaciones del mismo fenómeno: la dispersión de funciones y de poder del centro a la periferia.

Descentralización política.

Rodríguez (1999) menciona que cuando la descentralización política se lleva a cabo en toda su extensión, se equipara a la democratización, a la participación ciudadana

y al gobierno representativo. En esencia otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de recursos. “La descentralización política existe cuando, en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en toda la sociedad, ésta a su vez concilia poder y libertad, fortaleciendo las relaciones entre el pueblo y el gobierno, dándole al ciudadano la oportunidad de seguirlos de cerca” (Pardo, 1986:119-120).

Descentralización espacial. Se hace referencia al espacio territorial donde cada asentamiento tiene la capacidad para recaudar sus propios ingresos.

Su meta general es la búsqueda de un patrón de desarrollo urbano más balanceado que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños. Esto da fortalecimiento a la capacidad de las organizaciones públicas y privadas de las ciudades secundarias para recaudar sus propios ingresos que les permitan adquirir y suministrar los servicios, las instalaciones y las actividades productivas requeridas por el desarrollo económico (Rodríguez, 1999:39).

Descentralización administrativa.

Implica la transferencia de responsabilidades en planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, en su caso a los gobiernos locales (estados y municipios)

2.4.2 Modos de descentralización

Conforme al estudio de Rodríguez (1999) hay tres formas de descentralización: la desconcentración, la delegación y la devolución, es importante realizar la distinción entre estas tres, porque a menudo suelen confundirse.

Desconcentración. Se entiende generalmente como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (federales).

La desconcentración significa un cambio de autoridad administrativa central. Se trata de una acción administrativa y no altera el flujo del mando en el sistema. “La desconcentración y delegación de facultades se describen como actos jurídico-administrativos que permiten a un funcionario y al titular de una dependencia transferir facultades a un subordinado o una unidad administrativa, respectivamente” (Beltrán y Portilla, 1986:93).

Delegación. A través de la delegación, las Secretarías de Estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central. La delegación implica crear empresas y corporaciones públicas que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales; al mismo tiempo, ofrece un mecanismo para la expansión de servicios que requieran grandes inversiones de capital.

Devolución. Fortalece las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, lo cual implica una autonomía para estos dos. Cuando hay una devolución, se transfieren algunos elementos que fortalecen el control del centro a niveles gubernamentales inferiores. Así pues, la devolución transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local independiente de una administración local.

2.5 Política Social y Descentralización en México

La centralización de competencias en el ámbito federal, después de numerosas reformas constitucionales hechas desde 1921, llegó a tal punto que el Ejecutivo Federal reconoció la necesidad de iniciar un proceso descentralizador de la vida institucional. Para ello se actuó en correspondencia a las relaciones intergubernamentales entre federación, estados y municipios, se decidió

reconocerle a éstos últimos personalidad jurídica, así como ciertas competencias básicas, a fin de dar mayor capacidad a los ayuntamientos.

Desde hace ya varios años, el gobierno mexicano ha puesto en práctica, políticas y medidas tendientes a descentralizar la asignación de fondos hacia estados y municipios. En este proceso, estos órdenes de gobierno han ido renunciando a sus derechos tributarios y han requerido de mayores participaciones asignadas por el gobierno federal. Lo anterior ha motivado que se encuentre a discusión los mecanismos de distribución, diseñados para proporcionar a los gobiernos locales, una estructura más eficiente en la recaudación de ingresos propios. En este sentido, la coordinación fiscal es vista como un reto del sistema federal, en el que se debate la centralización y la descentralización financiera.

La economía, por sí sola, no puede ofrecer ni a corto ni a largo plazo mecanismos eficientes para atenuar la desigualdad y sentar las bases de una equidad coherente con los nuevos términos de funcionamiento de la maquinaria económica. De ahí la importancia de la política social y la pertinencia de preguntarse por el papel que puede tener la solidaridad social, como un modo eficaz de propiciar nuevas maneras de intercambio político y social (Cordera y Cabrera, 1996:47).

Al considerar la política social, se parte de dos momentos que dieron pie a esta misma, y que dió concepción al desarrollo del país. Por un lado, está el modelo de Estado Desarrollador que consistió en la capacidad de las instituciones para generar crecimiento económico y el modelo de Estado donde la participación de la ciudadanía y el mundo de lo privado son productores de riqueza.

A partir de 1917 el lema de justicia social se convirtió en el sello distintivo de los gobiernos sucesivos y con ese sentido el Estado justificó cada acto, llámese en materia de educación, industrialización, de seguridad social, entre otros, sólo por poner algún ejemplo.

Con la crisis de 1929 el Estado mexicano tuvo que intervenir de forma directa en los ciclos de la economía del país, a partir de ese momento el Estado y la sociedad tuvieron que construir nuevos acuerdos de voluntades que permitieran salir de la crisis que se alberga a nivel mundial y con el estallido de la segunda guerra mundial

sólo terminó por agrandarse dicha crisis, motivo por el cual en los años cuarenta sería acuñado y puesto en práctica el “Estado de Bienestar” caracterizada por la despolitización de lo social, además se toma como bandera principal a la sociedad, a través de la organización de ésta, donde las líneas articuladas fueron básicamente seguridad social, derechos laborales y bienestar.

La crisis del 1929 evidenció cómo el Estado llegó a carecer de los medios y recursos para incidir en el cambio de coordenadas sociales y del nuevo comportamiento económico; es decir, el abstencionismo estatal había impuesto condiciones que le impedían contrarrestar las fallas del mercado y, menos aún, enfrentar y resolver problemas que implicaba tener en su haber a millones de desempleados en el seno de una economía paralizada. En suma, el Estado liberal mostraba una incapacidad para resolver sus propias contradicciones. En el caso mexicano, desde los años cuarenta, estas decisiones en los sistemas jurídicos e institucionales obedecieron a necesidades evidentes: hacían falta servicios, no existían sistemas de educación, salud y abasto, y la población era predominantemente rural (Cordera y Cabrera, 2008:443).

En este sentido, el Estado desarrollador que impero antes de los años ochenta, fue entonces un Estado proteccionista o interventor que asumió crecientes responsabilidades, tales como generar los sistemas de educación, abasto, vivienda, trabajo, salud entre otros servicios, así como la creciente responsabilidad en materia económica y de financiación de desarrollo, pero no fue más que un Estado asistencialista, lo cual conllevó a que ya no era posible sostener en los años posteriores a los cuarenta; debido a que se requería ajustarse a los cambios de mercado laboral y esto afectó el aparato de bienestar. El crecimiento de la población, el deterioro de las condiciones de vida por el desempleo que iba surgiendo en torno a los cambios, da como resultado el quebrantamiento del Estado de Bienestar, motivo por el cual se tuvo que iniciar una renovación en la política social mexicana, que solucionará las problemáticas surgidas y disminuyera los niveles de pobreza y marginación que venía padeciendo el país.

Con esta perspectiva, la descentralización plantea dispersar recursos conllevados con responsabilidades sociales hacia instancias locales, motivo por el cual es prudente entender que la descentralización la tenemos que observar de dos puntos, por un lado la descentralización política que a través de la cual se transfiere la

capacidad de decisión sobre la provisión de bienes públicos a los gobiernos subnacionales. Por otro lado, está la descentralización económica con la cual se aumenta la eficiencia y se reducen costos mediante la competencia. “En definitiva, la descentralización permite que ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, pero también implica que esa nueva canasta sea financiada total o parcialmente con los recursos generados por la comunidad que escoge” (Franco, 2004:34).

Para, entender el ámbito social, la noción de relaciones sociales es clave. Es posible partir de ella para entender todo lo existente socialmente. Las sociedades son siempre un complejo heterogéneo y articulado de relaciones de producción de materiales y mentales, son clases, capas, grupos, formas de pensamiento; son en definitiva un complejo estructurado de relaciones sociales. Los sujetos sociales encarnan distintas alternativas. Las relaciones sociales dependerán del proyecto que ellos mismos diseñen para construir su identidad y, por tanto, el espacio que construyan para el desarrollo de esta identidad. Toda sociedad se produce en un espacio, crea un espacio y contiene múltiples espacios (Cabrero y Mejía, 2007:65).

La política social tiene su tarea primordial en la construcción del orden civil. A partir de esa construcción, la política social comenzó a ser un conjunto de prácticas portadoras de transformaciones en donde se atienden la salud, las formas de alimentarse y de alojarse, las condiciones de vida, y sobre todo el espacio de lo cotidiano, se busca que la población sea la vía para consolidar el poder de la nación. “En este sentido, la política social nació como una práctica de regulación sobre la sociedad ejercida por el Estado para establecer las formas de integración social moderna” (Incháustegui y Martínez, 1996:65).

Franco (2004) cita que en América Latina en los años ochenta surgieron dos paradigmas de política social. El tradicional y el emergente. En el primero, el Estado financiaba una provisión de servicios que era igual para todos los beneficiarios, sin considerar peculiaridades de grupos y personas, con la cual el usuario no tenía muchas opciones: aceptaba la oferta o carecía de solución a su problema. Los recursos provenían del presupuesto nacional. Por otro, lado el emergente, postulaba que era la sociedad quien conocía mejor sus necesidades, así que, tenían la capacidad e innovación y de resolución de problemas, por ello, recomendaba

mecanismos que aflorarán esa capacidad. Por lo que, son los propios interesados quienes deciden, que es lo que les conviene.

Las políticas sociales en nuestro país tienen formalmente su origen y sustento en la Constitución de 1917. En ese documento se establecieron por vez primera:

- Los derechos sociales a la educación (artículo 3)
- La protección laboral (artículo 123) y el acceso a la tierra (artículo 27)
- En 1983 se decretaron otros derechos como el de la salud y el acceso a la vivienda
- En materia educativa fueron los gobiernos posrevolucionarios los que establecieron no solo la gratitud sino la obligatoriedad. Destacan los esfuerzos de José Vasconcelos (1921), primer secretario de Educación Pública; Narciso Bassols (1931) y de Jaime Torres Bodet (1958).
- Otros esfuerzos importantes en materia social fueron las grandes reparticiones de tierras iniciadas por Lázaro Cárdenas y el establecimiento de las leyes laborales que establecieron las jornadas máximas de trabajo y prestaciones de servicios (Velázquez, 2012:17).

2.5.1 Desarrollo Social

El propósito del desarrollo social es la creación de oportunidades para el desempeño de capacidades humanas, colectivas e individuales. La superación de la pobreza es la consecuencia lógica de un programa de desarrollo social donde los mecanismos de movilidad social actúan de manera interactiva.

Al desarrollo social se le define como el conjunto de acciones y condiciones que permiten, a una sociedad y a su gobierno, brindar mayor igualdad de oportunidades a cada individuo. Por lo tanto, el país requiere de una política social activa y, a la vez, redistributiva, es decir tener un proceso donde se mantenga la estabilidad económica y admitir que ésta por si sola no resuelve los problemas que a la par tendría que ir acompañada de una estabilidad social (Carrillo, 2007:11).

Para Sojo (2004) el desarrollo social alude a un ámbito de políticas (públicas y privadas) y de intervenciones institucionales dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna. Lo saludable alude a la calidad de vida, asegurada por el acceso a la nutrición, vivienda, educación, ambiente, cultura; la longevidad hace

referencia a la disposición de esos recursos en el largo plazo y la dignidad se refiere a la disposición de derechos (ciudadanos o humanos) que orientan la acción pública y la demanda social.

El proceso de descentralización que se dio durante los años noventa, fue de gran impacto en las políticas públicas, pero ha sido en las políticas sociales donde más se ha invertido tiempo y recurso; los gobiernos nacionales han descentralizado más rápidamente este rubro hacia los gobiernos locales, siendo que los gobiernos están en el supuesto de que las políticas sociales que son descentralizadas generan mejoras de bienestar social.

En México la descentralización ha sido un proceso que ha tenido avances significativos, sin embargo no hay que dejar de lado que prevalece aún un centralismo fuerte; centralismo que se encuentra instalado desde las raíces, desde que inicio la vida de esta nación, empezando en la época prehispánica, continuando por la conquista, la independencia y la revolución. La revolución mexicana de la década de 1910, permitió terminar con una dictadura de treinta años, pero también permitió la dispersión de grupos dentro del territorio, dificultando el control y la consolidación del nuevo modelo de gobierno. Después de la época de la revolución se necesitaron varios años para construir un Estado-nación, relativamente estable, pero ese fantasma del centralismo aun sigue predominando en la actualidad, la concentración del poder en el centro del país, la represión hacia los gobiernos subnacionales y a la existencia aún de líderes y caudillos de esa época, no han consentido que se cimiente el régimen federal por el cual se efectuaron episodios violentos en la historia, tal parece que se instauró un régimen centralista disfrazado de federalismo.

La política social, requiere mayor coordinación entre autoridades de los tres ámbitos de gobierno, instrumentos de focalización eficientes, enfoque espacial y consistencia con una política económica, que busque ser capaz de promover el crecimiento garantizando la eficiencia y la equidad en la redistribución.

2.5.2 Razones de la Descentralización de la Política Social (Contexto)

En la década de los cuarenta se inició un proceso de desarrollo de la industria a costa del campo. Los costos fueron altos para la población rural, que pronto se vio empobrecida y obligada a emigrar a las ciudades para obtener trabajo y los ingresos suficientes para sobrevivir.

Con el modelo de sustitución de importaciones se tuvieron altas tasas de crecimiento económico, pero por otro lado las consecuencias terminaron en una crisis del modelo que durante los años sesenta y setenta se dió un fenómeno de migración del campo a la ciudad de México. Dicha crisis presento sus manifestaciones en los movimientos de los ferrocarrileros en 1959, el de los médicos en 1965 y el estudiantil en 1968. Hasta ese entonces la política social tenía solo un papel secundario, se daba por entendido que debido al desarrollo económico se tenía ya como resultado natural el bienestar social de la población, pero este crecimiento económico no trajo consigo ese bienestar.

Colateralmente se buscaba el desarrollo social de la regiones, es por ello que se tuvo que aplicar políticas sociales más agresivas con la intención de redistribuir el ingreso y ampliar los servicios sociales básicos, como la educación, la salud, el acceso a la vivienda y a los servicios básicos como el agua, el drenaje y la electricidad. Por lo tanto, en el gobierno de Luis Echeverría se dió un cambio radical, para soslayar esta crisis, y decidió tomar recursos financieros internacionales para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo con políticas sociales mas agresivas. De esto el resultado fue:

- Derechos laborales (creación del INFONAVIT y del FONACOT).
- Creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal- Fonafe.
- Establecimiento de los programas integrales de Desarrollo Rural en 1973.
- Aumento considerable de la deuda externa.

2.5.3 Ramo 33

El Ramo 33 contribuye al federalismo al transferir a las entidades federativas y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta ante las necesidades de la población en los aspectos de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. La operación del Ramo 33 está elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establece las aportaciones federales.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se efectuó un nuevo replanteamiento de fondo de la política social. Los nuevos ejes de la política social serían la descentralización hacia estados y municipios y la búsqueda de una mayor focalización o concentración de políticas sociales en las familias más pobres de la población, aún a costa de las políticas amplias como las educativas y de salud. Los principales instrumentos fueron conocidos como ramo 33 del presupuesto federal, mediante el cual se canalizan recursos a los estados y municipios (Velázquez, 2012:22).

En 1998 se creó el ramo 33 aportaciones federales a estados y municipios, institucionalizando recursos dispersos en el presupuesto de la federación, que son las transferencias para su ejercicio directo a las entidades federativas y a los municipios del país.

Inicialmente la creación del ramo 33 se planteó con tres fondos de aportaciones: para la Educación Básica y Normal, para los Servicios de Salud y el destinado a la Infraestructura Social en dos líneas una en el ámbito estatal y otra en el municipal. Estos fondos realmente no representan ingresos adicionales para las entidades, ya los percibían por conducto de otros ramos del presupuesto de la federación y solo faltaba que fueran institucionalizados por la ley, incorporando los mecanismos de distribución que venían operando con base en los convenios celebrados entre la Federación y las entidades, correspondientes a los ramos involucrados (García, 2007:224).

El ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipales surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los ramos 12, 25 y 26, derivado de una serie de reformas y acciones con el

objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos, materiales y financieros, por lo tanto a continuación se enuncian una serie de hechos que dieron pie a la creación del ramo 33.

Primero en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la finalidad de instrumentar la política social del Gobierno Federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país, estas acciones se realizaban con recursos presupuestados en el Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional.

El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, entre el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Derivado de lo anterior, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1993 se creó el ramo 25, denominado Aportaciones para Educación Básica en los Estados, con la finalidad de dotar a las Entidades Federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo.

Las acciones emprendidas en materia de descentralización del sector salud son diversas, sin embargo, el hecho más relevante que consolida todas las acciones se registra el 27 de enero de 1995 mediante la publicación del decreto presidencial que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública.

Las acciones emprendidas en materia de descentralización del sector salud son diversas, sin embargo, el hecho más relevante que consolida todas las acciones se registra el 27 de enero de 1995 mediante la publicación del decreto presidencial que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública.

En 1996, el ramo 26 cambió de denominación de Solidaridad y Desarrollo Regional a Superación de la Pobreza. Hasta el ejercicio presupuestal del año 1997 la orientación del gasto del Ramo 26 se daba a través dos Fondos:

1. Fondo de Desarrollo Social Municipal: Los recursos se destinaban a obras de atención a la pobreza con un impacto municipal, proporcionando fundamentalmente servicios básicos, como agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura, educación básica, de salud, construcción de caminos rurales, vivienda, abasto, proyectos productivos, así como proyectos para el desarrollo municipal.

2. Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo: Los recursos se utilizaban para financiar la construcción de obras en proceso; para acciones prioritarias del desarrollo de los Estados; constitución, asistencia y capacitación a empresas regionales; apoyos a grupos sociales en diversas actividades productivas; acciones de vivienda; y para proyectos de desarrollo comunitario orientados a mujeres en condiciones de pobreza. Los programas de este Fondo eran: Empleo Temporal; Crédito a la Palabra; Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas; Jornaleros Agrícolas; Apoyos a Mujeres y Servicio Social.

Los dos fondos antes referidos desaparecen en 1997. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se establece que el Ramo 26 “Superación de la Pobreza” cambia de nombre a “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” reestructuración cuatro fondos

1. Fondo para el Desarrollo Productivo: Para acciones generadoras de empleo temporal, de crédito, y de promoción de proyectos productivos. El Fondo se constituía por los programas de Empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la Palabra y Desarrollo Productivo de la Mujer.

2. Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable: Para la planeación y desarrollo de proyectos regionales y micro regionales.

3. Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios: Para atender a grupos en

condiciones de inequidad, marginación o vulnerables como jornaleros, personas de la tercera edad y maestros jubilados; y

4. Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario: Para financiar proyectos productivos y promover una cultura de corresponsabilidad.

El Ramo 26 prevalece con el nombre de Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza, hasta el ejercicio presupuestal de 1999; para el año 2000, desaparece con motivo de la integración paulatina de algunos fondos y recursos al Ramo 33 surgido en 1998; otros programas, son asimilados al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social.

Un paso de trascendental importancia en el proceso de descentralización del gasto público federal tuvo origen a finales de 1997, con motivo de la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de aportaciones federales para entidades federativas y municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

Originalmente el ramo 33 aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios, estaba constituido por cinco fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que a su vez se divide en el Fondo para las entidades federativas y para los municipios, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

Crear las condiciones o en su caso proporcionar los recursos para avanzar en la cobertura de servicios sociales, asegurar el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura necesaria, garantizar igual calidad aun cuando se diversifiquen los oferentes de esos servicios, mantener la gratuidad, evitar la discriminación, pero también por otra parte, asegurar las contribuciones de la población para su

financiamiento entre otros no es una tarea nada fácil, algunos de estos aspectos citados pueden compartirse con Estados y Municipios. “Corresponde a la federación como la representación comprensiva del Estado Nacional, establecer las normas y los marcos jurídicos que igualen a todos los mexicanos en su acceso a los derechos sociales plasmados en la Constitución: educación, salud, seguridad social, vivienda, al trabajo y a condiciones adecuadas de trabajo” (Jusidman, 2006:202).

El ramo 33 es una asignación prevista en el presupuesto de egresos de la Federación, que se transfiere a las haciendas de los municipios para que se utilicen en la consecución de los objetivos que fija la Ley de Coordinación Fiscal. Su base constitucional federal está en los artículos 25 y 26, relativos a la planeación nacional como instrumento rector de la vida económica, social, política y cultural del estado mexicano. Las aportaciones federales del ramo 33 se integran por los fondos siguientes:

- 1.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- 2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- 3.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
 - ✓ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE).
 - ✓ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- 4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).
- 5.- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): a) Asistencia Social.
- 6.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):
- 7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- 8.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

(FAFEF).

Los fondos I, II, III, V, VI, VII y VIII son administrados directamente por las dependencias del Ejecutivo Estatal. Los fondos III y IV son distribuidos por la Federación a los Estados, y por éstos a los municipios quienes los administran y ejercen conforme a sus propias leyes, y se destinan específicamente a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Capítulo III

El Municipio base de un Federalismo y de Política Social

Al tratar el tema de política social se deben tocar tres aspectos que retoma Jusidman (2006) primero hay que ver a la política social como instrumento de construcción de ciudadanía social, segundo como programas de combate a la pobreza y finalmente como política social al nivel municipal. Al tratar de dirimir qué ámbitos de las políticas sociales deberían ser responsabilidad federal, estatal o municipal es importante establecer una diferencia cuando se parte de una concepción de políticas sociales dirigidas a los derechos sociales de la población o bien cuando se plantean a estas para superar problemáticas de determinados grupos, como el combate a la pobreza.

Las intervenciones sociales se concretan en el espacio del municipio, que de los tres ámbitos de gobierno es el más débil para diseñar y aplicar políticas sociales, por varias razones entre las cuales se encuentra, la brevedad de la gestión municipal, en algunos casos sino que en la mayoría el mandato sólo dura tres años; la ausencia de servicio civil de carrera; el bajo nivel educativo de los funcionarios municipales; bajos sueldos y malas condiciones de trabajo; la falta de desarrollo de instrumentos de política social al nivel municipal, sólo por mencionar algunas condiciones, que debilitan el diseño institucional del municipio.

Los niveles de calidad que demanda el desarrollo de políticas sociales realmente pertinentes a la complejidad y diversidad de la problemática social del mundo actual, difícilmente pueden ser asumidas por administraciones municipales que en la mayoría de los casos no cuenta ni con los recursos, con los cuadros, ni con el tiempo, o con el interés por desarrollarlas.

Los marcos legales que rige a los municipios en México, no son favorables para implementar o impulsar políticas públicas, los municipios no cuentan con la capacidad de intervención social, así como la capacidad técnica y administrativa, y esto suele ser hasta irónico, debido a que es precisamente en el ámbito municipal donde se conocen las verdaderas necesidades de la población. Materias, tales como prevención y atención a las adicciones, redes vecinales, acciones concretas como la discriminación de género, abandono familiar, entre otros resultan difíciles de operar a través de programas federales o en su caso estatales, debido a que la cercanía con la población para atender adecuadamente sus necesidades, no la tienen los ámbitos de gobierno que anteceden al municipio.

Los sistemas federalistas como México, tienen la obligación de atender una serie de necesidades de la población, sin embargo un enunciado tan sencillo no es siempre fácil de poner en práctica. En México por la estructura política con la que comenzó su vida nacional, ha sido complicado implementar acciones en materia de política social, en su totalidad son regidas por el gobierno federal, y aunque se han hecho avances con las reformas de 1983 y la descentralización que comenzara durante el mandato de Miguel de la Madrid, se han logrado algunos cambios, dando actuación a los gobiernos estatales y municipales permitiendo que sean participe de la política social.

La pobreza en México y la falta de desarrollo social requieren de una serie de políticas públicas que le hagan frente. Al existir en el sistema federal tres ámbitos de gobierno, deberá ser fácil identificar el tipo de intervención que cada gobierno tiene dentro de la política social del país, la combinación articulada del gobierno federal, estatal y municipal tendría que generar un impacto multiplicador, a diferencia de aquel, en que cada uno de manera individual realizará de forma independiente.

La descentralización o federalización de las políticas públicas deberían ser un medio – no un objetivo en sí mismo- para lograr un fin determinado, y su éxito dependería de las características de los problemas a atender, y de los instrumentos de intervención requeridos. El objetivo final de la federalización en materia de política social sería mejorar la eficacia, la eficiencia y el impacto de las acciones y programas específicos. La coordinación entre órdenes de gobierno es esencial

para generar los resultados esperados, y la planeación coordinada y la definición clara de las responsabilidades de cada orden de gobierno son las condiciones necesarias para la instrumentación eficaz de una política social federalista (Székely, 2006:209).

En México aún no se ha podido hablar de un total federalismo, por lo tanto potenciar los recursos destinados para el desarrollo social, aprovechando las fortalezas de cada orden de gobierno, se encuentra todavía lejano, no está todavía claramente delimitado el ámbito de acción de cada nivel de gobierno en el tema de la política social, además los mecanismos de coordinación que existen no han sido adecuados, dando pie a acciones desfasadas, duplicadas y sobre todo no se ha logrado potenciar la gestión pública complementándose y haciendo la sinergia que un sistema federalista debería propiciar.

La falta de coordinación entre los ámbitos de gobierno en materia de política social ha generado una enorme dispersión de recursos, y hasta ahora, el proceso de descentralización que se ha observado en el país, no necesariamente ha generado mejores resultados e incluso con las reformas a la Ley de coordinación Fiscal de 2013, se ha notado que algunos aspectos se centralizaron. En esencia la descentralización y la federalización de las políticas públicas debiera ser un medio no un objetivo en sí mismo para lograr un fin determinado, y su éxito dependería de las características de los problemas a atender, y de los instrumentos de intervención requeridos.

El objetivo final de la descentralización sería la coordinación entre ámbitos de gobierno; esta coordinación es esencial para generar resultados esperados, planear y definir las responsabilidades de cada esfera de gobierno son las condiciones necesarias para instrumentar políticas sociales eficaces y eficientes.

En esta lógica, los gobiernos municipales, por su cercanía con la población, son el ámbito de gobierno apto para detectar con detalle las carencias y necesidades de sus habitantes, y por tanto cuenta con ventajas para proveer infraestructura básica local de acuerdo con las necesidades específicas del entorno inmediato.

Es, imperativo que exista una relación entre los tres ámbitos de gobierno involucrándose cada uno, en la planeación, diseño y ejecución de la política social, de acuerdo a Székely (2006) alude en que, en el caso del gobierno federal éste puede concentrarse en los aspectos normativos derivado a que es éste el que tiene una visión y un enfoque general sobre el desarrollo social; en cuanto a los gobiernos estatales podrán jugar un papel normativo de acuerdo a su conocimiento sobre las ventajas comparativas de su estado, además que puede priorizar la asignación de recursos por región y por tipo de acción. Para el caso, de los municipios, el papel que juegan en esta correlación es que esa institución tiene mayor claridad en cuanto a la localización geográfica de las necesidades y podrían direccionar las acciones. Estas son las ventajas de un sistema federalista, para la ejecución y concepción de la política social; la división de actividades coadyuvaría para alcanzar el objetivo principal, que es el bienestar de la sociedad.

Es claro que aún en México, falta demasiada coordinación para lograr cimentar el sistema federal, sin embargo a través de las Relaciones Intergubernamentales instrumento adecuado entre los ámbitos de gobierno se trata de disminuir esta falta de coordinación; la descentralización por sí sola no es una solución óptima, ésta debe ir sin duda acompañada de la armonía entre las esferas de gobierno y más allá, como la relación entre los funcionarios, administrativos y servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, para lograr un impacto sólido en el desarrollo social.

3.1 El Municipio (Origen, Concepto y Naturaleza Jurídica)

A) Origen

El Municipio es una de las instituciones políticas 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. Fue en la Grecia antigua donde se remonta el origen del municipio, donde la *polis* se consideró Ciudad-Estado y la figura del *demos* se identificó con el municipio. Sin embargo el auge del municipio se dio en Roma.

El municipio como, institución milenaria que ha servido de base esencial a la organización de las colectividades en sus aspectos inmediatos de convivencia, remonta su surgimiento a la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el Derecho Público de Roma el creador de esta institución, que habría de llegar a nuestro continente, muchos siglos después, por la influencia de la conquista española.

La institución se matizó con algunas características de origen germánico, particularmente visigodas, como el *conventus publicus vicinorum*, que diera origen a los cabildos abiertos del antiguo derecho español. Igualmente se debe destacar la notable influencia que las formas de organización de los árabes impregnaron a la vida municipal, duran su larga dominación de la península ibérica, con figuras como el alcalde, el alférez, los alamines, los alguaciles, el almotacén o los zalmedinas, cuyas funciones, en gran medida han trascendido hasta nuestro días (Quintanilla, 2007:423).

B) Concepto

En el Diccionario de Derecho de Pina Vara define al municipio como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

El vocablo municipio proviene del latín *munus* –cargas u obligaciones y del verbo *capere* –tomar, hacerse cargo de algo. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término *municipium* que definió etimológicamente a las poblaciones en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades. De ahí deriva el concepto *munícipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales (Mata y Valdés, 2003:255).

Sí, bien es cierto que existe una diversidad de conceptos dentro de la doctrina municipal, sobre esta institución, también es cierto, que no es posible abarcar cada

una de ellas, es por eso que sólo se partirá de las siguientes: primero para Hernández (1991) el municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas). Para el caso de Huerta (1985) municipio es la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

En esta connotación hay dos elementos importantes; elementos que dan la base y el motivo del porque tantas tesis alrededor de éste concepto, los cuales son: la figura sociopolítica y jurídica. La primera se deriva de la necesidad del hombre de reunirse en grupos, con un determinado territorio, para hacer frente a las necesidades de su grupo; el municipio, en esta perspectiva, es una institución producto de la evolución social. Esta figura sociopolítica también suele llamarse como una corriente naturalista. Por otra parte, la figura jurídica o también llamada tesis formalista, es el resultado de leyes expedidas por el Estado ya organizado, es decir el Estado dota de un marco normativo a esta institución

El municipio es entonces, dado los conceptos anteriores, una institución jurídica reconocida por el Estado, que tiene como elementos estructurales población, territorio y gobierno. Por lo tanto, el municipio mexicano es el ámbito de gobierno reconocido constitucionalmente bajo la tutela del derecho público.

En Robles (1987) su concepto propio del municipio señala que éste es una institución jurídica reconocida por el Estado, que por ende debe llenar los requisitos que éste le imponga, él autor considera que el municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por asociación de vecindad asentada en determinado territorio que sirve de base para la integración de la entidad federativa.

C) Naturaleza Jurídica (Enfoques doctrinarios)

Existen una gran variedad de autores que tratan de definir al municipio dentro de la doctrina del derecho municipal, sin embargo como ya se mencionaba con anterioridad existen dos connotaciones que tratan de explicar la existencia del municipio.

La teoría sociológica o iusnaturalista que cita, que el municipio es una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad, se dice que es reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas o de naturaleza similar. En esta teoría el municipio, nace espontáneamente, no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido su existencia.

En cuanto a la teoría legalista, el municipio se convierte en un mero criterio formal para llevar a cabo la división de un territorio dado, así como para materializar la división política y administrativa de la organización de dicho Estado; para esta doctrina el municipio es un mero concepto formalista, es un fenómeno que sirve para descentralizar el poder estatal, es decir el municipio es una circunscripción política y administrativa del territorio de un Estado, creada por dicho Estado, atendiendo a razones políticas, económicas y sociales de orden general, tomando o no en cuenta los caracteres peculiares de las regiones y de las poblaciones afectables (Cabrera, 2009:19) .

3.2 El Municipio en México (Reseña Histórica)

La figura del municipio en México se ve reflejada durante la época de los aztecas, que es el *calpulli*. El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia cuya organización recaía en las siguientes figuras de acuerdo con De la Torre (2010) : a) el *tecuhтли*, quien era responsable de la milicia, adiestraba a los

jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra; b) los *tequitlatos*, que eran los encargados de dirigir los trabajos comunales; c) los *calpizquez*, quienes recaudaban los tributos; d) los *tlacuilos*, considerados como los cronistas de la época, y e) sacerdotes y médicos hechiceros, quienes estaban al cuidado de los habitantes del calpulli. Este hecho histórico citado fue mucho antes de la conquista, queda claro que con anterioridad a la llegada de los españoles, México ya contaba con una figura similar, que fungía a nivel local.

El *calpulli* constituyó el núcleo de la organización familiar y social azteca. Era autosuficiente, siendo éste el antecedente más próximo del municipio en México. Entre sus principales funciones estaba:

1. Recaudar y pagar tributos a las autoridades autóctonas
2. Supervisar y asignar labores en las distintas áreas de la vida social
3. Participar activamente en la formación militar y educativa de los jóvenes
4. Ejercer funciones judiciales y de vigilancia dentro de su territorio
5. Financieramente, debía cubrir una serie de tributos al imperio o reino al que perteneciera, pero mantenía su autonomía política, económica, militar y religiosa
6. Los representantes de dicha organización eran elegidos por la colectividad.

A la llegada, de los españoles, la forma en que se dio la colonización fue a través precisamente de la figura municipal, así fue como se justificó este proceso colonizador. Por lo tanto, el primer antecedente en México del Municipio se dio en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de Abril de 1519.

De la Torre (2010) señala que en la colonización en un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de eso por medio de contratos efectuados por la corona que se llamaban “capitulaciones reales”. Más tarde la división se realizó por provincias, que se conformaban por pueblos, las que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o consejo municipal.

En los primeros años, el gobierno fue ejercido por gobernadores reales; luego, se establecieron audiencias, pero fue el virreinato que impusieron finalmente. A medida que la administración colonial comenzó a expandirse, las formas asociativas indígenas tendieron a desaparecer y se perfeccionó la división territorial y administrativa española.

En esta etapa se creó el cabildo como forma organizacional y administrativa; a los cabildos indígenas se les denominó República de Indios. En ellas, se recaudaban y entregaban tributos a los conquistadores, se distribuía el trabajo agrícola y constituyeron el centro de difusión para la evangelización.

En el Altiplano se fundó el segundo municipio en 1520 con el nombre de Segura Frontera (Tepeaca). Al arribar al centro del país, Cortés instaló el ayuntamiento de Coyoacán. Los primeros municipios coloniales que se fundaron se atuvieron a las prescripciones generales del derecho español.

En 1524 y 1525 Cortés expide las ordenanzas, donde se regula la actividad colonizadora, en la primera ordenanza se normó el servicio militar, plantaciones, adoctrinamiento, repartimiento y residencia obligatoria de los españoles. En la segunda, se dispuso que cada villa debiera tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrado por el mismo Cortés.

De manera formal, el municipio como figura jurídica se ve constituida en la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 3º de septiembre en la Nueva España. En este documento se establecía la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional.

En este documento, los municipios pasaron a ser verdaderas instituciones que constituían una instancia de gobierno, con esta constitución también se promovió la creación de municipios donde no existían, ampliando con ello la participación y deliberación de los vecinos y notables en cuanto a los asuntos comunes.

3.2.1 Evolución histórica del Municipio en México

La evolución histórica tiene gran relevancia para entender la actualidad municipal en México, por ello, los aspectos esenciales de la conformación municipal a lo largo del tiempo hasta la actualidad es de suma importancia, debido a que localizar los datos históricos sobresalientes, coadyuava a revelar el porque la estructura municipal es la célula cercana a la ciudadanía que conlleva lograr el desarrollo económico, político y social del país, sin embargo este apartado no tiene como finalidad detallar los datos históricos, porque es un tema que ha sido abordado con minuciosidad en la doctrina mexicana.

1810-1821 La Independencia

Durante este período el municipio se desempeñó solamente como la base de la organización territorial y política. Su funcionamiento se continuó regulando por los preceptos de la constitución de Cádiz.

1822-1824 Primer Imperio Mexicano

En esta época no se contempló la figura territorial del municipio, sino que se le da más importancia a la figura política y administrativa del ayuntamiento, que era un cuerpo colegiado y deliberativo donde se tomaban decisiones públicas.

1824 Primera República Federal

Aquí no se hizo referencia a los gobiernos locales, y prácticamente se reproducen los esquemas españoles de administración y división territorial, por lo tanto los municipios siguen funcionando de acuerdo a lo establecido en la constitución de Cádiz, dando libertad a los estados de la Federación, para legislar sobre la forma de su organización política y administrativa.

1836 Primera República Centralista (Siete Leyes Constitucionales)

Se adoptó un sistema de organización política centralista; los estados fueron sustituidos por departamentos y estos últimos quedaron divididos en partidos, cada uno con su ayuntamiento. No obstante, se determinó que las municipalidades quedaron sujetas a los gobernadores y asambleas vecinales. Lo sobresaliente durante esta etapa es que quedo reglamentado por primera vez la división política.

Es sin duda enriquecedor tratar el tema sobre la evolución histórica del municipio, el conocimiento acerca de los antecedentes que dieron origen al municipio, dan la pauta de justificar por qué hoy es una célula de gobierno cercana a la ciudadanía, sin embargo; no es la intención detallar con esmero cada etapa, por que otros autores se han encargado de relatar perfectamente los antecedentes sobre el municipio en México, pero para referencia del trabajo de investigación es necesario, con la finalidad de entender el avance que ésta ha tenido a lo largo de la historia y que entendamos la importancia de este ámbito de gobierno para lograr efectivamente un federalismo que reconozca, que el bienestar del país, se logra, si la célula cercana a la ciudadanía cuenta con las herramientas, que coadyuven a su crecimiento y con ello al beneficio de la población en general.

Cabe resaltar un hecho no menos importante y que sienta las bases jurídicas del municipio es la que se dio durante la etapa de la revolución de 1910 hasta la constitución de 1917. Es con Venustiano Carranza donde se asienta uno de las gestas precedentes e importantes, que es, la integración del artículo 115 en la constitución de 1917, en donde se reorganiza la estructura interna del municipio mexicano, en éste surge la figura del presidente municipal, integrándose además del síndico y regidores.

3.3 Marco Jurídico Art. 115 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos

Para hablar del marco jurídico del municipio en México, es necesario conocer el texto original que dio origen al municipio como institución de manera formal en la estructura jurídica del país, y que fuese establecido por Venustiano Carranza y aprobado por unanimidad por el año de 1917. El texto es el siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.
- II. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.
Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes de las legislaturas de los estados serán proporcionales al de los habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados cada distrito electoral nombrara a un Diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores a la elección. (Doger, 2013:53-54)

Después de este suceso dicho precepto jurídico ha tenido una serie de reformas que con el paso del tiempo se han impreso en la constitución, la primera reforma al art. 115 fue el 20 de Agosto de 1928. La reforma tendió a disminuir el número de diputados de las legislaturas locales para hacerlo proporcional respecto al número de representantes. Cabe resaltar, que en el art. 115 de 1917 incluía dentro de su estructura normatividad a los gobernadores de los estados, y a los diputados

locales, motivo por el cual la primera reforma se dio en torno a los diputados locales y no precisamente a la institución municipal.

La segunda reforma al art. 115 fue el 29 de Abril de 1933. Se agregó un segundo párrafo, la fracción I y se fijaron normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Se estableció la prohibición de la reelección de gobernadores de los estados, electos popularmente, bajo forma ordinaria o extraordinaria, además de que se prohibió la reelección para un periodo inmediato a quienes ocuparan el cargo mediante sustitución constitucional, por interinato, provisional o mediante encargo del despacho.

En la tercera reforma del art. 115 del 8 de Enero de 1943. Se amplió el periodo de los gobernadores de los estados de cuatro a seis años. Para la cuarta reforma al art. 115 del 12 de febrero de 1947, se reforma en cuanto a la participación de las mujeres, otorgándoles el derecho al voto en las elecciones municipales.

Cabe hacer notar que en las reformas subsecuentes al art. 115 de fechas del 17 de Octubre de 1953, la del 06 de Febrero de 1976, la del 06 de Diciembre de 1977, y así sucesivamente, hubo muy pocas cuestiones modificadas en relación con el municipio. Por lo que, fue hasta entonces con la reforma del 3 de Febrero de 1983, en el gobierno de Miguel de la Madrid, donde se dio pie a la descentralización de la vida nacional, y mayor participación a la administración municipal, dándole competencias.

Esta reforma de 1983 se sustenta en los siguientes puntos:

- a) Las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, en los casos que la ley local lo prevenga. Asimismo, se les confiere facultades para designar a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.
- b) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado, a fin de que este asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.
- c) Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.
- d) La intervención de los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados

y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

- e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (Doger, 2013:63-64).

Otra de las reformas sobresalientes para la cual tuvieron que pasar 16 años después para realizar otra modificación estructural al art. 115, fue la decretada el 23 de diciembre de 1999. El contexto bajo el cual se estableció esta reforma, fue en medio de varios cambios importantes en la economía nacional del país, donde entonces se encontraba en turno como presidente de la república Ernesto Zedillo Ponce de León. Un hecho importante fue la consolidación del Tratado de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá, derivado de la situación mundial le urgía a México un cambio estructural que permitiera el desarrollo de los gobiernos locales, motivo por el cual, en iniciativa del congreso de la república junto con el presidente tuvieron a bien considerar lo siguiente:

1. Reconocer al ayuntamiento como espacio de gobierno y quitarle las limitaciones que lo convertían en un apéndice de la administración estatal
2. Eliminar las figuras paralelas, cuya práctica violaba constantemente la prohibición de existencia de autoridades intermedias entre los gobiernos del estado y los ayuntamientos
3. Fortalecer el ámbito de competencia municipal, delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. En este sentido, se estima que la competencia municipal se nutre de lo señalado en la constitución federal, pero ahora con precisiones del orden estatal
4. Indicar la obligación de congresos estatales y regidores municipales de establecer los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal
5. En su libertad reglamentaria, el municipio tendrá que tomar en cuenta las formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal
6. Ampliar y garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijan las tasas, cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejores impuestos y derechos (Doger, 2013:73).

El punto central de la reforma de 1999 fue otorgar al ayuntamiento la calidad de gobernador del municipio, permitiéndole el ejercicio de manera exclusiva de las competencias que le otorgue la constitución. Además, de que obliga a las legislaturas estatales a expedir leyes en materia municipal. Por otro lado, con esta

reforma se amplía más el catálogo de funciones y servicios, aumentando el de agua potable y alcantarillado, el de drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; el de limpia, su recolección, traslado, tratamiento y disposición final; a los jardines, su equipamiento.

Entre otros está la innovación de la asociación municipal, donde se podrán coordinar y asociar con otros municipios para una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, también con esta reforma por medio de convenios para que el estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de ciertas contribuciones. Desde esta reforma, los municipios deben participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

3.4 Libertad y Autonomía municipal

El contenido de libertad para los municipios hace referencia principalmente al autogobierno, suficiencia económica, capacidad normativa y el desarrollo de sus asuntos públicos, cabe hacer hincapié que en ocasiones sino que en varias de ellas la doctrina mexicana suele confundir, sobre que es propiamente la autonomía de la libertad municipal, porque suele a veces entenderse como sinónimos, sin embargo no son sinónimos, es por eso, que es importante delimitar cuando se trata de una u otra.

Jiménez (2007), manifiesta que la determinación de la libertad municipal parte, de la concepción que se tenga del municipio, porque la libertad relacionada con el municipio está ligada con la idea del *“pouvoir municipal”*. Dicho en otras palabras el municipio se entiende como un elemento de reunión permanente de ciudadanos, donde se encargan de asuntos de naturaleza “local” propios de su entorno comunitario. “La libertad municipal es el eje conceptual fundamental de debate legislativo sobre el municipio en México. Se desglosa en dos elementos: el autogobierno y el reconocimiento de su autonomía. El primero se refiere a las

aspiraciones democráticas de los pueblos y sociedades y el segundo es la base para delimitar el entorno institucional del gobierno municipal” (IGLOM, 2007: 16).

Que implica la expresión “municipio libre”, que se enarbola como un anhelo revolucionario, elevándolo a precepto constitucional, motivo por el cual es conveniente desglosar lo que es la libertad como tal y el alcance de ésta. “El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación” (Doger, 2013:60).

En Huerta (1985) la palabra *libertad*, proviene del vocablo del latín *Libertas*, que significa la facultad que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos. Estado o condición del que no es esclavo. Para algunos autores la libertad está vinculada al campo fenoménico y se manifiesta en cada contingencia de la existencia, para otros la libertad se desarrolla en el campo inmutable del yo profundo y está por tanto, desvinculada de toda contingencia.

Ahora bien, el término libre referido al Municipio, no debe entenderse como libre albedrío, debido a que éste es atribuible al ser humano. Más bien la libertad Municipal va referida a la ausencia de coacción física o moral que internamente un órgano posee, en la esfera de su competencia, sin mengua de la necesaria relación con otros organismos superiores, en el orden externo. “Dada la estructura del Estado mexicano, el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno. En su ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional” (Huerta, 1987:136).

La concepción del municipio “libre” se concibe en México especialmente en los debates del Constituyente de 1916-1917, en el que, un destacado grupo de diputados defendieron la regulación municipal en el texto constitucional, el debate no aclara nada sobre el concepto de “libertad municipal, el debate se centró principalmente en la defensa municipal frente a los poderes supranacionales y de

la suficiencia financiera de los Municipios que les permitiera su ansiada “libertad” municipal (Jiménez, 2007:70).

Por otro lado, se encuentra el término “Autonomía”, en sentido estricto en México, se trata de una autonomía política, como una característica del régimen federal, el cual se encuentra plasmado en el art. 40 de la Constitución General, donde señala que los estados gozan de libertad y soberanía en lo que concierne son su régimen interior. De esta forma, se está atendiendo a una autonomía constitucional, formalmente el art. 40 constitucional así lo señala. Por lo tanto, es prescindible aludir a que la evolución alcanzada en el marco constitucional, sin duda tiene que complementarse, con esta categoría “autonomía”, una vez que al municipio es reconocido como entidad gubernamental, requiere del instrumento que le permita ejercer sus atribuciones que le han sido reconocidas, el concepto de autonomía fortalece la base de auto organización de la administración municipal, además de adecuar el gobierno municipal a las necesidades específicas de la sociedad en este ámbito de gobierno, mejorando a su vez las capacidades locales. “La palabra autonomía proviene de los vocablos griegos *autós*: sí mismo y *nómos*: ley, que significa la capacidad de dar la ley” (Mata y Valdés, 2003:298).

Por lo tanto, en los siguientes párrafos, se desarrolla el concepto de “autonomía, de esta manera, al final se puedan diferenciar los conceptos de libertad y de autonomía propiamente.

La autonomía se entiende como la capacidad política de los gobiernos subnacionales para desarrollar sus políticas en función de sus necesidades sociales y mediante la gestión eficaz de sus propios recursos. Generalmente se relaciona la autonomía con la libertad individual de desarrollar acciones gubernamentales que no favorezcan el consenso intergubernamental. El problema tiene un carácter intergubernamental, por la incapacidad de definir acuerdos políticos basados en la cooperación y la concertación. (Ramos, 1999:24)

La autonomía municipal, es el derecho del municipio para que, dentro de su esfera competencial, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes, los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado (Mata y Valdés, 2003:299).

La autonomía concebida, en términos generales, es esa facultad que se tiene para darse leyes a sí mismo, que se adquiere al ser aplicada al orden político, un significado es que se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros. Por lo tanto, autonomía es equivalente a independencia o autodeterminación.

De acuerdo a Jesús Castorena (1982) los puntos sobre los que descansa la autonomía municipal son:

1. Que respetándose la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal
2. Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encausar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad
3. Que la organización del Municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detenten el poder
4. Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición
5. Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la ciudad.

Estos puntos son sobre los que se sientan las bases de una autonomía municipal propiamente, en caso de faltar alguno, no se podría existir la autonomía. En su libro Autonomía municipal de Manuel Jiménez (2007) cita que la autonomía se ejerce sobre los asuntos garantizados por la constitución federal y sobre aquellos que hayan sido ampliados por las respectivas constituciones estatales, así como el marco de ley ya sea federal o estatal y respetando los límites impuestos por los textos constitucionales al legislador para que permita la capacidad de decisión municipal. De tal manera que es a través de la ley y de la tutela de la legalidad como se delimita tanto la acción del Estado como el ámbito de actuación municipal.

Cabe hacer notar, un dato importante que hay algunos otros rasgos que intentan explicar la sustentabilidad jurídica del Municipio, es decir que hay teorías sobre el

municipio que lo conciben como un ente autárquico porque implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior.

Finalmente, entonces el municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social.

3.5 Gobierno y Administración Municipal

El régimen de gobierno municipal es regulado jurídicamente por el Estado Federal, como también por la entidad federativa correspondiente, asentando así las bases fundamentales de su organización propias del Municipio.

Existen diversas formas en las que se estructura el gobierno municipal, entre los tipos gubernativos se encuentran: los gobiernos por comisión, por gerente, por órgano unipersonal y por órganos duales. Zapata y Meade (2008) sustenta que la forma de gobierno por comisión, la supremacía y dirección de las actividades municipales se concentran en un órgano colegiado formado por comisionados, quienes rotativamente los presiden. La comisión tiene funciones legislativas y administrativas y guarda bajo su mando a la administración municipal. Este tipo de gobierno por comisión, es el que por su conceptualización, encuadra en el tipo de gobierno municipal que impera en México.

Para hablar de la organización municipal hay que aludir a los elementos estructurales de Municipio los cuales consisten: en territorio, población y gobierno. De acuerdo con Mata y Valdés (2003) el territorio es un elemento fundamental del municipio, sin territorio no puede haber municipio, se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual se ejerce un determinado poder político. Por otro lado, la población otro elemento fundamental, porque ésta

caracteriza a la institución municipal en un sentido estricto; esta es la base humana del municipio asentada en el territorio. En cuanto al elemento de gobierno, como ya se señaló la doctrina moderna cataloga básicamente al gobierno municipal en sistemas o tipos que son: por comisión, por órganos duales o binarios (alcalde-consejo), por gerente (city manager).

El sistema de gobierno del municipio mexicano encuadra doctrinariamente en el modelo de comisión, porque la dirección y gobierno de éste se deposita en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúne en sí el total de las facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Dicho cuerpo colegiado es el “Ayuntamiento”.

Ahora bien, “La palabra gobierno proviene del latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar, y que en el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es decir, que se entiende como el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo” (Doger, 2013:106).

El funcionamiento del gobierno municipal se realiza a través del ayuntamiento, llamado también cabildo o concejo es cual es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. “Sólo como un cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. La parte ejecutiva de la administración se delega en el presidente municipal, que forma parte también del ayuntamiento como presidente del concejo” (Montaño, 2005:21).

De acuerdo con Teresita Rendón Huerta (1985) el ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente municipal —en algunos países se le denomina intendente o ejecutor—, el o los síndicos que cumplen con tareas netamente jurídicas como la representación en los juicios ante los tribunales locales o federales, y los regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines, es la corporación que ostenta la

representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos. El ayuntamiento es pues el gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperador indispensable a las actividades o servicios generales que otorga el gobierno de su Estado.

El Ayuntamiento tiene funciones administrativas que consisten en nombrar, remover, conceder licencias a sus empleados, realizar funciones electorales, crear y sostener servicios, también tiene funciones legislativas; tiene la facultad de expedir sus reglamentos los cuales pueden ser internos o externos. Los primeros son los que atañen a la organización y estructura administrativa propia de la municipalidad, en cuanto a los externos son los que se proyectan hacia la colectividad.

Administración Municipal

El municipio es la institución gubernamental más añeja y cercana a la sociedad. Para, dar respuesta a las demandas ciudadanas, es necesario que sus competencias y funciones se encuentren bien definidas y que cuente con un adecuado aparato organizacional administrativo para desempeñarlas. Para desempeñar y ejecutar las funciones que le competen, el municipio requiere de una administración pública.

Desde el punto de vista de Zapata y Meade (2008) manifiestan que la Administración Pública puede ser vista como función y como órgano. Como función, conciben a la administración como un conjunto de actividades, el municipio requiere administrar recursos económicos, humanos y materiales para llevar a cabo de forma adecuada y eficiente las funciones que le corresponden y lograr así los fines de interés público, en pocas palabras la administración implica ordenar, disponer y organizar una institución, y el carácter de público lo adquiere cuando lo que se administra es el propio municipio. Por otro lado, la administración vista como órgano, refiere al conjunto de órganos con la función de ejecutar las atribuciones administrativas del municipio, dicho conjunto integra la administración pública municipal y auxilia al líder administrativo a ejecutar las funciones municipales de índole administrativo.

Visto como órgano la administración municipal la conforman las diferentes o departamentos del Gobierno Municipal como pudieran ser: una Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Secretaría, Archivo Municipal, Planeación y Finanzas, Seguridad Pública, Cultura y Bienestar Social, Relaciones Públicas; así como los funcionarios y empleados que las integran.

La labor primordial de los gobiernos locales es la de administrar en función del bien común, y esto implica tener la capacidad de ordenar, organizar su funcionamiento y la prestación de los servicios; el campo de acción donde se desenvuelve la actividad municipal es a través de la administración.

Un aspecto fundamental para el desarrollo de una buena administración municipal, es que las autoridades municipales conozcan, apliquen o implementen y den seguimiento a los instrumentos de administración municipal tales como: evaluación del desempeño laboral, manuales de organización y procedimientos, funciones y descripción de puestos, control de bienes inmuebles y los demás que señale las leyes respectivas en la materia.

La administración se define como el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados.

La administración Municipal puede definirse de modo general como una organización pública investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal.

La organización se puede considerar como un cuerpo o sistema donde cada uno de los miembros tiene una función. La efectividad del cuerpo depende de la capacidad de realización de cada uno de los miembros, los cuales son mutuamente interdependientes.

Por último, la organización administrativa pública municipal varía dependiendo de cada municipio, eso por una parte, por otra depende de las bases de organización determinadas por las legislaturas estatales.

3.6 Planeación municipal

La forma de cumplir con las funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los municipios es a través de la planeación democrática del desarrollo municipal, fundamentado en la Constitución del estado y la Ley Orgánica Municipal respectiva y principalmente en la Constitución Federal.

La planeación municipal es obligatoria y debe llevarse a cabo como un medio para hacer más eficaz el desempeño de la responsabilidad del ayuntamiento, con sus dependencias y entidades administrativas. “La planeación es la determinación de lo que se va hacerse, incluye decisiones de importancia, como el establecimiento de políticas y objetivos, redacción de programas y determinación de métodos específicos y procedimientos; además, establecimiento de las células diarias de trabajo” (Huerta, 1985:299).

La planeación es un proceso de toma de decisiones que constituye una herramienta de gobierno, directamente relacionada con un proyecto político de desarrollo. Es en el proceso de planeación donde se fijan con precisión los objetivos y metas a partir del sentir social y del proyecto político de gobierno; se definen las políticas, las estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos; éste conjunto de actividades, debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta, la satisfacción de las necesidades sociales de interés común y la procuración y orientación del desarrollo socioeconómico del país, los estados de la federación y los municipios (Reynoso y Villafuerte, 2003:2).

Algunos de estos propósitos son los siguientes:

- ✓ Facilitar a los presidentes municipales la conducción de la administración y gestión municipal.
- ✓ Racionalizar la asignación de los recursos, el ordenamiento territorial

y la prestación de los servicios públicos.

- ✓ Ampliar la capacidad empresarial, de regulación y de promoción de actividades económicas, sociales, políticas y culturales.
- ✓ Modernizar la gestión municipal para facilitar la ejecución del plan.
- ✓ Buscar la congruencia y racionalidad entre los medios disponibles y los fines perseguidos.
- ✓ Eficientar las funciones y legitimar la actuación de la administración pública municipal.
- ✓ La coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades.
- ✓ Propiciar la participación de los diferentes sectores sociales.
- ✓ Favorecer el papel de promotores del desarrollo que deben asumir los ayuntamientos.

3.7 Hacienda Municipal

El municipio para realizar el cumplimiento de sus fines, tiene que llevar a cabo una serie de actividades de representación política, de prestación de servicios públicos y de promoción del desarrollo económico y social. Para tal efecto, tiene que satisfacer sus propias necesidades de recursos económicos, materiales, humanos y técnicos realizando una serie de actividades administrativas que le permitan obtener dichos recursos, organizarlos y aplicarlos eficientemente.

Para introducirse al tema es conveniente distinguir entre los términos de hacienda, fisco y erario público. El concepto de hacienda, implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda, por lo tanto, es una parte del patrimonio y no a la inversa. “Hacienda tiene su origen en verbo latino *facere* aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe “Ckásena”, que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa, toda la vida económica de los entes públicos” (Huerta, 1985:266).

La hacienda municipal resulta de una gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuente o pueda contar un gobierno municipal, en un momento dado, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región y entidad federativa (Reynoso y Villafuerte, 2003).

Por lo tanto, hacienda pública municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. En términos generales “(...) la definición de hacienda municipal es entendida como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad” (Hernández, 1991:59).

El sistema hacendario de los municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas en que deben destinarse estos recursos. “La hacienda municipal es la administración de los ingresos del municipio, recaudados a través de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, así como los ingresos percibidos vía participaciones y transferencias federales. Los dos principales instrumentos de la hacienda municipal son el presupuesto de egresos y la cuenta pública” (Ibarra, 2010:35).

El régimen de la hacienda pública de los ayuntamientos está consignado en la Constitución bajo el principio de autonomía financiera, como a continuación se describe en su precepto jurídico:

Art. 115 fracc. IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014).

La hacienda municipal está conformada de acuerdo Hernández (1991) por:

1. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio
2. Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos
3. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación y traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los

inmuebles

4. Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos
5. Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la federación que se encuentren en los terrenos de los municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos
6. Las participaciones que perciben de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los términos y demás gravámenes de la Federación y de los estados
7. Las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearon dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos
8. Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales
9. Por los capitales y créditos a favor del municipio
10. Por las donaciones, herencias y legados que reciba

En resumen la hacienda municipal se estructura simple y llanamente en:

- Ingresos
- Egresos
- Patrimonio
- Deuda pública

En su definición Hernández (1991), cita una serie de características bajo las cuales se compone la hacienda pública municipal, una de esas, son los recursos municipales, que son los fondos monetarios con que cuenta un ayuntamiento y los ingresos que tiene derecho a recibir de un ejercicio determinado. Estos recursos municipales sirven para cubrir los fines económicos y sociales de la comunidad, así como asegurar su propio sostenimiento.

Los mecanismos con que cuenta el ayuntamiento para conseguir recursos son:

1. La Constitución en el artículo 115 facultad al municipio para recaudar lo

- ingresos correspondiente a impuestos, derechos y contribuciones
2. Las participaciones que hace la Federación, a través de las legislaturas de los estados
 3. Al aplicar sanciones a los ciudadanos por incumplimiento de alguna disposición administrativa
 4. Bienes o ingresos de particulares que se realizan a través de cualquier acto jurídico como las donaciones
 5. Créditos financieros
 6. Y demás permitidos por las leyes respectivas

Ingresos

El municipio tiene dos maneras de conseguir ingresos públicos ya sea de forma ordinaria o extraordinaria. Por lo tanto, los ingresos municipales no son otra cosa más que los recursos que percibe el municipio a través de su tesorería, por el cobro de los conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por convenios.

Cuadro 4. Tipos de Ingresos

Tipo de ingreso	Origen del Ingreso	Fuente del ingreso
Ordinario	Propio	Impuestos Contribuciones Derechos Productos Aprovechamientos Aportaciones
Extraordinario	Privado Gobierno Federal Gobierno Estatal	Participaciones, Aportaciones Federales (FISMDF, FORTMUNDF) Transferencia Asignaciones Subsidios Otras ayudas

Fuente: Elaboración propia con base en el Consejo de Armonización Contable del Plan de Cuentas (2014).

En referencia al cuadro que antecede, se entenderá entonces como ingresos ordinarios todos aquellos recursos monetarios que se perciben constantemente y

de manera regular durante el año fiscal.

En cuanto a los ingresos extraordinarios, son aquellos que por el contrario de los ordinarios, no se perciben de forma regular y constante, estos se pueden obtener a través de personas físicas o morales o de otro orden de gobierno, mediante convenios o decretos.

Gasto Público

Otro elemento que constituye a la hacienda pública municipal son los egresos que nos es otra cosa que el gasto público.

Las finanzas públicas municipales comprenden también el gasto municipal que se conforma por los gastos de administración, servicios, obras, seguridad, adquisiciones y deuda pública. El gasto municipal determina el presupuesto de egresos, el cual constituye el programa anual de gastos que el municipio debe realizar para el cumplimiento de sus funciones y es aprobado por el ayuntamiento, con base a sus ingresos disponibles. Las finanzas municipales comprenden así mismo, la deuda municipal, que son las obligaciones del municipio, derivadas de empréstitos contraídos (Terrazas, 2004:78).

Entender al gasto público como los recursos financieros que anualmente destina un gobierno para el cumplimiento de sus fines. Las erogaciones que efectúa un ente público, en este caso el municipio para el cumplimiento de sus objetivos. El gasto público se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento vital, por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público.

Por lo tanto, el gasto municipal es desembolso o distribución que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de administración pública. El gasto municipal encierra las erogaciones por concepto de: gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública y transferencias, que realiza la administración municipal, sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos adquiridos por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones.

El primero de ellos que, es el, gasto corriente, es medular para llevar a cabo las

actividades propias de la estructura administrativa, básicamente es para cubrir el costo directo de la realización de las tareas administrativas.

Los gastos de inversión son aquellos recursos destinados para la construcción de obras públicas o la realización de acciones públicas, es el gasto que se efectúa y que afecta de manera directa a la población municipal.

En los gastos de deuda, son los recursos destinados al cumplimiento financiero por empréstitos contraídos por el ayuntamiento, ya sea al sector privado o instancias públicas, como Manobras.

Patrimonio Municipal

Patrimonio municipal: es un conjunto de bienes, derechos e inversiones, que le pertenecen al municipio para realizar sus funciones y objetivos. Este patrimonio sirve para su explotación o aprovechamiento que le permitan allegarse de un mayor recurso.

Los elementos que constituyen el patrimonio municipal son:

1. Los bienes. Recursos materiales cambiables o no cambiables que conforman el patrimonio, los bienes a su vez pueden clasificarse en:
 - Bienes de dominio público. Pueden ser de uso común (inmuebles) o los destinados a un servicio público (alumbrado público).
 - Bienes de dominio privado: son los inmuebles y los muebles, como son los vehículos, mobiliario de las dependencias, escritorios, archiveros y los expedientes de las oficinas, mapas, libros, planos.
2. Los derechos. Es la facultad que tiene el municipio de disponer de una cosa, que se traducen en rendimientos provenientes de aprovechamientos a que son sometidos los bienes
3. Inversiones. Son los títulos o valores (acciones y obligaciones) emitidos por sujetos de crédito y adquiridos por el gobierno municipal, para hacerlos productivos o cuidar que no se desvaloricen.

Deuda pública municipal:

Representa el volumen de recursos provenientes de obligaciones crediticias o empréstitos contraídos por los ayuntamientos. Esta deuda debe ser destinada a obras o acciones, que en forma directa o indirecta produzcan una rentabilidad social cuantificable, que se traduzca en beneficios para la población.

3.7.1 Aportaciones Federales para Municipios

Antes de definir que son las aportaciones federales y cuáles de estas corresponde a los municipios, es sumamente importante hablar acerca de las transferencias; las transferencias de acuerdo al federalismo fiscal son mecanismos que auxilian a los gobiernos federalistas para enfrentar las diferencias regionales y corrige los desequilibrios fiscales de un nivel de gobierno a otro.

En diciembre de 1997 es aprobada, en el Congreso de la Unión, una iniciativa del ejecutivo federal para modificar la Ley de Coordinación Fiscal que incluía la creación de una nueva figura, las Aportaciones Federales. El objetivo fue dar institucionalidad a las transferencias federales a estados y municipios, destinadas a la atención de responsabilidades relativas a la educación básica, servicios de salud y a la infraestructura municipal que la federación les venía delegando como parte del programa de descentralización (Terrazas, 2004:82).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, consistente en acuerdos y convenios entre la Federación y las entidades federativas, ha delimitado las fuentes de recursos a las que puede acceder cada orden de gobierno. Es también el mecanismo que establece la participación que corresponde a la Federación, Estados y Municipios, de los ingresos federales; la distribución entre ellos de dichas participaciones y aportaciones de acuerdo a las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Los recursos federales llegan a los Municipios a través de diversas vertientes. Los mecanismos más conocidos son aquellos que tienen que ver con las participaciones

y aportaciones federales, estas últimas son administradas directamente por los gobiernos municipales y son entregadas utilizando fórmulas y criterios contenidos en distintos ordenamientos jurídicos.

Transferencias

Para enfrentar las diferencias regionales, una gran cantidad de países federales recurren a las transferencias que consisten en el otorgamiento de recursos de un ámbito gubernamental a otro. Surgen porque el gobierno federal obtiene la mayor parte de los ingresos de una nación y obviamente tendrá que apoyar a los otros dos ámbitos de gobierno.

Las transferencias son un elemento importante de la teoría del federalismo fiscal y estas coadyuvan a corregir los desequilibrios fiscales tanto verticales como horizontales, dado que en los gobiernos federales llegan a controlar en la mayoría de los casos las fuentes impositivas, por lo regular el gobierno federal es quien maneja los impuestos con mayor capacidad recaudatoria y que tienen una relación directa con el incremento del ingreso, que para el caso de los gobiernos locales no es así.

Hay una gran variedad de transferencias y esto responde de acuerdo a la necesidad concreta, en ocasiones se les denomina a un mismo tipo con varios nombres. Sin embargo Astudillo Moya (2009) presenta su clasificación:

Cuadro 5. Clasificación de las Transferencias

Según las condiciones	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Condicionales ✓ Incondicionales
Según la relación monto de los recursos con el costo del servicio	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Globales en bloqueo o no graduadas ✓ Graduadas
Según la limitación de su cuantía	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Con tope, cerradas o de fin cerrado ✓ Sin tope, abiertas o de fin abierto
Según el gobierno otorgante o recipiente	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Federación de estado ✓ Federación a estado a municipio ✓ Federación a municipio ✓ Estado a municipio
Según la intención distributiva	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Igualadoras ✓ No igualadoras
Según la respuesta de los receptores	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Neutrales ✓ Sustitutivas ✓ Estimulantes
Equilibradoras según las condiciones requeridas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Equilibradoras ✓ Abiertas o cerradas
Según la capacidad impositiva de los receptores	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Equivalentes ✓ Diferenciales

Fuente: Astudillo Moya, Marcela, 2009, pág. 56-57

De esta clasificación las que interesan son las transferencias según las condiciones, las del gobierno otorgante y recipiente y según la intención distributiva, para entender la naturaleza de las aportaciones federales en México.

Siguiendo con la clasificación que realiza Astudillo Moya (2009). Se observa desde un punto de vista del destino de los fondos, las transferencias pueden ser condicionales o incondicionales. En el primer caso el gobierno otorgante define los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos. Las desventajas de éste es que son un obstáculo para tomar en cuenta las necesidades particulares de que quien recibe este tipo de transferencias, dando lugar a que el otorgante casi elimine la libertad e independencia fiscal de quien recibe el beneficio. Para el caso de las transferencias incondicionadas el nivel gubernamental que la concede no señala el

destino de los fondos, por lo que el gobierno receptor tiene la absoluta libertad para emplearlos según sus prioridades.

En cuanto a la intención distributiva, son de corte igualadoras y no igualadoras. Las primeras se otorgan de acuerdo al nivel de pobreza de la población receptora y en las segundas son en relación al monto de los impuestos recaudados.

Caso de México (Transferencias del gobierno central)

Este arreglo institucional de transferencias donde el gobierno federal recibe los ingresos pero el gasto es realizado por los gobiernos municipales, implica un desfase de los ingresos en relación con las necesidades crecientes de gasto municipal. A este desfase se le conoce como dependencia financiera; los municipios dependen de las transferencias que le otorga el gobierno federal para llevar a cabo la mayor parte de sus funciones.

Por lo tanto en México, una manera de superar este desfase de ingresos es a través del sistema de transferencias, las cuales se dividen en dos tipos: condicionadas y no condicionadas; las primeras son recursos que envía el gobierno central a los gobiernos municipales, con la condición de ser utilizados en rubros regulados por normas de carácter general. En México, estos se manejaron en el pasado con base en convenios entre la federación y los estados, pero a partir de 1998 se conocen como **“aportaciones”** de la federación y se destinan al gasto municipal en salud, seguridad pública, educación entre otros. “En cuanto a las transferencias no condicionadas son las que reciben los gobiernos municipales para gastarlas discrecionalmente. En México estas transferencias se denominan **“participaciones”**, y surgieron en 1980 para compensar los recursos que perdieron los estados al adherirse a la Ley de Coordinación Fiscal” (Ibarra, 2010).

¿Qué son las aportaciones?

Las aportaciones federales (ramo 33) son una asignación prevista en el presupuesto de egresos de la Federación, que se transfiere a las haciendas de los estados y de éstas a los municipios, para que se utilicen en la consecución de los objetivos que

fija la Ley de Coordinación Fiscal. Actualmente las aportaciones federales se integran por ocho fondos de los cuales sólo interesan los que son destinados a los gobiernos municipales y de los que más adelante se abordara el tema. Las aportaciones “son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la Ley de Coordinación Fiscal” (Ibarra, 2010).

3.7.1.1 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)

A partir de 1998, con la creación del ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la parte del gasto social destinada a la construcción de infraestructura básica se comenzó a canalizar a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide a su vez, en estatal y municipal. El ramo 33 se estableció dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, con la cual se aseguraba la transferencia hacia los estados y municipios independientemente de los cambios políticos, y a ser un ingreso seguro que se contempla dentro del presupuesto de la federación hacia los municipios.

Los recursos de este fondo se descentralizan etiquetados para cumplir con su objetivo de realizar obras y acciones sociales básicas que beneficien a la población en condiciones de rezago social y extrema pobreza, esto significa que queda claramente definido que los recursos no deben utilizarse para otros fines.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se integra de dos subfondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Cabe destacar que a partir de la reforma del 03 de diciembre de 2014, ya se incluye a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), se trata de uno de los ocho fondos que forman el ramo 33, que tiene como objetivo fundamental de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, el financiamiento de obras y acciones sociales básicas, que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Según lo dispuesto en los lineamientos, la SEDESOL es la dependencia encargada de coordinar y dar seguimiento al uso que hagan las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal de los recursos del FAIS.

En este sentido, la operación del FAIS, depende en mucha parte de la creación de un espacio de coordinación institucional, capaz de armonizar las acciones sociales de los tres órdenes de gobierno, de esta manera, en la operación del FAIS, la coordinación intergubernamental es una pieza medular para el combate a las disparidades regionales y de combate a la pobreza. Se trata de ordenar y coordinar la actuación pública para la creación de obras de infraestructura social que tengan incidencia directa o indirecta en el combate a las carencias de la pobreza multidimensional por lo que cada orden de gobierno constituye una pieza clave para lograr los objetivos para el cual se creó el fondo.

La coordinación intergubernamental para el uso de los recursos FAIS es que los gobiernos estatales adecuan las acciones sociales que define el gobierno federal a las necesidades sociales de cada entidad, con sus propias políticas sociales, para de alguna forma los resultados se traduzcan en una mayor efectividad en la aplicación de los recursos. La actuación del gobierno municipal es sumamente relevante por su tan cercana relación con la comunidad, constituyen el mejor vehículo para la implementación de políticas y acciones sociales de impacto directo e indirecto en las comunidades, de acuerdo a sus particularidades.

Con fecha 9 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, y que a partir del 1 de enero de 2014 entraron en vigencia. En dicha reforma, se efectuaron grandes cambios muy trascendentales, principalmente para el FAIS, entre las modificaciones están las siguientes:

1.- Con el objetivo de que los receptores de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, beneficien a la población en pobreza extrema, y ejerzan los recursos de forma más eficiente para atender las carencias de la población y con la posibilidad de potenciar su incidencia en el abatimiento de las mismas, se estableció que por medio de la Secretaría de Desarrollo Social se publicará un **Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social** de los estados y sus respectivos municipios, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza. Este informe tiene como finalidad que los estados y municipios puedan determinar las obras y acciones prioritarias a realizar con los recursos del citado fondo.

2.- Se establecieron los **Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, además con el fin de establecer con claridad el destino de los recursos del Fondo, se enlistan los mismos en grandes rubros, y se detallarán en el **catálogo de acciones de los Lineamientos** que para tal efecto emita la Secretaría de Desarrollo Social.

3.- La Secretaría de Desarrollo Social deberá proporcionar capacitación, a los estados y sus respectivos municipios, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

4.- Se canalizaron recursos para las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por lo que ahora el fondo se denomina “Fondo para Infraestructura Social Municipal, se denominará Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF)**.

5.- Dentro del destino del recurso se incluye ahora aquellos dirigidos hacia el mantenimiento de infraestructura.

6.- Y, con esta reforma resaltan conceptos como: pobreza multidimensional, carencias sociales, zonas de atención prioritaria, clasificación de proyectos

Marco Normativo Federal

En este apartado se plantean las disposiciones federales, que dan fundamento jurídico a la operatividad del Fondo de Infraestructura Social, así como a los dos subfondos en los que se divide: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Cuadro 6. Normatividad Federal de Operación del Fondo de Infraestructura Social

Normatividad	Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS)	Reporte SFU	Capacitación
✓ Lineamientos generales para la operación del FAIS	✓ ZAP	✓ Reportes trimestrales SFU	✓ Capacitación en línea
✓ PRODIMDF	✓ Enlace al SIPSO	✓ Reportes estatales (FISE)	✓ Videoconferencias
✓ Calculo	✓ Base de datos MID	✓ Reportes municipales (FISM)	✓ Capacitaciones
✓ Circulares	✓ Presentaciones MID	✓ Matriz de indicadores para resultados (MIR)	
✓ Direccionamiento	✓ Programa federal para la concurrencia del FAIS		
✓ Normativos			
✓ Convenios			
✓ Publicaciones estados			
✓ Publicaciones DOF			
✓ Manual de Coordinación Técnico social			

Fuente: www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informe_fais (2015).

En el cuadro 6 se muestra los cambios derivado de la reforma ya mencionada, en donde la Secretaría de Desarrollo Social, se dio a la tarea de que en su página de internet, se encontraran con cada una de las herramientas de apoyo así como de aquellas instrumentos a los cuales los gobiernos locales tienen que dar cabal cumplimiento, esto con la finalidad de coadyuvar con el adecuado manejo del fondo ya citado, por lo que tanto los municipios como los estados podrán contar con las utilidades que den auxilio a la hora de ejecutar el recurso. Dentro del rubro de normativos cuando se ingresa a la página web de la Secretaría de Desarrollo Social; se halla la normatividad jurídica federal que es la Ley Coordinación Fiscal, Catalogo FAIS, Reglamento Interior SEDESOL, Ley General de Desarrollo Social, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Lineamientos para

reportar recursos del Ramo 33, el Sistema Formato Único, Constitución Política Federal, la Ley de Ingresos respectiva, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, Reglamento interno del Comité de Proyectos especiales, con la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, Criterios y evaluación del FAIS, y la Información de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Distribución del recurso

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, y de estos hacia los municipios, considerando criterios de pobreza extrema para la aplicación de la fórmula y procedimiento previstos en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal. La determinación de los valores que se calculan con base en la fórmula antes mencionada, sirven para el propio cálculo que los estados efectúan en esta materia.

Destino

Destino exclusivo para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria, conforme en los siguientes rubros:

- Agua potable •
- Alcantarillado; •

Infraestructura básica del sector salud y educativo; Mejoramiento de vivienda; Caminos rurales; y Mantenimiento de Infraestructura conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

- Drenaje y letrinas;

- Urbanización;
- Electrificación rural y de colonias pobres;
- Mantenimiento de Infraestructura

Hasta un 2% para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional y hasta un 3% para aplicarlos como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal

3.7.1.2 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

El marco legal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal, que en el artículo 25 que establece su creación; en el artículo 36 se describe la fórmula para su distribución; en los artículos 37 y 51 se establecen los objetivos del Fondo y las acciones que se pueden realizar con estos recursos, así como la obligación de informar a sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas, beneficiarios, los resultados alcanzados, conforme al artículo 33 apartado B, fracción II, incisos a) y c); el artículo 48 establece la obligación de reportar a la Federación y publicarlos en los medios oficiales locales de difusión e internet; en el artículo 49 se establecen las autoridades con atribuciones para el control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos.

Distribución del recurso

El FORTAMUNDF son recursos que la Federación transfiere a los Estados tomando como base la proporción del número de habitantes por Entidad Federativa entre el

total nacional; a su vez, cada Estado los distribuye a cada uno de sus municipios en proporción directa del número de habitantes de cada uno de ellos, entre el número de habitantes de la Entidad Federativa en su conjunto.

Destino

El FORTAMUNDF se ejerce en los términos que aprueban los Ayuntamientos, en los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, que establece que estos recursos se deben destinar a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es importante mencionar que el artículo 7 fracción IX del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, señala que el Consejo Nacional de Seguridad Pública promoverá que al menos el 20% de los recursos del FORTAMUNDF se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.

Capítulo IV

Operatividad del FIS MDF y FORTAMUNDF en el Estado de México

Como se sabe el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias con independencia política entre sí, deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado-Nación, cediendo parte de su soberanía al ámbito de gobierno federal, con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual.

A finales de la década de los ochenta y a lo largo de los noventa se inició un amplio proceso de descentralización de competencias, así mismo como de recursos; tales como servicios de salud y educativos que fueron descentralizados para que las entidades federativas y en su caso los municipios coadyuvaran y fueran corresponsables en pro del bien ciudadano y mejorar la calidad de vida de éstos.

Para atender esas nuevas competencias conferidas a los gobiernos locales, fue indispensable descentralizar recursos, es por eso que el ramo 33 se estableció dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y por ende en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) con la cual se aseguraba la transferencia hacia los estados y municipios independientemente de los cambios de programas y en el entorno político, dándole así institucionalidad a ese ramo, principalmente a los que benefician directamente a los municipios que son las aportaciones federales señaladas en el capítulo V de esa ley.

Es menester mencionar que la iniciativa del Ramo 33 y de la decisión de la descentralización de los recursos fiscales estuvo a cargo del presidente Ernesto

Zedillo con el acuerdo de las diversas fuerzas políticas del Congreso de la Unión, en el año 1997.

El desarrollo social es una de las prioridades nacionales, motivo por el cual en ese proceso de descentralización se hallan las aportaciones federales, que no es otra cosa más que la descentralización de recursos hacia los gobiernos locales para atender sus nuevas tareas conferidas.

Nuestro país muestra grandes disparidades que son el resultado del complejo proceso histórico que dio paso al país como nación independiente, factores como la localización de actividades económicas, la dinámica de crecimiento y la distribución de población inciden en esa disparidad contextual del México de hoy.

En ese sentido, la perspectiva del desarrollo social tiene como propósito incidir en el combate de esas disparidades existentes en el ancho del territorio mexicano, buscando integrar una visión donde se mejore la calidad de la vida social, en las distintas regiones del país y se disminuya la brecha en los niveles de desarrollo, por lo cual es necesario una coordinación institucional, capaz de coordinar las políticas sociales en los tres ámbitos de gobierno.

Por lo tanto, las aportaciones federales destinadas a los municipios, implica que su destino tiene como fin hacer cumplir las prioridades y objetivos nacionales, para los cuales fueron constituidos estos recursos públicos.

La dinámica de coordinación intergubernamental para el uso de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal es la siguiente: en el art. 25 de la LCF se cita la integración, distribución, administración, ejercicio y supervisión de los fondos. En términos estructurales la federación transfiere las aportaciones federales a las haciendas públicas de los estados y municipios, condicionado su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos que establece la LCF, dejando la administración y ejercicio a las entidades federativas y sus municipios conforme a sus propias leyes estatales. Lo que corresponde al control y

supervisión de los recursos se encuentran involucrados los tres ámbitos de gobierno. Es en este contexto en donde se manifiesta la toma de decisiones de los responsables de las administraciones, en el caso de esta investigación se refiere a la autoridad municipal.

En este sentido, los gobiernos estatales deben adecuar conforme a la LCF, el marco jurídico bajo el cual se administrarán y ejercerán los recursos federales con los que se benefician los municipios, conforme a este entendido en el Estado de México hasta el 2009 el poder ejecutivo expidió el *Manual de operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios de Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*, posteriormente se convirtieron en lineamientos de operación de ambos fondos. A partir, de la reforma de 2013, el gobierno del Estado de México dejó de expedir manuales y lineamientos, dando pie sólo a acuerdos donde se dan a conocer las variables, fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por municipio, correspondientes a los fondos en mención. Por lo que la toma de decisiones de los presidentes y autoridades municipales queda más en la discrecionalidad misma que puede entrar en controversia con el espíritu de estos fondos.

Al situar la administración y ejercicio de los recursos en las entidades federativas, principalmente en los municipios que desempeñan un papel fundamental, es prescindible identificar primordialmente las funciones reales asumidas por el gobierno municipal en este marco institucional de las aportaciones federales. Analizar si dentro de este marco institucional los gobiernos municipales del Estado de México cuentan con las herramientas suficientes (el tiempo, los dineros, el personal o información, los valores entre otros aspectos), para tomar decisiones adecuadas en cuanto al destino de los recursos y que estas decisiones se vean reflejadas en resultados óptimos y coadyuve en el cumplimiento de los objetivos nacionales de la política social.

Por lo antes mencionado, el presente capítulo tiene como propósito analizar la toma de decisiones de los gobiernos municipales respecto al destino de las aportaciones federales, derivado de que el funcionamiento de los fondos está sometido a reglas

ya institucionalizadas, dicho en otras palabras están sujetos a lo que disponga el gobierno federal, y su capacidad de decisiones autónomas de los municipios se ve limitada. Por ello, se analizaron los informes de resultados de la Auditoría Superior de la Federación del periodo de 2008 a 2014 de 35 Municipios: Acambay, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, La Paz, Luvianos, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, San Felipe del Progreso, San Felipe del Rincón, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacualpan, que fueron revisados durante este lapso de tiempo.

Para cumplir el propósito de este capítulo se ha dividido la exposición en seis apartados que permiten la contextualización del Estado, la organización administrativa del municipio mexiquense, los lineamientos generales de operación de las aportaciones federales, las decisiones de los gobiernos municipales, y las responsabilidades de los mismos.

4.1 Contexto del Estado de México

Datos Generales

De acuerdo a los datos del INEGI y derivado del último censo del año 2010, el Estado de México, se localiza al centro sur de la República Mexicana, colinda al norte con Querétaro e Hidalgo; al este con Puebla y Tlaxcala; al sur con Guerrero, Morelos y el Distrito Federal; al oeste con Michoacán. Su superficie territorial es de 22 499.95 km², lo cual significa que representa el 1.1% del territorio nacional. Su capital es Toluca de Lerdo y se conforma por 125 municipios.

El Estado de México cuenta con un total de 4,846 localidades, con una población de 15 175 862 habitantes, dando el 13.5% del total de los habitantes en todo el país, ocupando así el primer lugar a nivel nacional por su número de personas. El 87% de la población es urbana mientras que el 13% vive en localidades rurales, la

densidad de población es de 670 personas por kilómetro cuadrado. Del total de población, 7,396,986 son hombres, mientras que el 7,778,876 son mujeres.

En el Estado de México, el grado promedio de escolaridad de los habitantes de edad de 15 años y más es de 9.1 lo que equivale a poco más de la secundaria concluida. 4 de cada 100 personas de 15 años y más no saben leer ni escribir. En el Estado, hay 376 830 personas mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa el 2% de la población de la entidad.

Para el año 2010 en el Estado existían 3, 687,193 viviendas particulares de las cuales 3,383,410 disponen de agua entubada dentro o fuera de la vivienda, pero en el mismo terreno, lo que representa el 91,7%; 3,472,355 tienen drenaje, lo que equivale al 94.2% y 3,646,743 cuentan con energía eléctrica, lo cual significa el 98.9%.

En el Estado se practica la agricultura de riego y de temporal siendo los principales cultivos: maíz, chícharo verde, cebada, frijol, papa, alfalfa, trigo, aguacate y guayaba entre otros.

Por otra parte, cuenta con 16 ríos (Lerma, San Felipe, Temascaltepec, Sultepec, Tejalpa, Pungaranchó, La Asunción, La Venta, San Juan del Río, San Bernardino, Ixtapan, Zarco, San Agustín, Meyuca, Chalma y Los Lobos), 8 presas (Valle de Bravo, Villa Victoria, Huapango, Tepetitlan, Guadalupe, Danxhó, Ignacio Ramírez, y Antonio Alzate) y 2 lagos (Nabor Carrillo y Zumpango).

Las actividades primarias representan el 1.60% de aportación al producto interno bruto (PIB), mientras que las secundarias el 34.87% y las terciarias el 63.53%; sin embargo cabe resaltar que la principal actividad económica de donde obtiene mucho mayor aportación al PIB es la industria manufacturera que representa el 26.89% por si sola.

Respecto a la situación en el trabajo el Estado de México cuenta con 456,563 unidades económicas, lo cual corresponde al 12.3% del país, empleando así a 1,945,911 personas, que en porcentaje equivale al 9.7% del total del personal

ocupado en el país. En promedio las remuneraciones que recibe cada trabajador al año son de \$98, 121.00.

En cuanto a los servicios de salud y de acuerdo al Consejo de Estatal de Población del Estado de México, existen 8, 811,664 derechohabientes, 6128,990 no son derechohabientes y 235,208 no sabe específicamente su situación de servicios de salud. Además cuenta con un total de 3,689.053 hogares, de los cuales 847, 910 tiene como jefe de familia a una mujer y 2, 841,143 a un hombre.

Diagnóstico sociodemográfico del estado de México

Con base en el Programa de Población del Estado de México publicado por el Consejo Estatal de Población en 2014, se ha observado una dinámica poblacional acelerada, se presenta una distribución de población polarizada, por una parte, se tienen municipios altamente poblados principalmente en zonas metropolitanas, y por otra parte, se detectan municipios con baja densidad poblacional. Para el 2014 el Estado se dividía en 16 regiones, de las cuales cuatro regiones destacan por concentrar casi la mitad de la población de la entidad, estas son: región V Ecatepec con el 15.42%, seguida de la región XIII Toluca con 10.19%, le sigue la región III Chimalhuacán 9.95% y la región VIII Naucalpan con 9.60; concentrando así un total de 6 millones 867 mil 734 habitantes.

La distribución territorial de la población mexiquense presenta una alta concentración de población en localidades urbanas y una dispersión de poblaciones en localidades rurales. La dispersión de la población en localidades menores, dificulta proveer a los habitantes de sus bienes y servicios básicos, lo que implica vulnerabilidad al dejarla fuera de los beneficios de desarrollo. Para estos municipios existen mayores aportaciones federales en términos per cápita.

Una localidad se considera rural, según el Programa de Población del Estado de México, cuando en ella residen menos de 2 mil 500 habitantes y urbana es cuando residen más de 2500. Para el año 2010, el número de localidades rurales descendió a 4 mil 314 con una población de un millón 974 mil 158, lo cual represento el 13.01% de la población total, mientras que las localidades urbanas ascendieron a 533 y la

población alcanzó los 13 millones 201 mil 704.

Diagnóstico de Marginación

Existen diversos indicadores que permiten conocer las carencias de la población, así como instituciones que se interrelacionan entre sí para obtener este dato, entre ellos está el Consejo Estatal de Población del Estado de México (COESPO), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), quienes calculan el grado de rezago social, así como la pobreza. Bajo este contexto, el índice de marginación está concebido con el promedio de las carencias que padece la población, contiene indicadores de déficit capaces de describir la situación en que se encuentran las personas que residen en las entidades, municipios y localidades que componen el territorio estatal. A través de dichos indicadores se contribuye a una reflexión sobre las deficiencias de cada uno de estos. Las dimensiones con las que se calcula este índice son: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos. El lugar que ocupa el Estado de México en el contexto nacional en 2010 es el 22 con un bajo grado de marginación.

Conforme a datos del CONEVAL el Estado de México de sus 125 municipios, 2 se encuentran en muy alto nivel de marginación, 10 en alto grado de marginación, 39 en medio grado de marginación, 36 en bajo grado de marginación, y 38 en muy bajo grado. Para los detalle ver anexos.

En cuanto al grado de rezago social 7 municipios están en alto, 20 en medio, 27 en bajo, y 71 están en muy bajo rezago social. Para más detalle véase anexo.

Otros datos importantes sobre el contexto del Estado de México lo proporciona el Índice de Desarrollo Democrático del año 2014, el cual coloca al Estado de México en el lugar número 24°, lo cual lo conlleva a calificar como uno de los estados con bajo desarrollo democrático.

En cuanto a Inseguridad: El total de denuncias por delitos durante el año 2013 fue de 270,185; esto es, alrededor de 1.1% más denuncias que en 2012, cuando se registraron 267,136. Por otro lado, el total de denuncias de robos disminuyó un 1.4%

pero las denuncias de robos con violencia aumentaron un 0.7%. Además, el total de homicidios denunciados durante el año 2013 (3,897) incrementó un 68% en relación al año anterior.

Durante el año 2013, la inseguridad incrementó en el Estado de México no sólo en cifras generales, sino en demostraciones públicas de violencia del crimen organizado como cadáveres ejecutados, balaceras públicas o secuestros. Los municipios con mayores índices de violencia fueron La Paz, Chicoloapan, Ecatepec, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, y Los Reyes,. Por otra parte, el Departamento de Estado de Estados Unidos emitió una alerta de México: Coacalco, Ecatepec, Nezahualcóyotl, La Paz, Valle de Chalco, Solidaridad, Chalco e Ixtapaluca. Organizaciones civiles como el Observatorio Nacional denunciaron el incremento de la inseguridad y, en particular, de las actividades del crimen organizado en la entidad. Por otra parte, la comunidad empresarial también denunció la violencia y solicitó a las autoridades locales que reforzaran la seguridad en los municipios más afectados.

Funcionarios del Estado de México señalaron que la mayoría de municipios con altos porcentajes de inseguridad fueron los colindantes con el Distrito Federal y que pertenecen a la Zona Metropolitana, por lo que el Gobernador Eruviel Ávila señaló que el gobierno estatal aumentó el número y la frecuencia de los cursos de preparación para los policías de estos municipios. Además de esto, el Gobernador implementó un programa, similar al del Distrito Federal, para desarmar a los habitantes de la entidad. Sin embargo, el principal problema de inseguridad en la entidad fue el incremento de las actividades de grupos del crimen organizado, particularmente de los Caballeros Templarios, que aumentaron su presencia en Jalisco, Guanajuato y el Estado de México. Como resultado, el gobierno local reforzó la seguridad en los municipios fronterizos con estas entidades.

Por otra parte, el Observatorio Nacional Ciudadano del Femicidio, el Estado de México fue la entidad más peligrosa para las mujeres durante 2013 y Ecatepec fue el municipio con más feminicidios en la entidad. Esta tendencia ha incrementado en los últimos años y, en 2013, organizaciones civiles solicitaron a la SEGOB que

emitiera una alerta de género en el Estado de México, que concentró alrededor de 20 por ciento del total de feminicidios en 2013. Sin embargo, la dependencia federal se negó a emitir la alerta. Debido al incremento de la inseguridad en su municipio, habitantes de Ecatepec se organizaron en el movimiento Otro Ecatepec para protestar contra el incremento de la violencia y exigir al gobierno municipal y estatal su intervención para garantizar la seguridad pública y de procuración de justicia estatal y municipal.

Entre las principales manifestaciones sociales, destacó la movilización de protestantes que marcharon frente a dependencia federales en el Distrito Federal estatal para delimitar los derechos a manifestarse públicamente de los ciudadanos del Estado de México. Sin embargo, funcionarios estatales y autoridades federales negaron que hubiera pruebas de estas iniciativas en el estado. Por otro lado, el gobernador propuso a los legisladores locales una iniciativa para redistribuir la jurisdicción municipal de siete de los dieciocho distritos judiciales, pues señaló que la distribución actual concentraba demasiado la demanda por impartición de justicia en algunos distritos judiciales. La propuesta también con las instancias de justicia de su distrito judicial inhibe el uso de estas instancias entre los ciudadanos.

Respecto a la transparencia en el Estado de México, dio como resultados: en la variables normatividad, el Estado de México obtuvo 0.69, debajo del 0.76 del promedio nacional; en portales, obtuvo 0.82, encima del 0.78 del promedio nacional; en usuario simulado evaluación del proceso de respuesta de una institución gubernamental a una solicitud de información ciudadana-, obtuvo 0.93, encima del 0.82 del promedio nacional; y en capacidades institucionales obtuvo 0.81, encima del 0.57 de la media nacional.

Según estimaciones de Banamex con cifras del INEGI, el PIB del Estado de México creció el 2% durante el año 2013; esto es, un 1.5% menos que en 2012 y 2.2% menos que en 2011. Mientras la inversión extranjera directa fue de 1,02.25 millones de dólares (2.9% del total de México), el salario promedio por día fue de \$266.5 pesos mexicanos. El municipio de Tlalnepantla de Baz, único de la entidad que analizan en el informe, ocupó el noveno lugar en el índice de facilidad para abrir

negocios.

El empleo en el Estado de México representó el 13.8% de la población ocupada en todo el país durante 2013, de la cual la mayor parte estuvo en la industria manufacturera, en la industria de la construcción, en el comercio y en la industria del transporte, las comunicaciones y el almacenamiento. El número de empleados en el Estado de México en el último semestre de 2012 fue de 6, 430,695; mientras en el mismo trimestre del 2013 fue de 6, 952,279; esto es, un incremento de alrededor del 8%. En marzo de 2013, la tasa de desocupación del Estado de México fue de 5.9%, mientras la misma tasa fue de 6.5% en marzo de 2014.

En cuanto a las inversiones, el Estado de México rebasó su meta inicial para 2013 con más de 1,400 millones de dólares en inversión extranjera y nacional. La vasta mayoría de esta inversión, alrededor de 90%, fue en pequeñas y medianas empresas y permitieron la creación de trece mil nuevos empleos formales, temporales y permanentes, en sectores como la industria químico-farmacéutica, aeronáutica, automotriz y de manufactura. Sin embargo, la deuda estatal y municipal del Estado de México incrementó el 11% respecto a 2012. Con esta cifra, la entidad fue una de las más endeudadas durante 2013 y, según la SHCP, alrededor del 60% de las participaciones federales de la entidad se utilizaron en el pago de deuda. Específicamente, la deuda de 28 de los 125 municipios del Estado de México superó sus capacidades de endeudamiento, pues ésta fue mayor a 40% de sus participaciones federales.

Otros datos que brindan un panorama de actualidad del Estado de México lo proporciona el Índice de Desarrollo Humano Municipal en México publicado en 2013, donde el nivel de desarrollo humano de la entidad se calcula mediante los logros de ésta, en cuanto a salud (0.826), educación (0.696) e ingreso (0.710). El resultado global para la entidad de Índice de Desarrollo Humano es de 0.742 en 2010. En 2010 Metepec es el municipio con mayor desarrollo humano con IDH de 0.825, en contraste, el municipio con menor desempeño en la entidad fue San José del Rincón cuyo IDH es de 0.545.

Por último, una información de suma importancia se cita en el Informe de Pobreza y Evaluación de 2012-2013 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Estado de México ocupó el lugar 16 de las 32 entidades del porcentaje de población en pobreza y el 19 en pobreza extrema. En 2012 de la población que habitaba en la entidad 45.3% se encontraba en situación de pobreza, lo que equivale aproximadamente a 7.3 millones de personas de un total de 16.2 millones, con un promedio de carencias por persona de 2.0. Asimismo 5.8% de la población del estado se encontraba en situación de pobreza extrema aproximadamente 946,000 personas, con un promedio de carencias por persona de 3.4%.

Como puede observarse de esta información de contexto del Estado de México, se trata de una entidad con altos contrastes socio económico y demográfico, lo que hace más compleja la toma de decisiones para la autoridad local que debe atender a toda la población no importando su situación o condición.

4.2 Organización Administrativa, política y su relación con el Municipio

El art. 115 de la Constitución general mexicana considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados a los municipios, éste constituye la modalidad fundamental de descentralización política y administrativa, dándole al municipio la premisa de célula básica de organización.

Con estricto respeto a la autonomía municipal, el Gobierno del Estado de México, establece mecanismos de colaboración para fortalecer la capacidad de respuesta de los 125 municipios, a fin de atender con oportunidad la demanda ciudadana, sin embargo, el municipio está a expensas financieras y de otras capacidades del gobierno del Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México tiene por objeto

regular la organización y funcionamiento de la administración del Estado a cargo del gobernador, citando las dependencias del Ejecutivo dicha organización se compone por las dependencias centrales, las unidades administrativas del sector central, organismos descentralizados, organismos desconcentrados y organismos autónomos tal como se relacionan.

Actualmente el Gobierno del Estado de México cuenta con 15 Secretarías que auxilian al titular del ejecutivo con las tareas de planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública, que son: la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, de Salud, de Trabajo, de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y Metropolitano, la Secretaría de Infraestructura, de Desarrollo Agropecuario, de Desarrollo Económico, de Turismo, de Cultura, de Contraloría, de Movilidad y la Secretaría de Medio Ambiente.

Ahora bien, las posibilidades de que una política, un plan o en su caso un programa tenga resultados y se logre los objetivos planteados, depende en medida de la intervención de un conglomerado de instituciones dispuestas a colaborar para la obtención de las metas. Si bien es cierto, el quehacer gubernamental es extenso, y que de alguna forma está delimitado, por la constitución general, entre las esferas de gobierno, también es una realidad que se generan simultáneas responsabilidades cuyo cumplimiento tiene que ser respaldado en la coordinación que exista entre las estructuras administrativas de los ámbitos de gobierno. Por lo tanto, la operatividad de las aportaciones federales resulta imposible concebirla sin la gestión y participación efectiva de las estructuras administrativas del Gobierno del Estado de México con sus gobiernos municipales; la dinámica de coordinación en marcos de operación determinará las referencias, los fines y modos en que ésta deba darse.

En este sentido, la Secretaría de Finanzas es la encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo, de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado y de prestar el apoyo administrativo y tecnológico que requieran las dependencias del

Poder Ejecutivo del Estado. Entre sus múltiples funciones se encuentra la distribución a los municipios de las participaciones y aportaciones federales. Además de brindar asesoría y apoyo técnico a los municipios en cuanto al tema de los fondos federales que le son destinados.

La Secretaría de Finanzas a través de la Gaceta de Gobierno de la entidad pública da a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por municipio que les concierne del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal así como del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones de Territoriales del Distrito Federal del ejercicio que corresponda.

Se tiene entonces que del periodo de estudio de 2008 a 2014 el Poder Ejecutivo asignó un presupuesto total de egresos para la entidad de 1 billón 56 mil 641 millones 898 mil 109 pesos, de los cuales 67 mil 557 millones 210 mil 795 pesos pertenecen a las aportaciones federales, siendo 22 mil 115 millones 828 mil 992 pesos que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISMDF) y 45 mil 453 millones 381 mil 803 pesos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), representando así el 6% del presupuesto total de egresos de ese periodo de estudio, tal como se desglosa en el cuadro 3.

Cuadro 7. Representación de las Aportaciones Federales sobre el Presupuesto de Egresos del Estado de México

Ejercicio Fiscal	Presupuesto de Egresos Estatal	Aportaciones Federales de FISM Y	Representación en % de las Aportaciones
-------------------------	---------------------------------------	---	--

		FORTAMUN	en el Presupuesto de Egresos
2008	114,555,213,676.00	7,993,599,953.00	6.9%
2009	124,359,232,407.00	8,529,715,927.00	6.8%
2010	134,029,408,366.00	8,906,808,000.00	6.6%
2011	148,343,021,687.00	10,006,723,869.00	6.7%
2012	165,642,766,034.00	10,467,054,965.00	6.3%
2013	174,408,421,939.00	10,320,564,928.00	5.9%
2014	195,303,834,000.00	11,326,743,153.00	5.7%
Total	1,056,641,898,109.00	67,551,210,795.00	

Fuente: Elaboración Propia con base en los Decretos de Presupuestos del Estado de México de 2008-2014.

En el cuadro 7 se detallan las cantidades asignadas a cada fondo conforme van pasando los ejercicios fiscales, es sorprendente observar que lejos de existir un decremento remarcado, muy por el contrario han existido incrementos notables que auxilian a los gobiernos municipales con sus gastos, dejando de lado quizás aquella problemática que algunos doctrinarios del estudio de las transferencias federales enuncian en algunos de sus trabajos, en donde citan que uno de las tantas problemáticas en los municipios es que requieren un incremento proporcional de las transferencias, sin embargo se nota que del 2008 para el 2014 las transferencias federales para los municipios han tenido un incremento que va del 6 al 11% entre un ejercicio fiscal a otro tal como se muestra en el cuadro citado. Por lo tanto, cabe resaltar que aunque en ocasiones una de las limitantes para que el decisor, tome alguna acción para solucionar un hecho que requiere atención, son los recursos monetarios con los que cuenta para estar en la posibilidad de dar solución. En el estado de México se han visto beneficiados los municipios con un incremento proporcional así que de un total de 2008 para 2009 hubo un aumento del 6.7 %, entre 2009 y 2010 fue del 4.7%, para el 2010 y 2011 estuvo en un 11.5%; éste fue el incremento más alto a comparación con los años anteriores, también cabe

resaltar que hubo un decremento del 16.8% en 2013 comparado con 2012, para 2014 se regularizó la situación por lo que comparado con 2013 hubo un aumento de 8.4%, esta situación prevaleció para ambos fondos federales. En conclusión, hay una tendencia a la alta de los fondos asignados a los municipios.

Cuadro 8. Incremento y Decremento de las Aportaciones Federales en el Estado de México

Ejercicio Fiscal	FISMDF	Incremento %	FORTAMUNDF	Incremento %
2008	2,741,617,198.00		5,251,982,755.00	
2009	2,924,638,737.00	6.7%	5,605,077,190.00	6.7%
2010	3,062,522,000.00	4.7%	5,844,286,000.00	4.3%
2011	3,416,178,373.00	11.5%	6,590,545,496.00	12.8%
2012	3,647,520,000.00	6.8%	6,819,534,965.00	3.5%
2013	3,034,080,957.00	-16.8%	7,286,483,971.00	6.8%
2014	3,289,271,727.00	8.4%	8,037,471,426.00	10.3%
Total	22,115,828,992.00		45,435,381,803.00	

Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de los Presupuestos de Egresos del Estado de México de 2008-2014.

Lo anterior, es con la finalidad de observar la relación que existe entre las esferas de gobierno, en particular la de la entidad con sus municipios, donde la Secretaría de Finanzas juega un papel importante, es a través de ésta es como se coordinan los procedimientos para la distribución de los fondos federales hacia los municipios.

No cabe duda, que la actividad administrativa es una actividad de grupo y de coordinación; lograr distribuir los recursos hacia los municipios es una tarea titánica que a bien el gobierno mexiquense ha sabido delegar en particular a la Secretaría citada, por lo que coordinar los procesos administrativos entre las esferas de gobierno así como entre las estructuras administrativas internas de la entidad y de cada uno de los municipios que la integran, es de vital importancia para lograr los

resultados de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto y no tener un limitante de toma de decisiones que sería el “tiempo”. Que los municipios cuenten en tiempo y forma con los recursos que les corresponden de estos fondos, implica una herramienta de información para adoptar decisiones en tiempo y forma.

En resumen, el Estado de México, a través de la Secretaría de Finanzas, se vincula con los municipios en la ministración del recurso federal, lo que significa que el gobierno del Estado es la primera instancia en conocer y contar con el recurso proveniente de las aportaciones, situación que puede complicar la distribución puntual a los municipios por razones políticas o de otra índole. Esto lleva a establecer la necesidad de generar reglas claras para la ministración de los recursos a los municipios.

4.3 Lineamientos Generales de Operación de las Aportaciones Federales para los Municipios en el Estado de México

Con base en el artículo 49 de la LCF que cita que las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos estatales y en su caso los municipales, que las reciban, de acuerdo a sus propias leyes. Motivo por el cual, el gobierno mexiquense ha tenido la tarea titánica de adecuar sus leyes que faciliten el manejo adecuado del capítulo V de la ley mencionada.

Para fortalecer la coordinación y potenciar el uso de los recursos el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Finanzas diseñó un manual de operatividad de los fondos que con el transcurso del tiempo se ha ido modificando de acuerdo a las actualizaciones que ha sufrido la Ley de Coordinación Fiscal y con base en las necesidades de los municipios y de la propia entidad, con el fin de auxiliar a los municipios en la administración de los fondos y que estos tuvieran a la mano las condiciones básicas para tomar decisiones

La administración de los recursos en términos de las leyes locales desempeña un

papel fundamental en la regulación de determinadas fases de la implementación de los recursos hacia el interior de los municipios que integran el Estado de México. La toma de decisiones es la tarea más importante y delicada que tienen las autoridades municipales, porque repercute en la ciudadanía que integran su demarcación territorial, en este caso los manuales tiene la función de ayudar en la decisión más recomendable sobre los asuntos de las aportaciones federales, aun cuando existen otros factores que influyen en la decisión.

Cuando las normas se han institucionalizado, es decir cuando los gobiernos estatales y municipales están convencidos de que las reglas, valores y rutinas que han ido implementando en la operatividad de los fondos federales simplifican la toma de decisiones, son una estrategia para que los resultados sean satisfactorios; sin embargo si bien es cierto que los recursos son institucionalizados y la normatividad de igual forma y que las reformas se van efectuando conforme van cambiando las realidades, no implica necesariamente que se cumplan los objetivos y que se eviten las irregularidades, la opacidad, discrecionalidad u omisiones al momento de ejecutar los recursos. Esto da pie a enfatizar que el tomador de decisiones puede hacer uso de su discrecionalidad para aplicar recursos, misma que puede ocasionarle incurrir en responsabilidades.

Cabe hacer hincapié, que antes de la reforma del 09 de diciembre de 2013 el Estado de México venía manejando para la operatividad de los fondos los manuales; el último que estuvo vigente fue hasta el año 2009. Más tarde, se conocerían como lineamientos de operación donde se estableció como premisa que los **“Ayuntamientos asumen plenamente y por sí mismos, la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos de los fondos”**. Con esta premisa, entonces, la toma de decisiones de la aplicación de los recursos está circunscrita a la autoridad municipal.

Posterior a la reforma mencionada, sólo se limitaba a dar a conocer las variables, fórmula, metodología, distribución y calendarización de los fondos, dando pie a que los municipios deben en todo momento apearse sin menoscabo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

En virtud de lo anterior se revisaron los manuales de operación de los recursos federales con el fin de analizar, si estos cumplían con su cometido de otorgar las herramientas que coadyuven con los gobiernos municipales para operar de manera correcta los fondos, y evitar así observaciones que conllevaran a responsabilidades administrativas o en su caso resarcitoria hacia los gobiernos municipales. Por lo tanto, en los siguientes subtemas se desglosara ese análisis.

4.3.1 Distribución, Asignación y Comunicación de Recursos

Una vez hecha la distribución, asignación y radicación de los recursos a las entidades federativas, éstas a su vez realizan el mismo procedimiento con sus municipios respectivos, a través de la Secretaría de Finanzas mediante acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno, donde da a conocer los montos asignados, la metodología y calendarización para cada municipio, información que es publicada a más tardar el 31 de Enero de cada ejercicio fiscal.

4.3.2 Radicación de los Recursos

La Secretaría de Finanzas atendiendo sus atribuciones y con base en la calendarización publicada en Gaceta de Gobierno, entrega a los municipios los recursos de manera ágil y directa a través de la Caja General de Gobierno.

De acuerdo a lo anterior, es tarea de los municipios aperturar debidamente cuentas bancarias productivas y específicas para cada fondo y por ejercicio fiscal, con la finalidad de identificar la evolución de las erogaciones. Como son cuentas productivas, generan rendimientos, estos de igual manera tienen que ser utilizados para los mismos fines previstos en la LCF.

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal se entrega en 10 exhibiciones, las transferencias se efectúan de forma mensual. En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se paga en 12 mensualidades iguales de acuerdo al calendario.

4.3.3 Participación ciudadana

En el marco institucional de las Aportaciones federales la participación ciudadana es un aspecto fundamental en la toma de decisiones, la sociedad y sus

organizaciones deben formar parte en la formulación, ejecución y evaluación principalmente del Fondo de Infraestructura social Municipal.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal así como en lo dispuesto en los artículos 232 y 233 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, es menester implicar al ciudadano en el proceso operativo (ejecución, seguimiento y evaluación) así como en la determinación de las obras y acciones que se lleven a cabo con las aportaciones federales, bajo los mecanismos estipulados por el Gobierno del Estado de México.

El Estado de México contempla como mecanismos de participación ciudadana entre los municipios y su población a los: Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), a las comisiones de los ayuntamientos (Comisión de Participación Ciudadana), a las organizaciones sociales más representativas, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI), y al Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN). Estos mecanismos encuentran su fundamento jurídico principalmente en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley de Planeación del Estado y sus municipios de la entidad, y en los manuales de operación para los fondos federales.

Es importante mencionar que en los manuales a los que se tuvo acceso se observó, que otra figura de participación son los Comités Comunitarios de base territorial, para el caso de que en algunos municipios no opten por el COPACI.

Como ya se ha mencionado la participación ciudadana es un aspecto fundamental en la toma de decisiones, es parte medular para operar específicamente los recursos del Fondo de Infraestructura Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de ahí la importancia de comprobar si se constituyeron y operaron en los municipios órganos de participación para la programación, destino, aplicación, vigilancia, control, seguimiento y evaluación del fondo.

Durante el ejercicio 2008 fueron auditados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) 4 municipios de la entidad: Almoloya de Juárez, Chimalhuacán,

Nezahualcóyotl y San Felipe del Progreso. En general la participación social en la operación y desarrollo del Fondo de Infraestructura Social Municipal de estos cuatro municipios observó avances. El mecanismo de participación utilizado fue el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) bajo el cual se integró la propuesta de inversión del fondo, con base a las solicitudes de la comunidad, dando así una participación muy activa de los comités comunitarios de obra en la programación, aplicación, vigilancia, ejecución, control y seguimiento de obras y acciones. Además de un dato importante en los cuatro municipios hubo un reglamento de funcionamiento del CODEMUN que regulaba su existencia y operación.

Ahora bien, la integración real de estos consejos responden a estrategias que el tomador de decisiones despliega para asegurar que sus miembros apoyen los proyectos que él tiene como prioritarios, de tal suerte que en realidad estos consejos y demás figuras de participación carecen, en la mayoría de las ocasiones, de representatividad social. En este sentido, con consejos y comités a modo, la toma de decisión es avalada por estos órganos, no aplicando un estudio serio y con principio social.

No hay contradicción entre estos dos párrafos anteriores, pues lo que la ASF lleva a cabó, es validar la operación del órgano de participación, más no puede probar porque no es de su interés los mecanismos de representatividad.

4.3.4 Proyectos a Financiar de las Aportaciones Federales

Como ya se ha mencionado y en repetidas veces, las aportaciones federales son transferencias federales que se encuentran condicionadas o etiquetadas para el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron constituidas, motivo por el cual los recursos se tienen y deben destinar conforme a lo establecido en el art. 33 y 37 de la Ley de Coordinación fiscal.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Demarcaciones

Territoriales del Distrito Federal.

Con base en el artículo 33 de la LCF y conforme a los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social emitido por la Secretaría de Desarrollo Social, normatividad que enuncia el destino, donde debe emplearse el recurso, quedando establecido específicamente en el inciso A fracción I que a la letra dice:

I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado al catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (LCF ART.33, 2015).

Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del fondo para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual de Pobreza. Para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidad y que van de acuerdo al catálogo de acciones.

La clave para que el tomador de decisiones no tenga consecuencias legales en su contra consiste en incluir sus prioridades en el plan municipal de desarrollo y de esta forma la metodología que se ocupa de medir indicadores tendrá consistencia y no ocasionará observaciones ni medidas resarcitorias.

Como parte del análisis se identificaron los rubros sobre los cuales se aplicaron los recursos del fondo con base en los resultados de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.

En 2008 la ASF auditó 4 municipios los cuales fueron Almoloya de Juárez, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y San Felipe del Progreso. Para el caso del primer municipio los recursos del FISM fueron revisados con corte al mes de abril de 2009,

en dicha revisión se reportaron recursos ejercidos por 61, 571.9 miles de pesos en rubros de agua potable en términos de porcentaje con un 10.1%, drenaje y alcantarillado 2.3%, urbanización 46.0%, electrificación rural 10.6%, infraestructura básica educativa 6.3%, mejoramiento de vivienda 16.5%, caminos rurales 2.3, infraestructura productiva rural 3.6%, desarrollo institucional 1.1 y otros 0.3%.

Cabe resaltar que la ASF verificó que el municipio ejecutó 26 obras y acciones por 13,804.4 miles de pesos en sitios que no beneficiaron directamente a sectores de su población que se encontraban en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Para el caso de Chimalhuacán la revisión de los recursos del FISM 2008 se realizó con corte al mes de mayo de 2009, donde se reportaron recursos ejercidos por 85,492.4 miles de pesos distribuidos en los siguientes rubros igualmente en términos de porcentaje, en urbanización municipal un 43.1%, electrificación rural 14.6%, infraestructura básica educativa con un 6.0%, caminos rurales 5.8%, gastos indirectos 1.5% y agua potable 16.5%. Es importante señalar que el 7.8% se destinó a obras y acciones que no beneficiaron directamente a sectores de la población en rezago social y pobreza extrema y que el 4.7% correspondió a obras fuera de los rubros previstos por la Ley de Coordinación fiscal.

En Nezahualcóyotl se revisaron los recursos del FISM 2008 con fecha de 30 de Abril de 2009, donde a la fecha ejerció recursos por 70,232.3 miles de pesos, distribuidos en los rubros de drenaje, letrinas y alcantarillado con el 10%, urbanización municipal 50.6%, electrificación rural 15.5%, infraestructura básica educativa 21.5% y gastos indirectos de 2.4%. Cabe añadir que el municipio ejecuto 13 obras y acciones por 12%, 166.2 miles de pesos en sitios que no beneficiaron directamente a sus sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Por último en 2008 se la ASF auditó al municipio de San Felipe del Progreso con corte al mes de abril de 2009; este municipio ejerció un recurso de 94,243.0 miles de pesos aplicados en los siguientes rubros: agua potable 6.5%, alcantarillado 2.9%, urbanización municipal 32.8%, electrificación rural 5.9%, infraestructura básica de

salud 5.7%, infraestructura básica educativa 10.6%, mejoramiento de vivienda 2.8%, caminos rurales 8.3%, gastos indirectos 3.1% y desarrollo institucional 2.2%. Al igual que con los municipios anteriores, esté también destinó recursos en obras y acciones que no cumplen con lo estipulado por el art. 33 de la Ley de Coordinación Fiscal con un porcentaje del 19.2%.

Para el ejercicio fiscal 2009, la ASF auditó a 5 municipios que son: Ecatepec de Morelos, Ixtlahuaca, nuevamente a San Felipe del Progreso, San José del Rincón y Toluca.

En Ecatepec de Morelos al 31 de Julio de 2010 fecha de la auditoría, se ejercieron recursos del FISM 2009 de 45, 686.6 miles de pesos en obras, lo cual representó sólo el 27.5% de 166,336.6 miles de pesos asignados al municipio. Así mismo se realizaron traspasos a otras cuentas por 92,000.00 miles de pesos, dando un equivalente del 55.3% y el 17.2% se encontraba aún en la cuenta bancaria.

El municipio de Ixtlahuaca al 31 de agosto de 2010, reportó recursos ejercidos de 79,816.8 miles de pesos, distribuidos en los rubros de: agua potable 3.1%, drenajes, letrinas y alcantarillado 22.0%; urbanización municipal 38.5%, electrificación rural 2.3%; infraestructura básica de salud 4.1; infraestructura básica educativa 5.8%; mejoramiento de vivienda 2.3%, caminos rurales 18.4%; desarrollo institucional 1.1% y gastos indirectos del 2.4%.

En San Felipe del Progreso para el 2009 se ejercieron 97,601.6 miles de pesos que se aplicaron principalmente en urbanización municipal equivalente al 53.6%; en mejoramiento de vivienda 23.6%, electrificación rural 6.7%, infraestructura básica educativa 4.8%, drenajes y letrinas 2.5%, gastos indirectos 2.5%, infraestructura básica de salud 2.4%, agua potable 1.5%, caminos rurales 1.1% desarrollo institucional 0.8%, alcantarillado 0.1%, por otro lado aplicó recursos en rubros que no se encuentran dentro de la LCF tales como arrendamiento de maquinaria donde destino el 0.4%.

El 30 de Septiembre de 2010 fue revisado el municipio de San José del Rincón ejerciendo para ese entonces un importe de 80,650.1 miles de pesos asignados en agua potable con el 4.9%, alcantarillado 1.6%, urbanización municipal 10.1%, electrificación rural 7.5%, infraestructura básica de salud 0.6%, infraestructura básica educativa 7.8%, caminos rurales 51.2%, desarrollo institucional 2.1%, gastos indirectos 2.4%. Por otra parte, destino el 11.8% en acciones de apoyo a la vivienda.

Finalmente Toluca es uno de los municipios que fueron auditados para el ejercicio 2009 por la ASF, éste municipio destinó exclusivamente financiamiento a obras de urbanización municipal y de mejoramiento de vivienda, por lo que el 75.2% fue para el primer rubro y el 24.6% para el mejoramiento de vivienda.

Para el 2010, fueron revisados los municipios de Almoloya de Juárez, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec de Morelos, Jiquipilco, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Toluca. Para cuestiones prácticas, trataremos a los municipios de Atizapán de Zaragoza, Jiquipilco y Naucalpan de Juárez, ya que estos no habían sido auditados en los años anteriores.

Atizapán de Zaragoza aplicó los recursos del fondo principalmente en rubros de infraestructura básica educativa con el 12.5%; infraestructura básica de salud, el 7.9%, y otros gastos, el 48.8% de la inversión total.

En Jiquipilco los recursos fueron destinados en agua potable con el 2.3%; drenaje y letrinas 16.0%; urbanización municipal 63.2%; electrificación 0.7%; infraestructura básica educativa 5.4%; mejoramiento a la vivienda 1.4%; caminos rurales 6.2%; gastos indirectos 6.2% y desarrollo institucional 2.1%.

Para Naucalpan de Juárez la prioridad fue la urbanización municipal con el 39.2% infraestructura básica de educación del 24.0% y los gastos indirectos del 1.5%; el resto fueron recursos sin ejercer del 35.3%.

Para cuestiones prácticas de los municipios auditados en el ejercicio fiscal 2011 que fueron Almoloya de Alquisiras, Chimalhuacán, Ixtlahuaca, Naucalpan de Juárez,

Sultepec y Zacualpan, se toman en cuenta los que no se revisaron en años anteriores del lapso de la presente investigación. Y estos son: Almoloya de Alquisiras, Sultepec y Zacualpan.

El 31 de julio de 2012 el municipio de Almoloya de Alquisiras reportó recursos ejercidos del FISM 2011 de 12,409.0 miles de pesos distribuidos en: agua potable 2.1 %; alcantarillado, drenaje y letrinas 5.5%; urbanización municipal 46.9; infraestructura básica educativa 5.2%; mejoramiento de viviendas 12.1%; caminos rurales 7.9%; infraestructura productiva rural 15.6%; gastos indirectos 2.8% y desarrollo institucional con el 1.9%.

Sultepec ejerció de los 46, 974.5 miles de pesos ministrados a este ente público en rubros como: agua potable con el 5.1%; alcantarillado, drenaje y letrinas 5.5%; urbanización municipal 25.8%; electrificación rural 1.9%; infraestructura básica de salud 0.8%; infraestructura básica educativa 7.7%; mejoramiento de viviendas 10.8%; caminos rurales 20.4%. De manera complementaria, este municipio ejerció el 22% en obras y acciones no comprendidas en los rubros previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.

En Zacualpan al 31 de diciembre de 2011 ejerció 11,042 miles de pesos y al 31 de Julio de 2012 fue de 17, 290.7 miles de pesos, montos que representaron el 63.0% y el 98.6% respectivamente. Principalmente este destino recursos al rubro de urbanización municipal que representa el 51.9%, otro dato importante es que el 8.5% se aplicó en obras y acciones que no están comprendidas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el año 2012 Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Tejupilco, Tlalnepantla de Baz. Continuando con la misma dinámica aludir sólo a los municipios que no hayan sido auditados en ejercicios anteriores, se observa en esta ocasión a Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Tejupilco y Tlalnepantla de Baz. Para el caso de Cuautitlán Izcalli principalmente destinó recursos al rubro de urbanización municipal que equivale al 46.9% de los dineros que le fueron ministrados, así mismo

el 10% fue aplicado en rubros fuera de la LCF y el 24.2% quedo pendiente de ejercer.

De los recursos asignados a Huixquilucan de igual manera se observa una marcada tendencia a destinar los fondos al rubro de urbanización municipal representando así el 72.7% del total de los dineros ministrados.

Tejupilco tampoco es la excepción, aplicó el 57.0% al rubro de urbanización municipal y Tlalnepantla de Baz el 99.4% fue para este mismo rubro.

Siguiendo con la misma temática, para el ejercicio 2013 los municipios auditados fueron: Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Ixtapaluca, La Paz, Luvianos, Nezahualcóyotl, Nicolas Romero, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascaltepec, Temoaya, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco, Villa Victoria y Zacualpan. De los cuales sólo se consideran a Atlacomulco, Huehuetoca, Ixtapaluca, La Paz, Luvianos, Nicolas Romero, Temascaltepec, Temoaya, Tultitlán, Valle de Chalco y Villa Victoria.

Particularmente para Atlacomulco, en el informe de resultados de la cuenta pública revisada por la ASF, no detalla con exactitud, en que se destinó el recurso, sin embargo, los datos que hay que resaltar es que este municipio, al 31 de diciembre de 2013 gastó 20,177.5 miles de pesos, que represento el 50.4% del disponible, para el 31 de Agosto de 2014 se gastó 28,685.7 miles de pesos que represento el 84.5% del disponible, por lo tanto la ASF en su momento determinó un subejercicio del 15.5%.

Al municipio de Huehuetoca le fueron entregados 34,557.6 miles de pesos del Fondo de Infraestructura Social Municipal, los cuales al 31 de Diciembre de 2013 erogó un gasto por 23,559.2 miles de pesos que representaron el 68.0%. Igualmente en la documental de los resultados de la cuenta pública de 2013 realizada por la ASF no se detalla en que rubros fueron aplicados los dineros.

En el municipio de Ixtapaluca al 31 de diciembre gastó 24,597.9 miles de pesos que represento el 48.1%, el destino que le dio fue exclusivamente al financiamiento de obras.

En el municipio de La Paz se observa que principalmente del recurso total que recibio lo destinó exclusivamente al financiamiento de obras, acciones e inversiones que beneficiaron directamente a sectores de la población que se encontraban en condiciones de rezago social o de pobreza extrema.

Al municipio de Luvianos le fueron entregados 33,113.0 miles de pesos y durante su administración se generaron 47.8 miles de pesos de intereses, dando un total disponible de 33,160.8 miles de pesos. Al 31 de diciembre de 2013 llevaba ejercido 32,517.3 miles de pesos que representó el 98.0% del disponible. Para el 28 de febrero de 2014 se gastó la totalidad del recurso disponible, por lo que no hubo subejercicios.

Caso contrario con Nicolás Romero donde si hubo subejercicio, del monto entregado a este municipio de 44,052.3 miles de pesos sólo erogó 42,864.8 miles de pesos dejando un disponible del 7.3%. De igual manera no se detalla en que se aplicó el recurso.

En Temascaltepec hubo un subejercicio del 0.3% a la fecha de la Auditoría del 31 de Agosto de 2014, por lo tanto asignó un recurso total del 99.7%.

Al municipio de Temoaya le fueron entregados 39,206.6 miles de pesos y generó 515.3 miles de pesos de intereses, dando un total de 39, 721.9 miles de pesos, de los cuales gastó 23,550.0 miles de pesos al 31 de diciembre de 2013 y al 31 de agosto de 2014 se gastó 39,198.4 miles de pesos que representaron el 98.7% del disponible.

En Tultitlán se destinó 21,862.6 miles de pesos que representaron el 57.6% de los recursos asignados al pago de 2 obras que no beneficiaron directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Respecto a Valle de Chalco Solidaridad le fueron entregados 57,300.0 miles de pesos de los cuales 2,239.7 fueron aplicados en la construcción de guarniciones y banquetas que no beneficiaron directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Finalmente en Villa Victoria de acuerdo con el informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013 manifiesta que este municipio destinó el 2.5% al rubro de agua potable, el 0.8% a drenajes y letrinas, en urbanización municipal el 65.1%, electrificación rural el 3.7%, a infraestructura básica de salud el 0.2%, a infraestructura básica educativa 3.1, el 11.8% al mejoramiento de vivienda, en caminos rurales el 2.0, a gastos indirectos y desarrollo institucional el 4.3% y en otros que no se especifica asignó el 6.5%.

Para finalizar este período de estudio se tiene que para el ejercicio fiscal de 2014, se comenzó a trabajar con las reformas del 09 de Diciembre de 2013. Fueron 13 municipios auditados (Acambay, Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, San José del Rincón, Temascalcingo, Villa de Allende y Villa Victoria) se observó que no existe un gran avance sobre el destino, los informes de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014 presenta en cuanto el destino de los recursos opacidad en la aplicación efectiva estos mismos al 31 de diciembre de 2014 existieron subejercicios porque el recurso no fue erogado al 100%.

Como puede apreciarse de la descripción anterior, la aplicación de los recursos atiende a necesidades y destinos diversos, aunque principalmente está concentrado a la urbanización (véanse los anexos respectivos), por lo que se puede afirmar que los tomadores de decisiones sí ocupan éste recurso para ese fin de la infraestructura, sin embargo, también se nota que es la discrecionalidad lo que prevalece en el tomador de decisiones al calificar la prioridad del uso de recursos.

En este sentido, es importante subrayar, como se mencionó en el capítulo uno, el que toma de decisiones es quien está informado y dispone de elementos para poder jerarquizar opciones y decidir por la mejor que le convenga según sus valores de

jerarquización. Por lo tanto, el presidente municipal es el que cuenta con más información para poder realizar este ejercicio, en contra de los miembros de los órganos de participación ciudadana que avalan las tomas de decisiones.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

Los recursos que con cargo a este fondo reciban los municipios, se destinaran según lo señalado en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, para atender sus requerimientos dando cumplimiento principalmente a sus obligaciones financieras, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculada con la seguridad pública.

Como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación de la revisión del FORTAMUNDF a los municipios del Estado de México se observa que en el ejercicio fiscal 2008 se auditaron dos municipios que fueron Chimalhuacán y Nezahualcóyotl. El primero se revisó con corte al mes de mayo de 2009, donde se reportó que los recursos ejercidos fueron de 200,497 miles de pesos, destinados en los rubros de pago de obligaciones que representó el 30.9%, a la atención de las necesidades vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes con el 32.1%, y a otros requerimientos los cuales comprenden obra pública, adquisiciones, energía eléctrica, transferencias al programa hábitat, todo ello represento el 37.0%. Para el caso de Nezahualcóyotl la revisión fue con corte al mes de abril de 2009 donde se reportó un ejercicio de 404,332.5 miles de pesos, donde el destino de los recursos fue principalmente para el pago de sus obligaciones financieras que representó el 13.1%, seguridad pública 37.6% y otros requerimientos 49.3% (pago de ISSEMYM, energía eléctrica, equipamiento de áreas administrativas, adquisición de maquinaria para la reparación de pavimento asfáltico, programa de apoyo al desarrollo educativo, programa para personas de la tercera edad, mantenimiento de vialidades, entre otros.

En 2009 la ASF reviso al municipio de Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl. Al 31

de julio de 2010 Ecatepec ejerció 605,714.7 miles de pesos, que representaron el 89.6%, aplicados en los rubros de: obligaciones financieras con el 12.6%, pagos de derechos y aprovechamientos de agua el 17.9%, seguridad pública el 26.1% y en otros requerimientos con el 43.4%. Nuevamente para el año 2009 la ASF auditó a Nezahualcóyotl y dió como resultado que el municipio ejerció 16,031.3 miles de pesos en becas y dotación de útiles escolares y 2,248.1, en la compra de vehículos.

Para 2010 la revisión fue hecha a Ecatepec de Morelos y Naucalpan de Juárez. Dando como hallazgo en el primer caso que el municipio ejerció 608, 535.4 miles de pesos, el 86.3% de lo asignado del fondo, y destinó preferentemente el recurso al pago de obligaciones financieras 30.0%, derechos y aprovechamientos por consumo de agua 20.8%, seguridad pública 22.2 y otros requerimientos 27.0%. la ASF comprobó que Naucalpan aplicó principalmente recursos a la atención de la seguridad pública y a las obligaciones financieras. En el concepto de seguridad pública Naucalpan el 100% de lo ejercido es el pago de la nómina del personal de seguridad pública, de acuerdo con esto el fondo financía una parte sustantiva del gasto del municipio en este rubro. En el pago de obligaciones financieras se destinaron 78,044.1 miles de pesos que significó el 22.7% del gasto ejercido, de este importe el 5.7% correspondió a deuda pública y el 94.3% a pago de pasivos corrientes.

Naucalpan de Juárez y Nezahualcóyotl fueron nuevamente elegidos y en la cuenta pública de 2011, fueron auditados. Los resultados de la aplicación de los recursos no variaron en comparación con los otros ejercicios fiscales en que fueron observados. Los rubros de la asignación se fijaron en las obligaciones financieras, seguridad pública y pagos de agua.

En 2012 los municipios de Atizapán de Zaragoza, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz son los elegidos para revisión. De los cuales Atizapán, Huixquilucan y Tlalnepantla, fueron observados por primera vez en este año fiscal.

Atizapán de Zaragoza al 31 de diciembre de 2012 y al 31 de marzo de 2013 ejerció

un total de recursos de 215,029.8 miles de pesos que simboliza el 97.7% de lo asignado. El destino del recurso fue para pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua 70.0%, obligaciones financieras 12.6%, seguridad pública 9.6% y otros requerimientos (proyecto de ahorro de energía en el sistema de alumbrado público) 5.5%.

Huixquilucan reportó un ejercicio de 106,096.9 miles de pesos que representó el 97.5% de lo asignado, la aplicación de estos fue en seguridad pública principalmente en servicios personales con el 30% de los recursos, y para el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua el 70%.

De los recursos asignados a Tlalnepantla de Baz por 298,431.6, se constató que al 31 de diciembre de 2012 se ejercieron en su totalidad lo asignado significando el 100%. Se observa de nueva cuenta en comparación con los otros municipios ya auditados en años anteriores que se sigue invirtiendo en seguridad pública preferentemente en servicios personales 46.2%, obligaciones financieras 24.4%, pago de pasivos 6.1%, deuda pública 18.3%, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua 29.4%.

En 2013 sólo fue auditado un municipio Ecatepec de Morelos, y en 2014 no hubo ningún municipio elegido para ser observado.

4.4 Decisiones del Gobierno Municipal (Administración y Ejercicio de los Recursos)

Los Ayuntamientos asumen plenamente y por sí mismos, la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos de los fondos en su vertiente municipal, así como el resguardo y custodia de la documentación comprobatoria del gasto, atendiendo al cumplimiento de las disposiciones aplicables.

El artículo 115 constitucional señala que el municipio es el responsable de brindar

y ofrecer los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público y las demás determinadas en dicho precepto jurídico. Por, ello el municipio requiere de recursos económicos que le permitan atender oportunamente las demandas ciudadanas, por lo que cuenta con sus ingresos propios, participaciones y aportaciones federales. Con la Aportaciones Federales, puede cubrir algunos de los servicios enunciados en el precepto jurídico constitucional. De ahí la importancia de estos, y la gran dependencia económica que se tiene de estas transferencias.

Abriendo un paréntesis, sólo para ejemplificar en términos reales esa dependencia económica, se toman en cuenta 12 de los 35 municipios de nuestro estudio. Para ello, se tomó como base los Informes de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios del ejercicio fiscal 2014. Los ingresos de los municipios del Estado Mexiquense, primeramente se integran por los ingresos de gestión, después por las participaciones federales, el FISMDF y FORTAMUNDF, participaciones estatales y otros ingresos como se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 9. Ingresos de los Municipios (%)

Entidad Municipal	Ingresos de Gestión	Participaciones Federales	FISMD F	FORTAMUND F	Participaciones Estatales	Otros Ingresos
Acambay	3.9	27.5	21.8	11.5	0.8	19.6
Almoloya de Juárez	7.7	35.9	9.1	21.0	1.0	20.3
Atizapán de Zaragoza	26.5	21.6	1.3	9.6	0.5	40.5
Atlacomulco	19.5	29.8	8.6	12.1	0.8	25.2
Chalco	13.7	25.0	5.9	15.2	0.2	40.0

Chimalhuacán	7.2	19.9	5.7	15.4	0.5	51.3
Cuautitlán Izcalli	37.4	34.3	2.1	16.0	0.9	9.3
Ecatepec de Morelos	13.1	37.3	3.9	20.4	0.9	24.4
Huehuetoca	32.2	22.6	9.1	14.9	0.6	20.2
Huixquilucan	48.8	24.8	1.4	7.8	0.1	9.7
Ixtapaluca	6.2	15.9	2.9	12.5	0.4	34.2
Ixtlahuaca	6.2	29.6	18.6	15.3	0.7	29.6

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios de 2014.

En México los gobiernos municipales se caracterizan por tener como principal fuente de ingresos los recursos que provienen del gobierno federal (participaciones y transferencias). Tal como se muestra en el cuadro anterior, donde con claridad se ve reflejada esa dependencia, aunque el municipio de Cuautitlán Izcalli y Huixquilucan tienen mayor ingresos propios (ingresos de gestión) generando así el 50% del total de sus ingresos, aún así sigue esa dependencia económica del gobierno federal. En los municipios como Acambay, Chalco, Ixtapaluca y los demás relacionados en el cuadro, se observa una dependencia de más del 50% de los recursos federales. A medida que los ingresos provenientes del gobierno federal son mayores se incrementa esa dependencia y se reduce la autonomía financiera y por ende la libertad municipal.

Para efectuar, la labor que le corresponde a los gobiernos municipales de administración y ejercicio de los recursos, es indispensable “tomar decisiones”, la descentralización de competencias y recursos, permite que las decisiones sobre la construcción y ubicación de escuelas, clínicas de salud, caminos, drenajes, electrificación, agua potable, etc., sean tomadas directamente por los gobiernos municipales con la participación de la comunidad.

Es frecuente que las autoridades municipales se enfrenten a ciertos problemas con un grado considerable de incertidumbre en la toma de decisiones es posible que

esta situación sea producto de falta de información aunque pueda disponer de muchos datos, sin embargo, el tener muchos sobre un asunto específico no es suficiente para decidir correctamente, es necesario procesar esos datos en una información clara (Agüera y Oroza, 1998:67).

Disponer de información fresca o actualizada ayuda a realizar mejor las tareas de planeación, programación, evaluación y control de la gestión municipal, es por eso que la información tiene una gran relevancia porque es necesaria en todos los campos en que actúa el hombre, y precisamente cuando ese hombre actúa dentro de una administración pública. Cuando se cuenta con la información organizada y actualidad se pueden lograr mayores oportunidades en su función específica y estar bien equipados para tomar decisiones lo más razonable posible inhibiendo en gran medida los errores.

En virtud de que la toma de decisiones es la tarea más importante y delicada que tienen las autoridades municipales, porque repercute en la comunidad, la información tiene la función de ayudar en la decisión más recomendable sobre un asunto determinado, aun cuando existen otros factores que pueden influir en ella. Las funciones de planear, programar, organizar, dirigir personal y controlar requieren, en conjunto y cada una de ellas, tomar decisiones basadas en información oportuna y adecuada. Cuando no se dispone de ésta se corre el riesgo de que la decisión tomada no cumpla con su propósito. En síntesis, la información proporciona las bases primarias reales para lograr buenas decisiones (Aguera y Oroza, 1998:79).

La información a la que se hace referencia en los párrafos anteriores, para el caso específico que nos atañe, es o son aquellas herramientas que auxilian a los ayuntamientos para tomar decisiones en cuanto al destino de los recursos para cubrir las necesidades más urgentes y prioritarias dentro de la demarcación territorial de cada municipio, es por ello que la colaboración y participación social que fortalezca la coordinación y articulación de las acciones públicas coadyuvara a potenciar el uso de los recursos.

La dinámica de los cambios dentro y fuera de la Administración Pública en sus tres esferas de gobierno impone adecuar un marco jurídico conveniente a las necesidades derivadas del constante desarrollo del Estado, ya sea preservando las disposiciones que han dado resultado, o en su caso sustituyendo o perfeccionando aquellas que las circunstancias las han rebasado.

La pregunta que surge es ¿Cómo opera el Gobierno del Estado de México las aportaciones destinadas a los municipios o mejor dicho como operan los municipios estos fondos a partir de su creación?

Para el ejercicio de los recursos a nivel estatal, la normatividad aplicable se encuentra en el Código Financiero del Estado de México y Municipios conforme a los artículos que van desde el 227 hasta el 244 y 327, entre otras disposiciones que van dirigidas ya en el proceso de ejecución de las obras y acciones en cuanto a los requisitos contables, fiscales y administrativos.

a) Selección y Aprobación de Obras y/o Acciones

Después de que cada gobierno municipal tiene el conocimiento de la calendarización de las ministraciones de los fondos, y que ya cuenta para el mes de Enero de cada ejercicio fiscal con el primer depósito en sus cuentas bancarias, lo que procede y es aquí la tarea importante del municipio “tomar decisiones”.

De acuerdo a lo establecido en el art. 33 de la LCF; 232 y 233 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, en la determinación de obras y/o acciones, así como ejecución, seguimiento y evaluación, los ayuntamientos fomentarán la intervención de las comunidades beneficiadas y atendiendo el Plan de Desarrollo Municipal; bajo los mecanismos de participación estipulados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y en la Ley de Planeación.

Es por medio de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) o de los Consejos de Desarrollo Municipal que se propondrán a los ayuntamientos las obras y/o acciones a realizar dentro de los fondos, específicamente estos mecanismos son principal instrumento para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, con base a las peticiones de las comunidades.

La propuesta de inversión que planteen las comunidades beneficiadas, mediante el COPACI o el CODEMUN y en su caso por el cabildo, deberán contar con el acta de Asamblea, donde se asiente y valide que las obras y/o acciones fueron consideradas prioritariamente por la mayoría de la población de la localidad y por el

gobierno municipal. Sin embargo no se especifica el procedimiento exacto de cómo es que se llega a concluir del porqué son esas obras o acciones que se tienen que realizar con los recursos. Con la revisión de la documentación de los informes de Resultados de las Auditorías de la ASF, se puede concluir que las obras y acciones se realizan con la participación social la cual se constituye a través de un comité comunitario o algún otro órgano de participación ya citado, pero en ningún momento se verifica que efectivamente participen todos los sectores, y se vea con claridad el cómo seleccionan las obras y acciones.

b) Ejercicio del Gasto

Una vez seleccionadas y aprobadas las obras y/o acciones, los ayuntamientos proceden a integración de un Expediente Técnico el cual contiene la información técnica y administrativa tales como las actas de asamblea donde se encuentran aprobadas las obras y/o acciones. Para el caso de obras el contenido del Expediente estriba en el presupuesto de obra, estudios, programas, dictámenes de autorización de dependencias normativas, cotizaciones, matriz de precios unitarios fianzas entre otros de acuerdo a los preceptos aplicables.

En la ejecución del gasto se trata de dos conceptos, por una parte están las obras y por otra se encuentran las adquisiciones. Para el caso de obra se tienen dos modalidades de ejecución: por administración y por contrato; la primera es cuando la comunidad beneficiada directamente interviene en la realización de la obra y la segunda es por contrato cuando la comunidad no pueda efectuarla por la complejidad técnica o la especialización de los trabajos, es en ese caso cuando las autoridades municipales realizan los procedimientos administrativos conforme a lo dispuesto por el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento respectivo.

Cuando se estima conveniente la adquisición de materiales o equipos (compras consolidadas), las adquisiciones se hacen acorde a lo establecido en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y su Reglamento.

En cuanto a la comprobación del gasto, los ayuntamientos llevan registros y control de los recursos aplicados, validando con sello de operado la documentación comprobatoria, la cual los ayuntamientos la conservaran en originales por los menos 5 años, quedando integrados al informe contable que se entrega de manera mensual al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) con la finalidad de apoyar en el ejercicio de los gastos y tener una comprobación adecuada que cumpla con los requisitos legales, por eso el Órgano Superior de Fiscalización dio a conocer el 11 de Julio de 2013 los lineamientos de control financiero y administrativo para las entidades fiscalizables municipales, a través de estos. El objeto fundamental de los lineamientos es que los servidores públicos de las entidades fiscalizables que tienen a su cargo la recepción, manejo, administración, custodia y la aplicación de fondos y recursos públicos, cuenten con un documento que contenga disposiciones en materia de control financiero y administrativo.

Es menester precisar que el manejo y administración de los recursos financieros destinados para la obra y acciones están en poder del Tesorero municipal, funcionario que liquida directamente con los sujetos del objeto de la transacción: proveedores, contratistas, asesores, entre otros. Por supuesto, este funcionario mantiene constante comunicación al respecto con el presidente municipal y con el director de obras, en consecuencia estos son los sujetos que cuentan con la información completa al respecto, de esa forma la toma de decisiones les favorece porque cuentan con los elementos para tal efecto.

Un instrumento con el que se da por terminado la ejecución de una obra o acción es la acta de entrega-recepción. Participan en este acto la comunidad beneficiada, el COCICOVI, las dependencias y/o entidades municipales que construyeron la obra o llevaron a cabo las acciones, el Contralor Municipal y el constructor, si la obra fue por contrato. En este mismo acto el COCICOVI rinde un informe ante los beneficiarios de la misma sobre sus trabajos de control y vigilancia vecinal que llevaron a cabo. El ayuntamiento es responsable de fijar lugar, hora y fecha de la entrega y girar las invitaciones respectivas con la presencia de estos, el acto tendrá plena validez.

Estas acciones de entrega-recepción de obra alientan esquemas de legitimidad para la autoridad municipal, derivada de la toma de decisiones y contribuye a seguir tomando decisiones.

c) Control y Seguimiento

Contar con un sistema de control de gestión de los recursos federales representa una necesidad de las autoridades municipales para poseer la información oportuna y confiable que permita el adecuado conocimiento, análisis y evaluación de los programas y la aplicación de los recursos.

El control es un proceso que se establece en las dependencias y organismos de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de la administración municipal para examinar la observancia de los planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo con ello la toma de decisiones del ayuntamiento. Básicamente es un medio de información para la toma de decisiones y se apoya en controles operativos, como son: el jurídico, el contable, el administrativo y del avance físico y financiero. En esta etapa también hay toma de decisiones, las mismas en el tenor administrativo o en la arena política.

Con base en lo anterior, para dar cumplimiento a la obligación que tienen los ayuntamientos de informar sobre la aplicación de los recursos del Ramo General 33 en su vertiente municipal, con fundamento en la LCF y al art. 235 y 240 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, el gobierno mexiquense desarrolló un sistema vía internet, denominado Sistema de Avance Mensual (SIAVAMEN), el cual es una herramienta que apoya a los ayuntamientos para llevar a cabo el control y seguimiento de las obras y acciones que se ejecuten con los fondos.

Los ayuntamientos a través de la unidad administrativa municipal responsable de la ejecución de las obras y acciones autorizadas, en coordinación con la Tesorería Municipal y con la vigilancia de la Contraloría Interna Municipal formulan y envían

mensualmente a la Dirección General de Planeación y Gasto Público dependencia de la Secretaría de Finanzas, así como al Órgano Superior de Fiscalización del Estado en los informes mensuales, el reporte de Avance Físico-Financiero del recurso aplicado.

Otro instrumento de control y seguimiento son los informes trimestrales que se deben presentar de conformidad con lo dispuesto al art. 48 de la ley de Coordinación Fiscal, a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH).

Es de resaltar que el control que se ejerce en la aplicación de los recursos objeto de investigación es múltiple, empieza con el interno del ayuntamiento a través de la Contraloría interna y de la sindicatura, posteriormente puede intervenir la Contraloría del Estado y, el OSFEM, pero además pueden ser auditados por la ASF. Entonces, el control responde a mecanismos administrativos y también políticos por lo que la toma de decisiones se ve constreñida a estas arenas y mecanismos que los presidentes sortean a partir de la información completa con la que cuentan.

d) Revisión y Evaluación

La federalización de recursos y facultades a los Estados y Municipios conlleva la necesidad de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos. Por lo tanto, los ayuntamientos de primera instancia a través de las unidades administrativas o servidores públicos que realicen las tareas de información, planeación, programación y evolución, con la vigilancia de la Contraloría Interna Municipal realizaran evaluaciones que les permitan identificar fortalezas y debilidades con respecto al fortalecimiento de las haciendas municipales y la política social.

e) Fiscalización y Rendición de Cuentas

La fiscalización comprende la revisión de los ingresos, los egresos; del manejo, la custodia y aplicación de los recursos públicos así como de la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática.

La fiscalización tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar lo dispuesto en el presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Para esta etapa el gobierno del Estado de México a través del Órgano Superior, está encargado de efectuar las actividades ya descritas, conforme a la presentación mensual de la información del ejercicio de los recursos y al finalizar el ejercicio fiscal presentando la cuenta pública anual.

En cuanto, a la rendición de cuentas las disposiciones federales que estipulan las obligaciones de las entidades federativas de rendir cuentas sobre el destino de los recursos de los fondos en su vertiente municipal se encuentran establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y en la LCF.

En dichos ordenamientos jurídicos se establece la obligación de las entidades federativas de enviar al Ejecutivo Federal información sobre el ejercicio, destino y resultados alcanzados en el uso de los recursos federales de los municipios que los integran; mediante el sistema electrónico determinado por la SHCP. Por su parte, la SHCP tiene la obligación de incluir dichos reportes de las entidades federativas en los “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública” que se presentan trimestralmente y ponerlos a disposición del público en su portal de Internet. Respectivamente dicha información los municipios deberán publicarla y difundirlas en sus propios portales de internet, del mismo modo deberá ser difundida en los órganos del Estado de México.

4.5 Controles Internos Municipales

La operación alude a las actividades que lleva a cabo el aparato gubernamental en este caso el municipio y que ante la eficiencia y deficiencia en su implementación, tienen un efecto respecto al uso de los recursos públicos y de su impacto social.

Por lo tanto, la organización administrativa interna constituye un objeto esencial de la autonomía municipal; autonomía sustentada por un lado en el autogobierno y por el otro orientada por una finalidad que consiste en el bienestar colectivo

El adecuado manejo de la hacienda pública, depende en gran medida del control interno, mismos que comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopten las administraciones municipales para salvaguardar sus activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad de su información financiera, promover la eficiencia operacional y provocar la adherencia a las políticas prescritas por la administración.

Con la finalidad, de evaluar la calidad de la gestión gubernamental así como la efectividad de los procedimientos, políticas y sistemas implementados para identificar y administrar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos y resultados del FIS MDF y FORTAMUNDF en los municipios que integran el Estado de México, es indispensable evaluar los sistemas de controles internos, diseñados e instrumentados por las administraciones municipales en aras de llevar un adecuado manejo operacional de los fondos ya citados, muy independiente de los herramientas implementadas con las que coadyuva el gobierno estatal, con el fin de auxiliar en el cumplimiento del ejercicio y objetivos de los recursos transferidos a los municipios.

Para un correcto proceso de toma de decisiones, es necesario que las autoridades municipales cuenten con sistemas de información adecuados a sus necesidades operativas con el único fin de evitar errores, irregularidades u omisiones que pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos de los fondos federales.

Es por ello, que el objetivo del control interno es contar con herramientas que permitan conocer el desarrollo de los recursos y su aplicación; así mismo sí estos

fueron erogados en apego a la normatividad, regulando además el actuar del servidor público; es por medio de estos controles que se puede contribuir a prevenir riesgos, otorgando así certidumbre a la toma de decisiones.

Por medio del “**Cuestionario de Control Interno Municipal**”, instrumento diseñado por la Auditoría Superior de la Federación, bajo la metodología del Control Interno basado en COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras), por sus siglas en inglés, creado en Estados Unidos en el año 1985, éste proporciona información acerca de cómo es que los municipios a nivel interno operan los fondos federales para lograr mayor eficiencia y eficacia en ellos.

El cuestionario de Control Interno se estructura a base de 5 componentes que son: Ambiente de control, Identificación de Riesgos, Actividades de control, Información y Comunicación, y Supervisión.

Cada componente tiene como objetivo evaluar cada mecanismo y procedimiento interno, que se instrumenta en el manejo de los fondos federales y no sólo para eso, sino que también aplica en los casos de recursos públicos en general. Pues bien, en el siguiente cuadro se identifican que evalúa cada componente.

Cuadro 10. Componentes del Cuestionario de Control Interno

Ambiente de control	Identificación de Riesgos	Actividades de control	Información y comunicación	Supervisión
Integridad y valores éticos	Cumplimiento de objetivos	Implementación de políticas	Calidad de información	Diseño de control interno
Estructura organizacional	Transferencia de recursos	Participación social	Difusión y circulación de información	
Autoridad y Responsabilidades	Cumplimiento normativo	Transparencia		

Fuente: Elaboración propia con base en la Auditoría Superior de la Federación cuenta pública (2014).

En el cuadro 10 y con la finalidad de analizar la calidad y la suficiencia de la capacidad institucional de los gobiernos municipales para realizar la operatividad de las transferencias federales, con el propósito de emitir una opinión sobre la existencia y suficiencia de los controles internos se revisaron los Informes de resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas de 2008-2014.

La Auditoría Superior de la Federación realizó la revisión de las cuentas públicas de 35 Municipios en el transcurso del periodo ya citado respecto a los fondos objeto del estudio, que fueron: Acambay, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, La Paz, Luvianos, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcotl, Nicolas Romero, San Felipe del Progreso, San Jose del Rincon, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlan, Valle de Chalco, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacualpan.

En los cuadros anexos a este trabajo se identifican por municipio auditado, con más detalle los resultados obtenidos por la ASF en cuanto a debilidades y fortalezas del control interno en base a los componentes que lo integran.

En el 2008 fueron auditados 4 municipios que fueron: Almoloya de Juárez, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y San Felipe del progreso. Respecto al ambiente de control, los elementos más sobresalientes en la revisión son los siguientes:

- ❖ Existencia de códigos de ética y conducta,
- ❖ Existencia de manuales de organización y procedimientos,
- ❖ Programas de capacitación

En el momento de implementar un sistema de control interno, se deben de elaborar los manuales de organización y procedimientos, estos son la directriz que le dará a la administración pública municipal la guía de su actuar, y bajo que esquemas se fomenta esa actuación. Son en estas herramientas donde se incluyen las actividades y se establecen las responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos para el cumplimiento de los objetivos de la organización municipal.

En los manuales de organización se describe la estructura funcional de la organización municipal, se especifican las tareas y la competencia de dichas tareas, dejando en claro a quien le corresponde el actuar de cada una de ellas. Por otro lado, en los manuales de procedimientos se detalla de forma ordenada, integral y sistemática todas las instrucciones, responsabilidades de las distintas operaciones o actividades que se realizan dentro de la organización municipal

En el proceso de diseñar e implementar el sistema de control interno, tiene que preparar los procedimientos integrales, los cuales son los que forman el pilar para poder desarrollar adecuadamente sus actividades, estableciendo responsabilidades a los encargados de las todas las áreas, generando información útil y necesaria, estableciendo medidas de seguridad, control y autocontrol y objetivos que participen en el cumplimiento con la función municipal. Una definición clara de las funciones y las responsabilidades de cada departamento o área que integran las administraciones públicas municipales, evitará riesgos, errores, omisiones e irregularidades a la hora de operar las actividades propias de los municipios, específicamente la de los fondos federales. Por medio de estas herramientas se esclarecen todas las posibles lagunas o áreas de responsabilidad indefinida.

Estos manuales, se desarrollan para cada una de las actividades u operaciones que tengan que ver con los procesos administrativos y operativos, de acuerdo con los lineamientos y exigencias establecidas por la ley.

Del 2008 al 2010, la ASF se fijó, evaluar la existencia de estos, porque son parte medular de la actuación administrativa, y son la normatividad que auxilia en la delimitación de responsabilidades, para que en el caso de existir algún tipo de

negligencia se finque responsabilidad a los servidores públicos encargados específicamente de determinada actividad. Por lo tanto, de los municipios del Estado de México revisados durante este lapso, en su mayoría carecía de manuales de organización y procedimiento; en el caso de que existiese, aún no se encontraba de manera formal publicado en la gaceta municipal.

Por otro parte, los códigos de ética y de conducta, su relevancia en el sistema de control interno y para la operatividad de los fondos, es que con un sistema de valores éticos, con los cuales trabajen los servidores públicos, se estaría evitando la deshonestidad y por supuesto la corrupción. Aplicación de valores generalmente aceptados y normas en la operación diaria de las organizaciones del sector público; conlleva la vinculación del comportamiento de los funcionarios a determinado código de valores.

Un adecuado sistema de integridad de valores asegura que las decisiones administrativas sean tomadas a partir de una evaluación de criterios racionales y verificables, evitando así sesgos que pueden afectar el resultado final, o bien, abren espacios para el beneficio personal del funcionario o de terceras partes. En este sentido los municipios evaluados del periodo citado sólo 4 de los 35 contaron con un código de ética o conducta.

En el informe ejecutivo de la cuenta pública de 2013 de la ASF, concluye con los siguientes aspectos:

- ❖ Es necesario que todas las instituciones públicas cuenten con códigos de ética y conducta debidamente formalizados y que se revisen periódicamente, a fin de realizar las actualizaciones correspondientes; además de difundirlos al interior de la institución y a los terceros interesados.
- ❖ Es conveniente que, en los códigos de ética y conducta de las instituciones se incluyan los procedimientos formales para denunciar el incumplimiento de estos.

La implementación de manuales de organización y procedimientos, así mismo cómo

los códigos de conducta, son herramientas que benefician en demasía el quehacer de la actividad municipal, sin embargo en los municipios del Estado de México, de acuerdo a las entidades auditadas, es claramente que se carece de estas herramientas indispensables, y de contar con ellos no se encuentran debidamente legitimados y legalizados, tal pareciera que en municipios como Toluca, Naucalpan, Ecatepec, que cuentan con mayores instrumentos técnicos, tecnológicos y personal calificado, debieran tener estos elementos principalmente como la base de su actuar, sin embargo, con la información analizada de las cuentas públicas auditadas por la ASF se ve claramente reflejado que no es así. Para la toma de decisiones, es necesario contar la información y datos que permitan un adecuado proceso de decisión, pero de acuerdo a los datos arrojados aún no se cuenta con estas herramientas que guíen la administración pública municipal, y evitar así futuras irregularidades en la operatividad de los fondos.

Por último, del periodo comprendido motivo de la investigación, se tiene que la Auditoría Superior de la Federación efectuó un total de 79 auditorías a 35 municipios del Estado de México de los cuales en la mayoría presentó debilidades de control interno, vinculadas principalmente con los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, lo que, en algunos casos, provocaron que se ejercieran recursos en obras y acciones que no atendieron los objetivos de los fondos. Un dato importante que hay que destacar que en el año 2013 se auditaron 21 municipios de los cuales sólo Villa Victoria obtuvo un alto nivel de control interno, y que los restantes fueron calificados como carentes de control o que estos no estaban debidamente implementados. Para el año 2014 donde fueron revisadas 13 entidades municipales, la situación no fue muy diferente los resultados del año anterior, los 13 municipios no dispusieron de un adecuado sistema de control interno.

Es oportuno enfatizar que los problemas detectados en auditoría rondan en los mecanismos de gestión, por lo tanto, se puede afirmar que el tomador de decisiones requiere de un apoyo especializado para subsanar en los procedimientos estos detalles.

4.6 Responsabilidades y Observaciones

El presente tema proporciona un contexto real sobre la gestión gubernamental y el ejercicio de los municipios que integran el Estado de México, cabe apuntar que las ideas vertidas en este apartado tiene como sustento principal los informes de resultados y la versión ejecutiva en su apartado de gasto federalizado de la fiscalización, realizada por la Auditoría Superior de la Federación a las cuentas públicas del periodo 2008 al 2014.

La obligación que tienen los servidores públicos de mostrar, clara y oportunamente, el uso que han hecho de los recursos que les fueron conferidos para el desempeño de sus funciones, se revisa a través de la fiscalización que es la que contribuye a la rendición de cuentas del aparato gubernamental. La fiscalización proporciona elementos de gran valor para conformar gobiernos que entreguen resultados de calidad que generen condiciones orientadas a la eficiencia, eficacia, economía y transparencia, por ello, es que esta fiscalización se efectúa a través de las Auditorías las cuales proporcionan datos con la finalidad de reconocer e identificar las unidades administrativas, procesos, actividades o gastos que se encuentren en riesgos y por ende pudiese observar opacidad, discrecionalidad o una mayor incidencia de errores, omisiones e irregularidades.

4.6.1 Tipos de responsabilidades

De acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios, existen dos tipos de responsabilidades de naturaleza administrativa que son las disciplinarias y resarcitorias.

Las responsabilidades administrativas disciplinarias tienen por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan algunas de las disposiciones que la ley citada enuncia.

Por otro lado, están las responsabilidades de tipo resarcitoria que también se encuentran expresadas en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, ésta tiene por objeto reparar, indemnizar y resarcir los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública o al patrimonio del estado y sus municipios. Ésta será fijada en cantidad líquida y actualizada. Para su aplicación, será a través de los procedimientos administrativos de ejecución, señalado en el Código Administrativo del Estado de México.

El procedimiento de responsabilidad resarcitoria se origina cuando la entidad fiscalizada no solventa o solventa parcialmente un pliego de observaciones, mediante la justificación o reintegro de los montos determinados por la ASF o las entidades fiscalizadoras locales.

4.7 Observaciones y Acciones promovidas

Un principio fundamental que orienta la actuación de ASF es el de la pro actividad, que significa apoyar a los entes fiscalizados en el adecuado cumplimiento de los objetivos de sus políticas y programas. En ese contexto, la ASF promueve una eficiente gestión gubernamental y el desarrollo de las mejores prácticas.

Las observaciones no son otra cosa más que el resultado del proceso de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación en el periodo estudiado determinó un total de 818 observaciones que dieron lugar a 407 acciones para el Estado de México de los Municipios que fueron auditados.

Lo anterior derivado, de la revisión de los informes de resultados por cada fondo federal se determinaron observaciones sobre las irregularidades y deficiencias detectadas. Cabe comentar, que 422 de las observaciones fueron aclaradas y solventadas, en el transcurso de la revisión por la misma entidad federativa, las cuales se identifican en los informes de las auditorías del periodo citado. A continuación se resume las acciones que promovió la ASF derivado de las

observaciones.

Cuadro 11. Resumen de Acciones promovidas en el Estado de México

Tipo de Acción	Número de acciones
Recomendación (R)	170
Recomendación al Desempeño (RD)	0
Promoción de Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF)	2
Solicitud de Aclaración (SA)	30
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)	85
Pliego de Observaciones (PO)	120
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria (FRR)	0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de resultados de la Auditoría Superior de la Federación de las cuentas públicas de 2008 al 2014.

El municipio con mayor número de observaciones fue Ixtlahuaca, sin embargo, el municipio que registró el mayor monto de recuperaciones fue Ecatepec con 94,111.70 miles de pesos por parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y 72,801.8 miles de pesos del Fondo Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal tan sólo en el ejercicio fiscal 2009.

Como parte del análisis se identificó que el impacto de las observaciones en términos monetarios generó recuperaciones determinadas como resultado de las Auditorías operativas como probables así como aquellos montos que quedaron pendientes de aclarar.

Cuadro 12. Resumen de Recuperaciones determinadas en el Estado de México

Recuperaciones determinadas	1,005,908.8 miles de pesos
Operadas	65,049.9 miles de pesos
Probables	765,658.0 miles de pesos
Por aclarar	175,199.9 miles de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en los Informe de resultados de las revisiones y fiscalización superior de las cuentas públicas de 2008 al 2014.

4.7.1 Observaciones (Problemáticas de la Gestión)

Si bien es cierto, existen numerosas problemáticas a la hora de gestionar los fondos, y que pareciera que con ayuda de las auditorías se detectarían cada una de ellas para ir las reparando con cada ejercicio fiscal, sin embargo, aunque se detectan las irregularidades más recurrentes, tal pareciera que año con año se siguen teniendo las mismas. También es cierto, que se han tenido avances para que las entidades fiscalizadas no incurran en irregularidades, u omisiones que deterioren el ejercicio de los fondos. Cabe señalar que uno de esos avances fue la reforma del 09 de Diciembre de 2013, donde se dio un gran paso para tener claro la forma en que se operan los fondos federales destinados a los municipios, donde se integraron herramientas, como son: el Informe Anual de la Situación de Pobreza y rezago social, un catálogo de acciones y los lineamientos generales para operar el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales para el Distrito Federal, esto con la finalidad de que los municipios tengan clara la forma de gestionar este fondo. Sin embargo, siguen existiendo irregularidades, para lo cual queda demostrado en el Informe general de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2014.

De conformidad a estos resultados expuestos y en términos de la hipótesis que guio esta investigación que estriba en la toma de decisiones de los gobiernos municipales del estado de México del periodo 2008-2014 respecto de los recursos del FIS MDF y FORTAMUNDF se ve limitada por el marco institucional y las responsabilidades que se le atribuyen, se ha comprobado dado que es el marco normativo el primer elemento que impulsa y constriñe al tomador de decisiones, el cual al no estar ampliamente especificado conduce al tomador de decisiones a aplicar su discrecionalidad y por lo tanto caer en responsabilidades dado que quien audita aplica otros principios de discrecionalidad e interpretación del marco normativo.

4.7.2 Principales irregularidades observadas

En el lapso del 2008 al 2014 la ASF efectuó un total de 79 auditorías al Estado de México, de las cuales 65 fueron dirigidas para el FIS MDF y 14 del FORTAMUNDF. Cabe resaltar que 14 municipios fueron auditados más de una ocasión, municipios como Ecatepec de Morelos fue revisado 8 ocasiones, Naucalpan y Nezahualcóyotl fue auditado en 7; después le sigue Chimalhuacán con 5; Atizapán de Zaragoza, San Felipe del Progreso y San José del Rincón con 4 revisiones; Ixtlahuaca, Tlalnepantla y Toluca con 3; y finalmente Almoloya de Juárez, Cuautitlán Izcalli, Villa Victoria y Zacualpan con 2.

Los resultados de las auditorías practicadas por la ASF a los municipios seleccionados del Estado de México muestran una elevada incidencia y recurrencia de observaciones en esas revisiones. En ese sentido, se identificaron y analizaron las principales observaciones formulados en las Auditorías del periodo citado. Esta reincidencia demuestra lo sostenido en la hipótesis de investigación.

Los principales conceptos de irregularidades de los municipios auditados de 2008 a 2014 estan: en obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a los sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema por un importe de 183,420.8 miles de pesos, en recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados

en la Ley de Coordinación Fiscal ascendiendo a un monto total de 180,478.8 miles de pesos, otra irregularidad se encuentra en transferencias de la cuenta a otras cuentas del municipio por 261,354.9 miles de pesos, otro son aquéllos conceptos de obras pagadas y no ejecutados por 2,802.8 miles de pesos, pago en exceso en adquisiciones 390.1 miles de pesos, pagos improcedentes o exceso de obras 863.9 miles de pesos, falta de documentación comprobatoria 1,150.0 miles de pesos y finalmente en proyectos no relacionados con los gastos indirectos de 11,080.4.

Es notable que existe una elevada recurrencia de observaciones, la principal del análisis efectuado es que se incurre bastante en hacer transferencia de las cuentas asignadas a las aportaciones federales a otras cuentas municipales.

De lo anterior resulta que las limitantes que encuentran los tomadores de decisiones es una fuerte debilidad en las capacidades institucionales de los municipios y con capacidades institucionales se alude a las capacidades técnicas y administrativas. Es prescindible que para que el tomador de decisiones no incurra en observaciones es necesario poner hincapié en los controles internos que implemente para llevar a cabo el ejercicio del gasto. La deficiencia en estos controles internos conlleva a una debilidad estructural en la administración municipal, ya que de primera mano quien debe conocer las deficiencias en la erogación del gasto y a su vez subsanar los errores mucho antes de que se entregue la información a los órganos fiscalizadores y revisores, tendrían que ser las contralorías internas municipales. Sin embargo en la realidad, ésta no funge sus tareas de revisión, evaluación y prevención; dejando al tomador de decisiones indefenso.

Cuando la información es oportuna y adecuada, se pueden tener los elementos suficientes para conocer el medio sobre el que se va actuar y las características de los recursos financieros, humanos y económicos de los municipios para su mejor administración.

Conclusiones y consideraciones finales

Cuando un decisor enfrenta un problema, debe tener en cuenta las acciones que puede adoptar, los eventos que se pueden presentar, relacionados con el problema, y las consecuencias provenientes de la escogencia de cada acción y de la ocurrencia de cada evento.

Se han hecho demasiados estudios en México sobre el municipio y de los recursos financieros con los que cuenta para cumplir sus objetivos; como la institución más cercana a la población, sin embargo no se ha hecho hincapié de ¿Cómo cada decisor que encabeza una administración municipal, en este caso el Presidente municipal, toma de decisiones?, ¿Con qué herramientas cuenta o debería tener para tomar una adecuada decisión?, los problemas que enfrenta día a día en la actividad administrativa y en particular sobre los recursos financieros con los que cuenta para dar respuesta a la extensa demanda de las necesidades de los habitantes de su demarcación territorial, requiere de una decisión que ofrezca la solución adecuada para satisfacer las demandas.

También, el estudio en torno al federalismo y a la descentralización fue vital, ya que dan el marco para el desarrollo y el fortalecimiento del municipio, sin embargo estos estudios no han sido suficientes para la dinámica de la autonomía de esta institución; uno de los avances que se han logrado fue a través del ramo 33, especialmente a los fondos federales de este ramo que se destinan a las haciendas municipales, sin embargo aunque ha habido avances para vigorizar al municipio, aún quedan cabos sueltos que no han sido ampliados como es el proceso para tomar decisiones eficaces y eficientes que resuelvan los problemas con los recursos disponibles.

Es por ello que la meta de la investigación fue, determinar por qué el marco institucional y las responsabilidades limitan la toma de decisiones de los gobiernos municipales sobre el destino del recurso de los fondos federales, asignados a estos (FISMDF y FORTAMUNDF).

Esta meta se logró al estudiar al federalismo fiscal como manera de formalizar la toma de decisiones a través de las relaciones intergubernamentales, así cómo al municipio, institución de desarrollo social de la población. También fue de suma importancia identificar el proceso de operación de los fondos federales (FORTAMUNDF y FISM) para reconocer si éste es eficiente como mecanismo institucional para la toma de decisiones.

La hipótesis planteada desde el inicio de la investigación fue comprobada en el sentido de que efectivamente el marco normativo al ser una sentencia general y abstracta no especifica lo particular del caso y, por lo tanto, el tomador de decisiones aplica criterios discrecionales, lo que lo conduce a ser sujeto de responsabilidad dado que quien evalúa utiliza otros criterios. En este sentido es donde se hace evidente la limitación del marco institucional.

En cuanto a lo profesional este trabajo aportó, en fortalecer las raíces teóricas en combinación con la experiencia que en su momento la autora de esta tesis obtuvo laborando en el ramo de la Administración Pública municipal. En la mayoría de las ocasiones los servidores públicos, realizan actividades de las tareas de la Administración Pública, sin tener conocimiento de la materia o en su caso la experiencia; fue importante combinar y saber que la Administración Pública es un proceso que requiere bastante sustento teórico, por lo tanto este trabajo cimentó las bases y dio una visión prospectiva sobre el quehacer administrativo del ámbito municipal, y reconocer las mejoras que se pueden hacer para efficientar el proceso de gobernar y tratar los asuntos públicos de la comunidad así como la importancia de las causas que hacen que un decisor tome la acción o la alternativa x para la resolución de un problema.

La importancia de que la población se involucre, en saber sobre el manejo de los recursos municipales, así como su normatividad para destinar el recurso, le da mayor transparencia a la ejecución de los fondos federales y conlleva a que el decisor sea certero en su toma de decisión sobre destinar los dineros. Sin embargo, este estudio ha demostrado que es limitada esa participación y muy ampliada la facultad discrecional del tomador de decisiones, en ese sentido la transparencia no es completa y por lo tanto, el manejo de los recursos se opaca.

Es evidente que existen zonas muy vulnerables de cada municipio donde los servicios públicos son muy escasos, como el agua potable, alumbrado público, y sea ahí donde se aplique mayor financiamiento, es por eso que el decisor debiera contar con la información suficiente para la adecuada toma de decisión.

La investigación beneficia, además, a los tomadores de decisiones (Presidente municipal, Tesorero y Director de Obras Públicas), que son los mandos en donde que deciden el destino de los fondos. Dotándolos, de las herramientas teóricas que auxilien en ese proceso de decisión.

También favorece a los que integran los comités de participación de los municipios que tienen que verificar la ejecución del recurso federal, cimentando las bases y reconociendo los criterios bajo los cuales se toman las decisiones para destinar el recurso.

Con lo citado anteriormente, un beneficio más que trajo el presente trabajo fue en servir como herramienta teórica y técnica para disminuir el número de observaciones por parte del Órgano Fiscalizador del Estado de México, que realiza cuando revisa si la ejecución del gasto cumple con la normatividad y con los objetivos para los cuales fueron creados los fondos federales a los municipios (FISM y FORTAMUND). Sin duda el que los decisores tengan mayor información para su toma de decisiones, estos serán mucho más prudentes y certeros al seleccionar la

alternativa que mejor resuelva la problemática que se presente al destinar los dineros.

Con el trabajo se pudo identificar más de un problema que afectan a los gobiernos municipales en la toma de decisión respecto los fondos federales que le fueron descentralizados para reforzar el desarrollo social y fortalecer al Federalismo en México a través del ramo 33, así como se aclaró la idea de que entre más recurso reciban los municipios, mejoraran los beneficios de sus habitantes, sin embargo esta idea no es del todo correcta. Si bien es cierto que el municipio requiere de una abundante cantidad para cumplir con sus funciones, también es cierto que eso no es un criterio que resuelva la situación que como institución carece para fortalecer al Federalismo.

La política pública de donde se desarrolló la decisión de descentralizar fuentes de financiamiento para los municipios, parte de la política social de 1925; las instancias encargadas de llevar a cabo son la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del ramo 33 que para el ejercicio fiscal 2015 se destinó del presupuesto \$591, 357, 166,754. Cabe citar que, esta política no ha sido tan eficaz y eficiente debido a que se ha incrementado, el presupuesto destinado al ramo 33, pero no se han visto los resultados de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL no han sido satisfactorias, dado que han incrementado la discrecionalidad sobre el destino del recurso, pero también cabe anunciar que con la reforma del 03 de diciembre de 2014, al emplear un catálogo de gasto social para la ejecución del FISM, se ha tratado disminuir esta discrecionalidad y dar herramientas claras y concisas a los gobiernos municipales para una elección adecuada que dé solución, sin embargo ya en la actividad administrativa el marco institucional y las responsabilidades derivadas de la ejecución de los fondos aún tiene deficiencias que ya se analizaron en el trabajo y pueden ser desarrolladas para futuras investigaciones.

Una propuesta para mejorar y legitimar las elecciones de los gobiernos municipales, fue implementar el presupuesto participativo, el cual ya fue llevado a cabo en el Distrito Federal, por medio del cual se hace partícipe a la ciudadanía de las decisiones para destinar y aplicar los recursos en las necesidades reales de cada comunidad.

En suma, todo el mundo puede tomar una decisión. Todo mundo toma un sinnúmero de decisiones, pero no todos cuentan con los parámetros adecuados para tomar una decisión acertada, esto por supuesto es un problema que afecta al federalismo fiscal y por ende se perjudica a uno de los espacios más básicos del federalismo, al municipio.

Bibliografía

- ARELLANO Cadena, Rogelio (ed.) (1994). *Retos y Propuestas. Federalismo Fiscal*, México: Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio.
- ASTUDILLO Moya, Marcela, (2009). *Conceptos Básicos de Federalismo Fiscal. El caso de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2010). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. Informe Ejecutivo*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2010). *08-D-15005-02-0870 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (M.de Almoloya de Juárez)*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2010). *08-D-15031-02-0871 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (M. de Chimalhuacán)* , México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2010). *08-D-15058-02-0873 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (M.de Nezahualcóyotl)* , México: Cámara de diputados
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2010), *08-D-15074-02-0875 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (M. de San Felipe del Progreso)*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2010). *08-D-15031-02-0872 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (M. de Chimalhuacán)*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2010). *08-D-15058-02-0874 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (M. de Nezahualcóyotl)*, México: Cámara de diputados.

- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009. Informe Ejecutivo*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *09-D-15033-02-0805 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Ecatepec, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *09-D-15042-02-0851 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Ixtlahuaca, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *09-D-15074-02-0958 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *09-D-15123-02-0852 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de San José del Rincón, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *09-D-15106-02-0959 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Toluca, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *09-D-15033-02-0806 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Municipio de Ecatepec, México*: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2011). *09-D-15058-02-0960 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Municipio de Nezahualcóyotl, México*: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Informe Ejecutivo*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15005-02-0601 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México*, México: Cámara de diputados.

- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15013-02-0358 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15033-02-0602 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15047-02-0605 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Jiquipilco, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15057-02-0359 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15058-02-0606 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15106-02-0361 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Toluca, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D15033-02-0603 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales. Municipio de Ecatepec de Morelos, México*: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2012). *10-D-15057-02-0360 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales. Municipio de Naucalpan de Juárez, México*: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. Informe Ejecutivo*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15004-02-0891 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Almoloya de Alquisiras, Estado de México*, México: Cámara de diputados.

- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15031-02-0969 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Chimalhuacán, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15042-02-0970 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Ixtlahuaca, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15057-02-0971 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15080-02-0890 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Sultepec, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15117-02-0892 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Zacualpan, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15057-02-01071 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales. Municipio de Naucalpan de Juárez, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *11-D-15058-02-01051 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales. Municipio de Nezahualcóyotl, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *Informe del Resultado Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. Informe Ejecutivo, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15013-14-0841 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15121-14-1204 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, México: Cámara de diputados.*

- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15033-14-0842 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15037-14-0843 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Huixquilucan, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15057-14-0844 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15074-14-0983 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15123-14-0984 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de San José del Rincón, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15082-14-0985 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Tejupilco, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15104-14-0845 Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15013-14-0858 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15033-14-0859 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, México: Cámara de diputados.*
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15037-14-0860 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Municipio de Huixquilucan, Estado de México, México: Cámara de diputados.*

- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15057-14-0861 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2014). *12-D-15104-14-0862 Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2015). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013. Informe General*, México: Cámara de diputados.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2016). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014. Informe General*, México: Cámara de diputados.
- AYALA Espino, José, (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- AYALA Espino, José, (2005). *Economía del Sector Público*, México: Esfinge.
- AGÜERA Ibáñez, Roberto y Oroza Pérez, J. José, (1998). "La toma de decisiones en la Administración Municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 61, Diciembre, pp. 67-80.
- BELTRÁN, Ulises y Portilla, Santiago, (1986). "El proyecto de descentralización del Gobierno Mexicano (1983-1984)" en Torres, Blanca (comp), *Descentralización y democracia en México*, México: El Colegio de México.
- BONOME, María G., (2009). *La racionalidad en la toma de decisiones: Análisis de la Teoría de la Decisión de Herbert A. Simon*, España: Netbiblo, S. L.
- CABRERA Dircio, Julio, (2009). *Teoría del Derecho Municipal*, México, D.F: Ediciones Coyoacán.
- CABRERO Mendoza, Enrique, (2004). "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en Goma, Ricard y J. Jordana (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona: Fundación CODOB.

- CABRERO Mendoza, Enrique y Mejía Lira, José, (2007). "El estudio de las políticas descentralizadoras en México" Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- CABRERO Mendoza, Enrique (coord.), (2007). *Las políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- CARMAGNANI, Marcello (coord.), (1996). *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CARRILLO Castro, Alejandro, (2007). "El reto del Estado Mexicano: Desarrollo Social con equilibrio macroeconómico" en *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública A.C (INAP)*, No. 114, pp: 01-15.
- CASTORENA, Jesús, (1982). *El problema municipal mexicano*, México: Morales Hnos. Impresores, S.A.
- CASTREJÓN García, Gabino Eduardo, (2006). *Derecho Administrativo Constitucional*, México: Cárdenas Velasco S.A de C.V.
- CENTRO de Estudios de las Finanzas Públicas, (2006). "Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", en *Serie de Cuadernillos de Finanzas Públicas*, México: Poder Legislativo de San Lázaro.
- COLMENARES Paramo, David, (1999). "Retos del federalismo fiscal mexicano" en *Revista Comercio Exterior*. Vol.49, Num. 5, Mayo, pp. 415-431.
- COMSILLE C., Victor Manuel, (1989). *ABC del Municipio en México*, México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- CORDERA, Rolando. y Cabrera Adame, C. Javier (coords.), (2008). *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México: FCE, UNAM.
- CURZIO, Leonardo, (1998). *Toma de decisiones*. México: Instituto Federal Electoral.
- COVARRUBIAS Moreno, Oscar Mauricio, (2006). *El problema de la Coordinación en el Gobierno Contemporáneo. Hacia un Estado Federal Coordinado*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

- DE LA TORRE Torres, Rosa María, (2010). "Municipio y Federalismo. La reconfiguración del sistema" en González Oropeza, M y D. Cienfuegos Salgado (coords), *El Municipio base del régimen interior de los Estados*, México: Laguna S.A de C.V.
- DE PINA Vara, Rafael, (2003). *Diccionario de Derecho*, México: Porrúa.
- DIEZ, J.; Redondo, C y B. Barreiro, (1997). *Ayuda a la decisión. Un nuevo instrumento de gestión*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- DOGER Guerrero, Enrique, (2013). *El Gobierno Municipal*, México: M. Porrúa, Universidad Autónoma de Puebla, Consejo Editorial LXII Legislatura Cámara de Diputados.
- DOUGHERTY, James E., (1993). "Teoría de la toma de decisiones" en *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires Argentina: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- DRUCKER, Peter F, (2006). "La decisión eficaz" en Harvard Business Review, *La toma de decisiones*, España: Deusto.
- ELAZAR, Daniel J., (2000). "Federalismo y Presidencialismo" en Márquez Padilla, P. Consuelo y Castro Rea, J. (coords), *El Nuevo Federalismo en América del Norte*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ESPEJEL Mena, Jaime (coord.), (2015). *Las Relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México: Fontamara.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, (2012). *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México: Porrúa.
- (FUNDESYRAM) Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental, (2011). *¿Cómo enseñar a tomar decisiones acertadas?*, San Salvador: Casa Barak.
- FRANCO, Rolando, (2004). "Descentralización, participación y competencia en la gestión social", en Goma, Ricard y J. Jordana (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona: Fundación CODOB.
- GARCÍA Martínez, Juan Antonio, (2007). "El sistema de coordinación fiscal en México. Una perspectiva municipal" en González Oropeza, M y D.

- Cienfuegos Salgado (coords), *El Municipio en México*, México: Laguna S.A de C.V.
- GARCÍA Morales, Verónica Y., (2007). “El Art. 115 y las resoluciones del Poder Judicial Federal” en González Oropeza, M y D. Cienfuegos Salgado (coords), *El Municipio en México*, México: Laguna S.A de C.V.
- GARCÍA Segura, Paloma, (2003). “Coordinación Federal” en Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- GREENWOOD, William T. (comp.), (1978). *Teoría de decisiones y sistemas de información*, México: Trillas.
- GUERRA Rodríguez, Carlos, (1996). “La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias” en Pineda C., Marcela, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Instituto José Ma. Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, (1995). *El federalismo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- HERNÁNDEZ Díaz, Ana María, (2006). “Relaciones Intergubernamentales” en *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, Marzo, pp 36-53.
- HERNÁNDEZ Gaona, Pedro Emiliano, (1991). *Derecho Municipal*. México: UNAM.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto, (2014). *Metodología de la Investigación*, México: Mc Graw Hill.
- HUERTA Barrera, Teresita Rendón, (1985). *Derecho Municipal*, México: Porrúa SA de CV.
- IBARRA Cortes, Mario, (2010). *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- IGLOM, (2007). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Senado de la Republica LX Legislatura.

- INCHÁUSTEGUI, Teresa y Martínez F., Alicia, (1996). "Política Social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores" en Instituto José María Luis Mora, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Plaza y Valdés S.A de C.V.
- JIMENEZ Dorantes, Miguel, (2007). *Autonomía Municipal y planeamiento urbanístico*, México: Fontamara, Universidad Autónoma de Chiapas.
- JUSIDMAN, Clara, (2006). "Federalismo y política social" en IBERGOP-MÉXICO, *Política Social para la equidad*, México: Porrúa.
- LERNER Sigal, Bertha, (1996). "Globalización, neoliberalismo y política social" en Pineda C., Marcela, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Instituto José Ma. Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- MARTÍNEZ Sánchez, L. Javier, (2003). "Historia del Federalismo en México y sus perspectivas" en Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México: Senado de la República, LIX Legislatura.
- MARQUEZ, P. y J. Castro (coords.), (2000). *El nuevo federalismo en América del Norte*, México: UNAM y CISAN.
- MATA Espino, Xóchitl y Valdés Trejo, Sergio S., (2003). "Régimen Constitucional de los municipios" en Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México: Senado de la República, LIX Legislatura.
- MATUTE González, Carlos F., (2007). *El reparto de facultades en el Federalismo Mexicano*, México: Porrúa S.A de C.V.
- MONTAÑO García, Agustín, (2005). *Administración Municipal y Delegacional*, México: Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, SA de CV.
- MORENO Osorio, Luis G., (2011). *Teoría de la decisión*, Colombia: Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá Facultad de Ciencias.
- ORDAZ Álvarez, Arturo, (coord.) (2014). *Federalismo y Gobierno Municipal*, México: Universidad de Sonora.

- ORTEGA Venzor, Alberto et.at., (2006). *Política social para la equidad*, México: Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, EGAP, Porrúa
- OATES, Wallace E., (1977). *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Acambay de Ruiz Castañeda*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Almoloya de Juárez*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Atizapán de Zaragoza*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Atlacomulco*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Chalco*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Chimalhuacán*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Cuautitlán Izcalli*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Ecatepec de Morelos*, Estado de México: OSFEM.

- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Huehuetoca*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Huixquilucan*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Ixtapaluca*, Estado de México: OSFEM.
- OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México), (2014). *Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, Municipio de Ixtlahuaca*, Estado de México: OSFEM.
- PALACIOS Alcocer, Mariano, (2003). *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- PARDO, M. del Carmen, (1986). “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo” en Torres, Blanca (comp), *Descentralización y democracia en México*, México: El Colegio de México.
- PÉREZ Barceló, Nallely, (2004). “Desarrollo histórico de la coordinación fiscal en México” en Calderón Salazar, Jorge, *Federalismo Hacendario en México. Retos y Alternativas*, México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- PONTIFES Martínez, Arturo, (2002). “Relaciones Intergubernamentales” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 62, Abril, pp.43-59.
- QUINTANILLA Roldan, Carlos F., (2007). “La ubicación constitucional del Municipio mexicano” en González Oropeza, M y D. Cienfuegos Salgado (coords), *El Municipio en México*, México: Laguna S.A de C.V.
- RAMOS García, J. María, (1999). “Federalismo, Descentralización y Relaciones Intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 65, pp.9-46.

- RESNIK, Michael D., (1998). *Elecciones. Una introducción a la teoría de la decisión*, España: Gedisa.
- REYNOSO Soto, S. Y M. Villafuerte y Eudave, (2003). *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.
- RHEAULT, Jean Paul, (1977). *Introducción a la teoría de las decisiones con aplicaciones a la Administración*, México: Limusa.
- ROBLES Martínez, Reynaldo, (1987). *El Municipio*, México: Porrúa S.A.
- RODRÍGUEZ, M. y M. Márquez, (1988). *Manejo de Problemas y toma de decisiones*, México: Manual Moderno.
- RODRÍGUEZ, Victoria E., (1999). *La Descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ Rosas, Silvia, (2003). “Teoría del Federalismo” en Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México: Senado de la República, LIX Legislatura.
- SÁNCHEZ Almanza, Adolfo, (2000). *Marginación e ingreso en los municipios de México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- SÁNCHEZ Ramos, M. Ángel, (2015). “Las relaciones intergubernamentales en la transición política” en Espejel Mena, Jaime (coord.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México: Fontamara.
- SANDOVAL, Carlos et al., (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*, Chile: CEPAL Naciones Unidas.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público, (2013), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental” en *Diario de la Federación*, 2da sección, 09 de Diciembre.
- SEDESOL (2015). www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informe_fais

- SIMON, Herbet A., (1988). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Argentina: Aguilar Argentina S.A de C.V.
- SOJO, Carlos, (2004). “Desarrollo social, integración y políticas públicas”, en Goma, Ricard y J. Jordana (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona: Fundación CODOB.
- SCHECHTER, Stephen L., (2000) “Elementos teóricos del federalismo la perspectiva de Estados Unidos” en Márquez Padilla, P. Consuelo y Castro Rea, J. (coords), *El Nuevo Federalismo en América del Norte*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- SZÉKELY Pard, Miguel, (2006).”Federalismo y política social en México” en IBERGOP-MÉXICO, *Política Social para la equidad*, México: editorial Porrúa.
- TERRAZAS Solís, Barceló, Amabilia, (2004). “Federalismo y coordinación fiscal” en Calderón Salazar, Jorge (coord.), *Federalismo Hacendario en México. Resto y Alternativas*, México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- TORRES, Blanca (comp.), (1986). *Descentralización y democracia en México*, México: El Colegio de México.
- VELÁZQUEZ Luna, Baldomero, (2012). *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*, México: Instituto Belisario Domínguez.
- VICTORIA Marín, Alfredo Carlos, (2015). *Diagnóstico sobre el ejercicio, control, evaluación y transparencia del gasto público federalizado de los municipios del Estado de México*, México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- WARD, Edwards (comp.), (1979). *Toma de decisiones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- WRIGHT, Deil S., (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ZAPATA Perogordo, Alejandro y Meade Hervert, Oliver, (2008). *Organización y gestión municipal*, México: Porrúa S.A.

Entrevistas

OSORNO Soberón, Francisco, (2014). *Entrevista realizada por María Dolores Fernández Pilar*, 02 de Agosto, en las instalaciones de la Presidencia municipal de Chalco, Estado de México.

SANTOS Amador, Carlos, (2014). *Entrevista realizada por María Dolores Fernández Pilar*, 15 de Agosto de 2014, en las instalaciones de la Presidencia municipal de Amecameca, Estado de México.

Anexos

Anexo 1.

Auditorías realizadas al Estado de México del período 2008-2014

Año	FISDMF	FORTAMUNDF
2008	Almoloya de Juárez Chimalhuacán Nezahualcóyotl San Felipe del Progreso	Chimalhuacán Nezahualcóyotl
2009	Ecatepec de Morelos Ixtlahuaca San Felipe del Progreso San José del Rincón Toluca	Ecatepec de Morelos Nezahualcóyotl
2010	Almoloya de Juárez Atizapán de Zaragoza Ecatepec de Morelos Jiquipilco Naucalpan de Juárez Nezahualcóyotl Toluca	Ecatepec de Morelos Naucalpan de Juárez
2011	Almoloya de Alquisiras Chimalhuacán Ixtlahuaca Naucalpan de Juárez Sultepec Zacualpan	Naucalpan de Juárez Nezahualcóyotl
2012	Atizapán de Zaragoza Cuautitlán Izacalli Ecatepec de Morelos Huixquilucan Naucalpan de Juárez San Felipe del Progreso San José del Rincón Tejupilco Tlalnepantla de Baz	Atizapán de Zaragoza Ecatepec de Morelos Huixquilucan Naucalpan de Juárez Tlalnepantla de Baz

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la
 Continuation
 Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.
Auditorías realizadas al Estado de México del periodo 2008-2014

Año	FISMDF	FORTAMUNDF
2013	Atizapán de Zaragoza Atlacomulco Chimalhuacán Cuautitlán Izacalli Ecatepec de Morelos Huehuetoca Ixtapaluca La Paz Luvianos Nezahualcóyotl Nicolas Romero San Felipe del Progreso San José del Rincón Tescamacaltepec Temoaya Tlalnepantla de Baz Toluca Tultitlán Valle de Chalco Solidaridad Villa Victoria Zacualpan	Ecatepec de Morelos
2014	Acambay Chalco Chimalhuacán Ixtapaluca Ixtlahuaca Jilotepec Metepec Naucalpan de Juárez Nezahualcóyotl San José del Rincón Temascalcingo Villa de Allende Villa Victoria	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la

Anexo 2.

Número de Auditorías al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) Estado de México

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Acambay							1	1
Almoloya de Alquisiras				1				1
Almoloya de Juárez	1		1					2
Atizapán de Zaragoza			1		1	1		3
Atlacomulco						1		1
Chalco							1	1
Chimalhuacán	1			1		1	1	4
Cuautitlán Izcalli					1	1		2
Ecatepec de Morelos		1	1		1	1		4
Huehuetoca						1		1
Huixquilucan					1			1
Ixtapaluca						1	1	2
Ixtlahuaca		1		1			1	3
Jilotepec			1					1
Jiquipilco			1					1
La paz						1		1
Luvianos						1		1
Metepec							1	1
Naucalpan de Juárez			1	1	1		1	4
Nezahualcóyotl	1		1			1	1	4
Nicolas de Romero						1		1
San Felipe del Progreso	1	1			1	1		4
San José del Rincón		1			1	1	1	4
Sultepec				1				1
Tejupilco					1			1
Temascalcingo							1	1
Temascaltepec						1		1
Temoaya						1		1
Tlalnepantla de Baz					1	1		2
Toluca		1	1			1		3
Tultitlán						1		1
Valle de chalco						1		1
Villa de Allende							1	1
Villa Victoria						1	1	2
Zacualpan				1		1		2
								65

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Número de Auditorías al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Atizapán de Zaragoza					1			1
Chimalhuacán	1							1
Ecatepec de Morelos		1	1		1	1		4
Huixquilucan					1			1
Naucalpan de Juárez			1	1	1			3
Nezahualcóyotl	1	1		1				3
Tlalnepantla de Baz					1			1
								14

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 4.

Rezago Social. Municipios del Estado de México en Grado Alto

Clave de la entidad	Entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010
15	México	15032	Donato Guerra	33,455	1.10993	Alto	367
15	México	15074	San Felipe del Progreso	121,396	1.00620	Alto	412
15	México	15080	Sultepec	25,809	0.81364	Alto	507
15	México	15111	Villa de Allende	47,709	0.85600	Alto	481
15	México	15114	Villa Victoria	94,369	1.28379	Alto	290
15	México	15117	Zacualpan	15,121	0.69397	Alto	571
15	México	15124	San José del Rincón	91,345	1.35630	Alto	269

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 5. Rezago Social. Municipios del Estado de México en Grado Bajo

Clave de la entidad	Entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010
15	México	15004	Almoloya de Alquisiras	14,856	-0.00909	Bajo	1116
15	México	15014	Atlacomulco	93,718	-0.48033	Bajo	1540
15	México	15015	Atlautla	27,663	-0.34851	Bajo	1417
15	México	15016	Axapusco	25,559	-0.59501	Bajo	1655
15	México	15034	Ecatzingo	9,369	-0.03563	Bajo	1147
15	México	15036	Hueyoxtla	39,864	-0.52064	Bajo	1582
15	México	15038	Isidro Fabela	10,308	-0.55844	Bajo	1620
15	México	15040	Ixtapan de la Sal	33,541	-0.41990	Bajo	1475
15	México	15043	Xalatlaco	26,865	-0.43100	Bajo	1494
15	México	15045	Jilotepec	83,755	-0.29937	Bajo	1376
15	México	15048	Jocotitlán	61,204	-0.40119	Bajo	1453
15	México	15049	Joquicingo	12,840	-0.38544	Bajo	1444
15	México	15050	Juchitepec	23,497	-0.58628	Bajo	1646
15	México	15052	Malinalco	25,624	-0.09264	Bajo	1193
15	México	15063	Ocuilán	31,803	-0.07308	Bajo	1182
15	México	15064	El Oro	34,446	-0.00731	Bajo	1114
15	México	15066	Otzoloapan	4,864	-0.11020	Bajo	1207
15	México	15067	Otzolotepec	78,146	-0.29824	Bajo	1374
15	México	15068	Ozumba	27,207	-0.59929	Bajo	1659
15	México	15077	San Simón de Guerrero	6,272	-0.18784	Bajo	1275
15	México	15078	Santo Tomás	9,111	-0.49883	Bajo	1562
15	México	15079	Soyaniquilpan de Juárez	11,798	-0.44928	Bajo	1512
15	México	15082	Tejupilco	71,077	-0.12330	Bajo	1219
15	México	15088	Tenancingo	90,946	-0.55170	Bajo	1614
15	México	15090	Tenango del Valle	77,965	-0.51907	Bajo	1581
15	México	15094	Tepetlixpa	18,327	-0.30026	Bajo	1378
15	México	15102	Timilpan	15,391	-0.40675	Bajo	1461

Anexo 6. Rezago Social. Municipios del Estado de México en Grado Medio

Clave de la entidad	Entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010
15	México	15001	Acambay	60,918	0.31887	Medio	851
15	México	15003	Aculco	44,823	0.17769	Medio	967
15	México	15005	Almoloya de Juárez	147,653	0.05331	Medio	1062
15	México	15007	Amanalco	22,868	0.46295	Medio	745
15	México	15008	Amatepec	26,334	0.28052	Medio	880
15	México	15021	Coatepec Harinas	36,174	0.14800	Medio	994
15	México	15026	Chapa de Mota	27,551	0.05656	Medio	1060
15	México	15041	Ixtapan del Oro	6,629	0.35368	Medio	829
15	México	15042	Ixtlahuaca	141,482	0.20427	Medio	948
15	México	15047	Jiquipilco	69,031	0.17013	Medio	973
15	México	15056	Morelos	28,426	0.58488	Medio	655
15	México	15085	Temascalcingo	62,695	0.15751	Medio	984
15	México	15086	Temascaltepec	32,870	0.21039	Medio	941
15	México	15087	Temoaya	90,010	0.07900	Medio	1038
15	México	15097	Texcaltitlán	17,390	0.05926	Medio	1057
15	México	15105	Tlatlaya	32,997	0.21732	Medio	934
15	México	15112	Villa del Carbón	44,881	0.07857	Medio	1040
15	México	15113	Villa Guerrero	59,991	0.08792	Medio	1030
15	México	15119	Zumpahuacán	16,365	0.31326	Medio	854
15	México	15123	Luvianos	27,781	0.55874	Medio	674

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 7.

Rezago Social. Municipios del Estado de México en Grado muy bajo

Clave de la entidad	Entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010
15	México	15002	Acolman	136,558	-1.18213	Muy bajo	2211
15	México	15006	Almoloya del Río	10,886	-0.93121	Muy bajo	1996
15	México	15009	Amecameca	48,421	-0.88831	Muy bajo	1949
15	México	15010	Apaxco	27,521	-0.93097	Muy bajo	1995
15	México	15011	Atenco	56,243	-0.97896	Muy bajo	2040
15	México	15012	Atizapán	10,299	-0.77033	Muy bajo	1821
15	México	15013	Atizapán de Zaragoza	489,937	-1.48194	Muy bajo	2388
15	México	15017	Ayapango	8,864	-0.91678	Muy bajo	1981
15	México	15018	Calimaya	47,033	-0.89499	Muy bajo	1956
15	México	15019	Capulhuac	34,101	-0.97132	Muy bajo	2027
15	México	15020	Coacalco de Berriozábal	278,064	-1.75984	Muy bajo	2451
15	México	15022	Cocotitlán	12,142	-1.16585	Muy bajo	2193
15	México	15023	Coyotepec	39,030	-0.88113	Muy bajo	1935
15	México	15024	Cuautitlán	140,059	-1.68431	Muy bajo	2444
15	México	15025	Chalco	310,130	-0.95631	Muy bajo	2015
15	México	15027	Chapultepec	9,676	-1.34905	Muy bajo	2319
15	México	15028	Chiautla	26,191	-1.06704	Muy bajo	2118
15	México	15029	Chicoloapan	175,053	-1.43283	Muy bajo	2365
15	México	15030	Chiconcuac	22,819	-1.09314	Muy bajo	2139
15	México	15031	Chimalhuacán	614,453	-0.82922	Muy bajo	1880
15	México	15033	Ecatepec de Morelos	1,656,107	-1.36873	Muy bajo	2326
15	México	15035	Huehuetoca	100,023	-1.40060	Muy bajo	2351
15	México	15037	Huixquilucan	242,167	-1.37281	Muy bajo	2329
15	México	15039	Ixtapaluca	467,361	-1.24488	Muy bajo	2251
15	México	15044	Jaltenco	26,328	-1.47777	Muy bajo	2387
15	México	15046	Jilotzingo	17,770	-0.80659	Muy bajo	1858
15	México	15051	Lerma	134,799	-1.08321	Muy bajo	2130
15	México	15053	Melchor Ocampo	50,240	-1.21228	Muy bajo	2232
15	México	15054	Metepec	214,162	-1.60753	Muy bajo	2429
15	México	15055	Mexicaltzingo	11,712	-0.99562	Muy bajo	2060
15	México	15057	Naucalpan de Juárez	833,779	-1.34676	Muy bajo	2317
15	México	15058	Nezahualcóyotl	1,110,565	-1.37588	Muy bajo	2335
15	México	15059	Nexhtlalpan	34,374	-0.95069	Muy bajo	2010
15	México	15060	Nicolás Romero	366,602	-1.11785	Muy bajo	2159
15	México	15061	Nopaltepec	8,895	-0.86337	Muy bajo	1915
15	México	15062	Ocoyoacac	61,805	-1.06092	Muy bajo	2111
15	México	15065	Otumba	34,232	-0.76807	Muy bajo	1818
15	México	15069	Papalotla	4,147	-1.18486	Muy bajo	2215
15	México	15070	La Paz	253,845	-1.01325	Muy bajo	2071
15	México	15071	Polotitlán	13,002	-0.82552	Muy bajo	1876
15	México	15072	Rayón	12,748	-1.11098	Muy bajo	2153
15	México	15073	San Antonio la Isla	22,152	-1.27703	Muy bajo	2273
15	México	15075	San Martín de las Pirámides	24,851	-1.02908	Muy bajo	2084
15	México	15076	San Mateo Atenco	72,579	-1.03127	Muy bajo	2087
15	México	15081	Tecámac	364,579	-1.52306	Muy bajo	2406
15	México	15083	Temamatla	11,206	-1.17929	Muy bajo	2207
15	México	15084	Temascalapa	35,987	-0.71366	Muy bajo	1757
15	México	15089	Tenango del Aire	10,578	-1.06287	Muy bajo	2116
15	México	15091	Teoloyucan	63,115	-1.11185	Muy bajo	2154
15	México	15092	Teotihuacán	53,010	-1.16037	Muy bajo	2188
15	México	15093	Tepetlaoxtoc	27,944	-0.89654	Muy bajo	1958
15	México	15095	Tepetzotlán	88,559	-1.09810	Muy bajo	2143
15	México	15096	Tequixquiac	33,907	-0.84210	Muy bajo	1892
15	México	15098	Texcalyacac	5,111	-0.98889	Muy bajo	2050
15	México	15099	Texcoco	235,151	-1.16383	Muy bajo	2190
15	México	15100	Tezoyuca	35,199	-0.79707	Muy bajo	1849
15	México	15101	Tlanquistenco	70,682	-0.64480	Muy bajo	1695
15	México	15103	Tlalmanalco	46,130	-1.26824	Muy bajo	2268
15	México	15104	Tlalnepantla de Baz	664,225	-1.49449	Muy bajo	2393
15	México	15106	Toluca	819,561	-1.19348	Muy bajo	2220
15	México	15107	Tonatico	12,099	-0.77455	Muy bajo	1825
15	México	15108	Tultepec	91,808	-1.25688	Muy bajo	2262
15	México	15109	Tultitlán	524,074	-1.51313	Muy bajo	2399
15	México	15110	Valle de Bravo	61,593	-0.65045	Muy bajo	1701
15	México	15115	Xonacatlán	46,331	-0.76504	Muy bajo	1814
15	México	15116	Zacazonapan	4,051	-0.74723	Muy bajo	1796
15	México	15118	Zinacantepec	167,759	-0.67416	Muy bajo	1724
15	México	15120	Zumpango	159,647	-1.10870	Muy bajo	2152
15	México	15121	Cuautitlán Izcalli	511,675	-1.65560	Muy bajo	2439
15	México	15122	Valle de Chalco Solidaridad	357,645	-0.91349	Muy bajo	1978
15	México	15125	Tonanitla	10,216	-1.10590	Muy bajo	2149

Anexo 8 Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Marginación. Municipios del Estado de México en Grado Alto

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010	2010
		México	15 175 862					
15	008	Amatepec	26 334	0.59683	Alto	34.416	8	682
15	032	Donato Guerra	33 455	0.90049	Alto	37.848	4	468
15	041	Ixtapan del Oro	6 629	0.52854	Alto	33.645	11	737
15	074	San Felipe del Progreso	121 396	0.53235	Alto	33.688	10	732
15	105	Tlatlaya	32 997	0.72041	Alto	35.813	7	577
15	111	Villa de Allende	47 709	0.54288	Alto	33.807	9	724
15	114	Villa Victoria	94 369	0.79231	Alto	36.625	6	531
15	119	Zumpahuacán	16 365	0.50905	Alto	33.425	12	752
15	123	Luvianos	27 781	0.91347	Alto	37.994	3	458
15	124	San José del Rincón	91 345	0.88512	Alto	37.674	5	477

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 9.

Marginación. Municipios del Estado de México en Grado Bajo

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010	2010
		México	15 175 862					
15	006	Almoloya del Río	10 886	-1.14202	Bajo	14.768	75	2 128
15	009	Amecameca	48 421	-1.16095	Bajo	14.554	80	2 140
15	010	Apaxco	27 521	-1.16208	Bajo	14.541	81	2 141
15	011	Atenco	56 243	-1.10953	Bajo	15.135	71	2 101
15	012	Atizapán	10 299	-0.90669	Bajo	17.427	65	1 958
15	017	Ayapango	8 864	-0.79219	Bajo	18.721	58	1 870
15	018	Calimaya	47 033	-1.17279	Bajo	14.420	82	2 152
15	023	Coyotepec	39 030	-1.17292	Bajo	14.419	83	2 153
15	025	Chalco	310 130	-1.24126	Bajo	13.647	87	2 189
15	028	Chiautla	26 191	-1.19418	Bajo	14.179	84	2 165
15	031	Chimalhuacán	614 453	-1.10318	Bajo	15.207	70	2 097
15	036	Hueypoxtla	39 864	-0.83429	Bajo	18.245	60	1 900
15	046	Jilotzingo	17 970	-0.91697	Bajo	17.311	66	1 967
15	050	Juchitepec	23 497	-0.86574	Bajo	17.890	61	1 928
15	059	Nextlalpan	34 374	-1.11690	Bajo	15.052	73	2 111
15	061	Nopaltepec	8 895	-0.70631	Bajo	19.691	52	1 799
15	065	Otumba	34 232	-0.81335	Bajo	18.482	59	1 886
15	068	Ozumba	27 207	-0.74845	Bajo	19.215	54	1 827
15	069	Papalotla	4 147	-1.13023	Bajo	14.901	74	2 122
15	070	La Paz	253 845	-1.22106	Bajo	13.875	85	2 180
15	075	San Martín de las Pirámides	24 851	-1.14975	Bajo	14.681	77	2 135
15	083	Temamatla	11 206	-1.15380	Bajo	14.635	78	2 137
15	084	Temascalapa	35 987	-0.87029	Bajo	17.839	62	1 930
15	089	Tenango del Aire	10 578	-1.11649	Bajo	15.057	72	2 110

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Continuación.

Marginación. Municipios del Estado de México en Grado Bajo

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010	2010
15	090	Tenango del Valle	77 965	-0.75343	Bajo	19.159	55	1 834
15	093	Tepetlaoxtoc	27 944	-1.07983	Bajo	15.471	69	2 087
15	094	Tepetlaxpa	18 327	-0.74040	Bajo	19.306	53	1 821
15	098	Texcalyacac	5 111	-0.88249	Bajo	17.701	63	1 942
15	100	Tezoyuca	35 199	-1.00547	Bajo	16.311	67	2 042
15	101	Tianguistenco	70 682	-0.88564	Bajo	17.665	64	1 944
15	107	Tonatico	12 099	-0.76594	Bajo	19.018	56	1 849
15	110	Valle de Bravo	61 599	-0.77928	Bajo	18.867	57	1 857
15	115	Xonacatlán	46 331	-1.14703	Bajo	14.711	76	2 132
15	118	Zinacantepec	167 759	-1.04388	Bajo	15.877	68	2 067
15	122	Valle de Chalco Solidaridad	357 645	-1.22461	Bajo	13.835	86	2 182
15	125	Tonanitla	10 216	-1.15873	Bajo	14.579	79	2 138

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 10.

Marginación. Municipios del Estado de México en Grado Medio

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010	2010
		México	15 175 862					
15	001	Acambay	60 918	0.30325	Medio	31.099	15	926
15	003	Aculco	44 823	0.23760	Medio	30.357	16	975
15	004	Almoloya de Alquisiras	14 856	0.20888	Medio	30.033	18	1 003
15	005	Almoloya de Juárez	147 653	-0.35190	Medio	23.696	40	1 499
15	007	Amanalco	22 868	0.19673	Medio	29.895	20	1 013
15	014	Atzacmulco	93 718	-0.65660	Medio	20.253	49	1 747
15	015	Atlautla	27 663	-0.50418	Medio	21.975	42	1 616
15	016	Axapusco	25 559	-0.62058	Medio	20.660	48	1 720
15	021	Coatepec Harinas	36 174	0.00587	Medio	27.739	25	1 191
15	026	Chapa de Mota	27 551	-0.00866	Medio	27.575	26	1 207
15	034	Ecatzingo	9 369	-0.31103	Medio	24.158	37	1 465
15	038	Isidro Fabela	10 308	-0.59477	Medio	20.952	46	1 700
15	040	Ixtapan de la Sal	33 541	-0.53878	Medio	21.584	44	1 652
15	042	Ixtlahuaca	141 482	-0.17983	Medio	25.640	33	1 354
15	043	Xalatlaco	26 865	-0.68314	Medio	19.953	50	1 775
15	045	Jilotepec	83 755	-0.33233	Medio	23.917	39	1 485
15	047	Jiquipilco	69 031	-0.08220	Medio	26.744	28	1 264
15	048	Jocotitlán	61 204	-0.59192	Medio	20.984	45	1 694
15	049	Joquicingo	12 840	-0.28507	Medio	24.451	36	1 442
15	052	Malinalco	25 624	-0.15535	Medio	25.917	32	1 328
15	056	Morelos	28 426	0.38195	Medio	31.988	13	859
15	063	Ocuilán	31 803	0.02625	Medio	27.969	24	1 174
15	064	El Oro	34 446	-0.12364	Medio	26.275	30	1 299
15	066	Otzoloapan	4 864	0.35123	Medio	31.641	14	887
15	067	Otzolotepec	78 146	-0.53777	Medio	21.596	43	1 650
15	071	Polotitlán	13 002	-0.60904	Medio	20.791	47	1 714
15	077	San Simón de Guerrero	6 272	0.14740	Medio	29.338	21	1 069
15	078	Santo Tomás	9 111	-0.20024	Medio	25.410	34	1 368
15	079	Soyaniquilpan de Juárez	11 798	-0.31429	Medio	24.121	38	1 467
15	082	Tejupilco	71 077	0.10660	Medio	28.877	22	1 105
15	085	Temascalcingo	62 695	0.10155	Medio	28.820	23	1 108
15	086	Temascaltepec	32 870	0.23438	Medio	30.321	17	979
15	087	Temoaya	90 010	-0.11075	Medio	26.421	29	1 287
15	088	Tenancingo	90 946	-0.69539	Medio	19.815	51	1 790
15	097	Texcaltitlán	17 390	0.20606	Medio	30.001	19	1 005
15	102	Timilpan	15 391	-0.25479	Medio	24.793	35	1 420
15	112	Villa del Carbón	44 881	-0.06052	Medio	26.989	27	1 246
15	113	Villa Guerrero	59 991	-0.15245	Medio	25.950	31	1 324
15	116	Zacazonapan	4 051	-0.36507	Medio	23.547	41	1 511

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.
Anexo 11.

Marginación. Municipios del Estado de México en Grado Muy Alto

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010	2010
		México	15 175 862					
15	080	Sultepec	25 809	1.01898	Muy alto	39.187	1	392
15	117	Zacualpan	15 121	0.97226	Muy alto	38.659	2	417

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Marginación. Municipios del Estado de México en Grado Muy Bajo

Anexo 12.

Clave de la entidad federativa	Clave del municipio	Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
				2010	2010	2010	2010	2010
		México	15 175 862					
15	002	Acolman	136 558	-1.32310	Muy bajo	12.722	94	2 241
15	013	Atizapán de Zaragoza	489 937	-1.79774	Muy bajo	7.359	120	2 417
15	019	Capulhuac	34 101	-1.27162	Muy bajo	13.304	89	2 209
15	020	Coacalco de Berriozábal	278 064	-2.05024	Muy bajo	4.506	125	2 451
15	022	Cocotitlán	12 142	-1.32818	Muy bajo	12.665	95	2 243
15	024	Cuautitlán	140 059	-1.88018	Muy bajo	6.427	122	2 432
15	027	Chapultepec	9 676	-1.39025	Muy bajo	11.963	101	2 280
15	029	Chicoloapan	175 053	-1.57633	Muy bajo	9.860	110	2 339
15	030	Chiconcuac	22 819	-1.35790	Muy bajo	12.329	99	2 263
15	033	Ecatepec de Morelos	1 656 107	-1.61804	Muy bajo	9.389	113	2 352
15	035	Huehuetoca	100 023	-1.45046	Muy bajo	11.283	105	2 299
15	037	Huixquilucan	242 167	-1.66478	Muy bajo	8.861	115	2 378
15	039	Ixtapaluca	467 361	-1.51931	Muy bajo	10.505	109	2 321
15	044	Jaltenco	26 328	-1.84001	Muy bajo	6.881	121	2 426
15	051	Lerma	134 799	-1.28106	Muy bajo	13.197	91	2 215
15	053	Melchor Ocampo	50 240	-1.35570	Muy bajo	12.354	98	2 261
15	054	Metepec	214 162	-1.96475	Muy bajo	5.471	124	2 444
15	055	Mexicaltzingo	11 712	-1.42266	Muy bajo	11.597	103	2 291
15	057	Naucalpan de Juárez	833 779	-1.66487	Muy bajo	8.860	116	2 379
15	058	Nezahualcóyotl	1 110 565	-1.66096	Muy bajo	8.904	114	2 375
15	060	Nicolás Romero	366 602	-1.41817	Muy bajo	11.648	102	2 290
15	062	Ocoyoacac	61 805	-1.33385	Muy bajo	12.600	96	2 246
15	072	Rayón	12 748	-1.25237	Muy bajo	13.521	88	2 196
15	073	San Antonio la Isla	22 152	-1.51339	Muy bajo	10.572	108	2 319
15	076	San Mateo Atenco	72 579	-1.33584	Muy bajo	12.578	97	2 248
15	081	Tecámac	364 579	-1.76677	Muy bajo	7.709	118	2 408
15	091	Teoloyucán	63 115	-1.45603	Muy bajo	11.220	106	2 304
15	092	Teotihuacán	53 010	-1.29778	Muy bajo	13.008	92	2 228
15	095	Tepotztlán	88 559	-1.38073	Muy bajo	12.071	100	2 278
15	096	Tequixquiác	33 907	-1.30455	Muy bajo	12.932	93	2 234
15	099	Texcoco	235 151	-1.47604	Muy bajo	10.994	107	2 308
15	103	Tlalmanalco	46 130	-1.42864	Muy bajo	11.529	104	2 295
15	104	Tlalnepantla de Baz	664 225	-1.78844	Muy bajo	7.464	119	2 413
15	106	Toluca	819 561	-1.60430	Muy bajo	9.544	112	2 348
15	108	Tultepec	91 808	-1.57674	Muy bajo	9.856	111	2 340
15	109	Tultitlán	524 074	-1.71986	Muy bajo	8.239	117	2 395
15	120	Zumpango	159 647	-1.27677	Muy bajo	13.246	90	2 212
15	121	Cuautitlán Izcalli	511 675	-1.94061	Muy bajo	5.744	123	2 443

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.
Anexo 13.

Participación Social en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) 2008 Estado de México

Ejercicio Fiscal	Entidad municipal	¿Existe y opera en el Municipio el COPLADEM o CODEMUN?	El municipio presenta algún reglamento del funcionamiento del COPLADEM o CODEMUN	Número de sesiones de trabajo que tuvo el COPLADEM ó CODEMUN en el año	Número de representantes sociales que en promedio participaron en las sesiones del COPLADEM ó CODEMUN	Obras y acciones de la muestra auditada que fueron autorizadas por el Comité de planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM) ó Consejo de Desarrollo Municipal (%)	Obras y acciones de la muestra auditada que cuentan con solicitud de la comunidad (%)	Obras y acciones terminadas de la muestra auditada con acta de entrega-recepción a la comunidad y al organismo operador (%)
2008	Almoloya de Juárez	CODEMUN	Presentó Reglamento del Funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal	1	60	99.6	99.6	100
2008	Chimalhuacán	CODEMUN	Presentó Reglamento del Funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal	6	0	100	100	100
2008	Nezahualcóyotl	CODEMUN	Presentó Reglamento del Funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal	10	13	100	87.1	90
2008	San Felipe del Progreso	CODEMUN	Presentó Reglamento del Funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal	4	0	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 14.

Participación Social en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) 2009 Estado de México

Ejercicio fiscal	Entidad Municipal	¿Existe y opera en el Municipio el COPLADEM o CODEMUN u otros?	El municipio presenta algún reglamento del funcionamiento del COPLADEM o CODEMUN	Inversión en obras y acciones realizadas a propuesta del COPLADEM ó CODEMUN (%)	EL COPLADEM ó CODEMUN sesionó para integrar la propuesta del programa de inversión	Las obras y acciones cuentan con la solicitud de la comunidad	El COPLADEM ó CODEMUN sesionó para evaluar los resultados del fondo	Se promovió la constitución del Comité Comunitario de Control y Vigilancia (COCICOVI)
2009	Ecatepec de Morelos	No	No	0	No	0	No	Si
2009	Ixtlahuaca	CODEMUN	No	100	Si	0	No	Si
2009	San Felipe del Progreso	CODEMUN	No	100	Si	Si	Si	N/E
2009	San José del Rincón	CODEMUN	No	100	Si	N/E	No	N/E
2009	Toluca	COPACI	No	100	Si	Si	Si	N/E

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 15.

Participación Social en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) 2010 Estado de México

Ejercicio Fiscal	Entidad Municipal	¿Existe y opera en el Municipio el COPLADEM o CODEMUN u otros?	El municipio presenta algún reglamento del funcionamiento del COPLADEM o CODEMUN	Inversión en obras y acciones realizadas a propuesta del COPLADEM ó CODEMUN (%)	EL COPLADEM ó CODEMUN sesionó para integrar la propuesta del programa de inversión	Las obras y acciones cuentan con la solicitud de la comunidad	El COPLADEM ó CODEMUN sesionó para evaluar los resultados del fondo	Se promovió la constitución del Comité Comunitario de Control y Vigilancia (COCICOVI)
2010	Almoloya de Juárez	CODEMUN	No	0	N/E	Si	No	Si
2010	Atizapán de Zaragoza	COPLADEMUN	No	0	N/E	No	No	Si
2010	Ecatepec de Morelos	COPACI	No	N/E	N/E	Si	No	No
2010	Jiquipilco	CODEMUN	No	N/E	N/E	Si	No	Si
2010	Naucalpan de Juárez	Solo comité comunitario	No	N/E	N/E	Si	No	No
2010	Nezahualcóyotl	CODEMUN	No	N/E	N/E	Si	No	No
2010	toluca	COPACI	No	N/E	N/E	Si	No	Si

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 17.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 18.

Destino del Fondo para la Infraestructura Municipal Social (FISM) 2008 %

Anexo 19.

Destino del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) 2009 %

	Almoloya de Juárez	Chimalhuacán	Nezahualcóyotl	San Felipe del Progreso
Agua Potable	10.1	16.5	0.0	6.5
Alcantarillado	0.0	0.0	0.0	2.9
Drenaje y letrinas	2.3	0.0	10.0	0.0
Urbanización Municipal	46.0	43.1	50.6	32.8
Electrificación rural	10.6	14.6	15.5	5.9
Infraestructura de pago de obligaciones financieras		30.5	0.0	5.7
Infraestructura de recursos aplicados en seguridad pública	6.3	6.0	21.5	10.6
Mejoramiento de vivienda pública	16.5	26.1	0.0	0.0
Caminos rurales		0.0	0.0	8.3
Infraestructura productiva rural	5.8	0.0	0.0	0.0
Desarrollo institucional	1.1	0.0	0.0	2.2
Gastos Indirectos	0.0	100.0	2.4	0.0
Otros	0.30		0.0	19.2
Porcentaje total	100.0	87.5	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 20.

Destino del Fondo para la Infraestructura Municipal Social (FISM) 2009 %

	Ecatepec de Morelos	Ixtlahuaca	San Felipe del Progreso	San José del Rincón	Toluca
Agua Potable	0.0	3.1	1.5	4.9	0.1
Alcantarillado	0.0		0.1	1.6	0.0
Drenaje y letrinas	0.0	22.0	2.5	0.0	0.1
Urbanización Municipal	27.5	38.5	53.6	10.1	75.2
Electrificación rural	0.0	2.3	6.7	7.5	0.0
Infraestructura básica de salud	0.0	4.1	2.4	0.6	0.0
Infraestructura básica de educación	0.0	5.8	4.8	7.8	0.0
Mejoramiento de vivienda	0.0	2.3	23.6	11.8	24.6
Caminos rurales	0.0	18.4	1.1	51.2	0.0
Infraestructura productiva rural	0.0	0.0		0.0	0.0
Desarrollo Institucional	0.0	1.1	0.8	2.1	0.0
Gastos Indirectos	0.0	2.4	2.5	2.4	0.0
Otros	55.30	0.0	0.4	0.0	0.0
Porcentaje total	82.8	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 21.

Destino del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) 2010 %

	Ecatepec de Morelos	Naucalpan de Juárez
Pago de obligaciones financieras	50.8	0.0
Recursos aplicados en seguridad pública	22.2	0.0
Recursos aplicados en obra pública	0.0	0.0
Otros rubros de gasto.	27.0	0.0
Porcentaje total	100.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 22.

Destino del Fondo para la Infraestructura Municipal Social (FISM) 2010 %

	Almoloya de Juárez	Atizapán de Zaragoza	Ecatepec de Morelos	Jiquipilco	Naucalpan de Juárez	Nezahualcóyotl	Toluca
Agua Potable	10.5	0.0	22.5	2.3	0.0	22.0	0.0
Alcantarillado	15.2	0.0		0.0	0.0	0.0	0.0
Drenaje y letrinas	0.0	0.0	3.2	16.0	0.0	8.9	0.0
Urbanización Municipal	27.9	5.6	29.5	63.2	39.2	32.6	25.9
Electrificación rural	9.5	0.0	4.0	0.7	0.0	0.0	21.4
Infraestructura básica de salud	14.5	7.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Infraestructura básica de educación	4.4	12.5	0.0	5.4	24.0	34.6	14.1
Mejoramiento de vivienda	5.5	0.0	7.5	1.4	0.0	0.0	3.4
Caminos rurales	0.0	0.0	0.0	6.2	0.0	0.0	0.0
Infraestructura productiva rural	6.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Desarrollo Institucional	1.8	0.0	0.0	2.1	0.0	0.0	1.9
Gastos Indirectos	2.1	0.0	0.0	2.7	1.5	0.0	0.0
Otros	2.4	74.0	33.3	0.0	35.3	1.9	2.4
Porcentaje total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	69.1

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 23.

Destino del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) 2011 %

	Naucalpan de Juárez	Nezahualcóyotl
Pago de obligaciones financieras	68.9	34.3
Recursos aplicados en seguridad pública	31.1	41.9
Recursos aplicados en obra pública	0.0	0.0
Otros rubros de gasto.	0.0	23.8
Porcentaje total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 24.

Destino del Fondo para la Infraestructura Municipal Social (FISM) 2011 %

	Almoloya de Alquisiras	Chimalhuacán	Ixtlahuaca	Naucalpan de Juárez	Sultepec	Zacualpan
Agua Potable	2.1	0.8	0.4	0.0	5.1	0.0
Alcantarillado			0.0	0.0		
Drenaje y letrinas	5.5	10.0	12.2	0.0	5.5	0.9
Urbanización Municipal	46.9	32.7	57.1	90.5	25.8	51.9
Electrificación rural	0.0	15.1	4.8	0.0	1.9	12.1
Infraestructura básica de salud	0.0	0.0	2.1	1.2	0.8	5.0
Infraestructura básica de educación	5.2	5.7	14.9	0.7	7.7	0.2
Mejoramiento de vivienda	12.1	18.8	0.8	0.0	10.8	4.6
Caminos rurales	7.9	0.0	7.2	0.0	20.4	2.5
Infraestructura productiva rural	15.6	0.0	0.5	0.0	0.0	11.5
Desarrollo Institucional	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos Indirectos	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8
Otros	0.00	16.9	0.0	7.6	22.0	8.5
Porcentaje total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 25.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Destino del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
(FORTAMUNDF) 2012 %**

	Atizapán de Zaragoza	Ecatepec de Morelos	Huixquilucan	Naucalpan de Juárez	Tlalnepantla
Pago de obligaciones financieras	82.6	49.3	70.0	53.6	53.8
Recursos aplicados en seguridad pública	9.6	31.3	30.0	46.4	46.2
Recursos aplicados en obra pública	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0
Otros rubros de gasto.	7.8	17.7	0.0	0.0	0.0
Porcentaje total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Anexo 26.

Destino del Fondo para la Infraestructura Municipal Social (FISM) 2012 %

	Atizapán de Zaragoza	Cuautitlán Izcalli	Ecatepec de Morelos	Huixquilucan	Naucalpan de Juárez	San Felipe del Progreso	San José del Rincón	Tejupilco	Tlalnepantla de Baz
Agua Potable	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0	0.7	0.0
Alcantarillado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
Drenaje y letrinas	13.4	0.0	0.0	0.0	0.0	7.2	0.0	0.3	0.0
Urbanización Municipal	81.9	61.9	35.8	72.7	99.6	57.6	68.4	57.0	99.4
Electrificación rural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	1.3	0.0	0.0
Infraestructura básica de salud	0.0	25.0	6.2	7.4	0.0	4.5	0.0	0.0	0.0
Infraestructura básica de educación	0.0	0.0	43.1	2.6	0.4	15.0	0.0	7.7	0.0
Mejoramiento de vivienda	0.0	0.0	12.7	17.3	0.0	3.0	2.5	0.3	0.0
Caminos rurales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	7.2	0.0	0.0
Infraestructura productiva rural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.4	0.0
Desarrollo Institucional	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0
Gastos Indirectos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	0.6
Otros	0.0	13.1	2.2	0.0	0.0	0.0	20.6	26.5	0.0
Porcentaje total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 27.

Calidad de la Gestión Gubernamental
 Controles Internos (Manejo y Aplicación)
 Almoloya de Juárez Ejercicio fiscal 2008

Ambiente de Control	Administración de Riesgos	Supervisión de la aplicación eficiente de los mecanismos de control	Información y Comunicación			
FISM	FISM	FISM	FISM			
El municipio cuenta con una descripción de puestos y funciones del personal a cargo del FISM, que establece el nivel de discrecionalidad y supervisión con que deben desempeñarse los servidores públicos	No se tienen controles que le permitan evaluar el déficit de servicios básicos y, de esta manera, hacer congruente la programación de los recursos.	El municipio no cuenta con un programa formal de evaluación si los controles que se tienen establecidos son adecuados y suficientes para la correcta aplicación de los recursos del fondo.	El municipio cuenta con sistemas de archivo que garantizan la adecuada guarda y custodia de la documentación del fondo.			
Se cuenta con planes de capacitación para el personal	No se tienen implantadas medidas de control para asegurar que los recursos del fondo se orienten a obras y acciones contempladas dentro de los rubros que establece el artículo 33, de la Ley de Coordinación Fiscal.	Se cuenta con una estructura formal que define las atribuciones y responsabilidades de las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo de las operaciones.	Los sistemas de información que operan en el municipio permiten cumplir con sus responsabilidades de integrar y consolidar la información financiera y se apoya con un catálogo de cuentas específico			
Agua Potable	3.4	0.0	2.6		0.0	2.5
Alcantarillado	4.6	0.0	0.0		0.0	0.0
Drenaje y letrinas	0.0	0.0	7.6		0.0	5.9
Urbanización Municipal	35.7	77.4	2.9		81.3	65.1
Electrificación rural	0.0	0.0	3.1		2.0	0.0
Infraestructura básica de salud	El municipio cuenta con manuales de organización y procedimientos que definen las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos.	El control de los rendimientos financieros generados de manera adecuada que permite identificarlos y programar su aplicación	Las acciones promovidas por la Contraloría Municipal no tienen carácter preventivo deseable, con objeto de que su participación coadyuve a la optimización en la operación del fondo.	Los mecanismos establecidos para el control del avance físico-financiero de las obras son adecuados y permiten que la información financiera sea identificada y capturada y procesada.		
Mejoramiento de vivienda	0.0	0.0	4.1		3.6	11.8
Caminos rurales	0.0	0.0	68.7		2.0	2.0
Infraestructura productiva rural	El municipio promueve la participación de la ciudadanía en el diseño, aplicación, vigilancia, programación, ejecución, control y seguimiento de las obras del fondo.	Los registros para el seguimiento y control de las obras y acciones financiadas con los recursos del fondo no se realizan de manera fehaciente los avances físico-financieros	El municipio recibe del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) propuestas de indicadores para evaluar y medir la eficiencia en la aplicación del FISM.	El sistema de información financiera permite conocer y registrar los activos fijos y los bienes patrimoniales.		
Desarrollo Institucional	0.2	0.0	0.5		1.6	2.0
Gastos Indirectos	3.9	0.0	0.0		2.8	2.3
Otros	9.40	45.1	0.0		0.0	6.5
Porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia de los Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Almoleya de Juárez Ejercicio fiscal 2008**

Ambiente de Control	Administración de Riesgos	Supervisión de la aplicación eficiente de los mecanismos de control	Información y Comunicación
FISM	FISM	FISM	FISM
No obstante que el municipio cuenta con un área de planeación, programación y presupuestación, un 4.2% de los recursos ejercidos del FISM 2008 se orientaron a obras y acciones no contempladas dentro de los rubros que establece el artículo 33, de la Ley de Coordinación Fiscal.	No se ha implementado al final del ejercicio la evaluación de los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos del FISM, a fin de retroalimentar la operación del fondo para el siguiente ejercicio		No se publicaron los informes trimestrales del ejercicio del fondo 2008 remitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los órganos locales de difusión, en medios electrónicos ni en publicaciones específicas.
La documentación comprobatoria del gasto realizado con FISM 2008 no se encuentra cancelada con el sello de "Operado y Pagado".	El buen control del fondo se sustenta en la puntual transferencia de recursos, registros contables y el cumplimiento normativo, aunque existen, dentro de este último rubro, la necesidad de aplicar y conocer más la normativa para evitar errores que pueden perjudicar la administración del FISM.		El municipio comunicó sólo los últimos dos trimestres del año a las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sobre la utilización de los recursos del FISM 2008.
Los recursos del FISM 2008 no fueron ejercidos en su totalidad en el ejercicio para el que fueron asignados, lo cual propicia incumplimiento de las metas y objetivos planteados.	El municipio abrió una cuenta bancaria específica para recibir y administrar los recursos del FISM 2008; no obstante, se realizaron transferencias de recursos del fondo a otros fondos o programas municipales.		El municipio maneja en forma separada los recursos del Ramo 33 y los propios.
	Las cifras presentadas en los estados financieros, cierre de ejercicio presupuestal y en la Cuenta Pública Municipal respecto del FISM 2008, no fueron conciliadas con el FISM 2008, no se conciliaron los recursos de las cuentas públicas 2008-2014.		No hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos, obras y acciones por realizar, el costo de cada una, ubicación, metas y beneficiarios y, al término del ejercicio, no se informó los resultados alcanzados.

Fuente: Elaboración propia que se basa en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2008-2014.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Chimalhuacán Ejercicio fiscal 2008**

Ambiente de Control		Administración de Riesgos		Supervisión de la aplicación eficiente de los mecanismos de control		Información y Comunicación	
FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF
El municipio promovió la participación de la ciudadanía, en el destino, aplicación, vigilancia, programación, ejecución y control de las obras del fondo.	La documentación original comprobatoria del gasto realizado con el FORTAMUNDF 2008, se encuentra cancelada con el sello de "Operado y Pagado".	No se ha implantado como una medida de control al final del ejercicio la evaluación de los resultados obtenidos con la aplicación del FISM 2008, a fin de retroalimentar la operación del fondo para el siguiente ejercicio.				El municipio no maneja contable ni presupuestalmente en forma separada los recursos del Ramo 33 y los propios.	
No se tiene un área especial que se encargue de procesar la información que garantice la correcta integración de los expedientes técnicos relacionados con los procesos de adjudicación y contratación de obra pública.	Los recursos del FORTAMUNDF 2008 no fueron ejercidos en su totalidad en el ejercicio para el que fueron asignados, lo cual, aún cuando de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal no es obligatorio aplicarlos en el mismo ejercicio, sí propicia incumplimiento de las metas y objetivos planteados.	El municipio abrió una cuenta bancaria específica para recibir y administrar los recursos del FISM 2008, pero no se contrató una cuenta productiva				No se hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios ni al término del ejercicio informó sobre los resultados alcanzados.	
No obstante que el municipio cuenta con un área de planeación, programación y presupuestación, el 4.7% de los recursos ejercidos del FISM 2008 se orientan a obras y acciones no contempladas dentro de los rubros que establece el artículo 33, inciso a, de la Ley de Coordinación Fiscal.		Las cifras presentadas en los estados financieros, cierre de ejercicio presupuestal y en la cuenta pública municipal, respecto del FISM 2008, no son conciliadas mensualmente entre las dependencias involucradas.				No se publicaron los informes trimestrales sobre la utilización de los recursos del fondo en los órganos locales de difusión, ni se pusieron a disposición del público en general a través de publicaciones específicas y medios electrónicos.	
La mayoría de la documentación original comprobatoria del gasto del FISM 2008, se encuentra cancelada con el sello de "Operado y Pagado"		No se rebasó el porcentaje autorizado para gastos indirectos.					
Los recursos del FISM 2008 no fueron ejercidos en su totalidad en el ejercicio para el que fueron asignados, lo cual propicia incumplimiento de las metas y objetivos planteados.		El municipio lleva a cabo los actos de entrega-recepción de las obras del FISM 2008 a los beneficiarios donde se constata la operación de las obras y la satisfacción de los beneficiarios directos de las obras.					

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.
Anexo 29.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 30.

Calidad de la Gestión Gubernamental
 Controles Internos (Manejo y Aplicación)
 Nezahualcóyotl Ejercicio fiscal 2008

Ambiente de Control		Administración de Riesgos		Supervisión de la aplicación eficiente de los mecanismos de control		Información y Comunicación	
FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF
La administración municipal cuenta con un Código de Conducta que define la actuación ética que deben observar los servidores públicos.	La administración del municipio no cuenta con manuales de procedimientos que demarcan las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo, la Tesorería Municipal y la Subdirección de Programas de Inversión Federal y Estatal, supervisan y vigilan las funciones y responsabilidades de cada área, lo que asegura la corrección de errores y retroalimentación de los procesos del FORTAMUN-DF.	No se tienen controles para conocer el déficit de servicios que se están dando, para hacer congruente la distribución programática de los recursos.	El municipio tiene implantadas medidas de control para conocer el uso de los recursos que se destinan a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.	El municipio cuenta con un programa formal de supervisión que define las atribuciones y responsabilidades de todas las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo de las operaciones.	El municipio cuenta con un programa formal de supervisión que coadyuva a evaluar si los recursos que se tienen establecidos son adecuados y suficientes para la correcta aplicación de los recursos del fondo.	El municipio cuenta con sistemas de archivo eficientes, que permiten tener la custodia de la documentación del fondo.	El municipio cuenta con sistemas de archivo eficientes que permiten tener la custodia de la documentación del fondo.
Los servidores públicos de nivel superior del municipio se apoyan en los planes operativos y en políticas internas, además, inculcan valores éticos entre el personal operativo del fondo de forma verbal, así han fomentado la conciencia e importancia de la tarea de servir a la sociedad.	Los recursos del FORTAMUN-DF 2008 no fueron ejercidos en su totalidad en el ejercicio para el que fueron asignados, lo cual, aun cuando de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal no es obligatorio aplicarlos en el mismo ejercicio, propicia incumplimiento de las metas y objetivos planteados.	No se tienen implantadas medidas de control para asegurar que los recursos del fondo se orienten a obras y acciones contempladas dentro de los rubros que establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.	El control de los rendimientos financieros generados es adecuado, lo que permite identificarlos y programar su aplicación.	Se cuenta con una estructura formal que define las atribuciones y responsabilidades de todas las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo de las operaciones.	Se han fortalecido los tramos de control en la operación del FORTAMUN-DF.	Los sistemas de información que operan en el municipio les permiten cumplir con las responsabilidades de integrar y consolidar la información financiera que es apoyada con el catálogo de cuentas específico.	Los sistemas de información que operan en el municipio les permiten cumplir con sus responsabilidades de integrar y consolidar la información financiera; ésta cuenta con una estructura definida mediante un catálogo de cuentas específico.
El municipio cuenta con una descripción de puestos y funciones del personal a cargo del FISM, que establece el nivel de discrecionalidad y supervisión con que deben desempeñarse los servidores públicos.	La administración municipal cuenta con un Código de Conducta específico que delimita la actuación ética que deben observar los servidores públicos.	El control de los rendimientos financieros generados es adecuado, lo que permite identificarlos y programar su aplicación.	Los registros implantados para el seguimiento y control de las obras y acciones financiadas con los recursos del fondo muestran de manera fehaciente los avances físico-financieros.	Las acciones promovidas por la Contraloría Municipal no tienen el carácter preventivo deseable, con el objetivo de que su participación coadyuve a la optimización en la operación del fondo.	El municipio no cuenta con una estructura formal que define las atribuciones y responsabilidades de todas las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo de las operaciones.	Los mecanismos establecidos para el control del avance físico-financiero de las obras son adecuados y permiten que la información financiera sea identificada, capturada y procesada.	Los mecanismos que se tienen establecidos para el control del avance físico-financiero son adecuados y permiten que la información financiera sea fácilmente identificada, capturada y procesada.
Se cuenta con programas de capacitación para el personal.	El municipio cuenta con una descripción de puestos o funciones del personal a cargo del FORTAMUN-DF, que establece el nivel de discrecionalidad y supervisión con que deben desempeñarse los servidores públicos.	Los registros para el seguimiento y control de las obras y acciones financiadas con los recursos del fondo muestran de manera fehaciente los avances físico-financieros.	No se ha implantado como una medida de control el evaluar al final del ejercicio los resultados de la aplicación de los recursos del FORTAMUN-DF, a fin de retroalimentar la operación del fondo para el siguiente ejercicio.	La Tesorería Municipal realiza conciliaciones en forma mensual con los departamentos ejecutores del fondo, así como al cierre del ejercicio presupuestal para avalar las cifras presentadas en la Cuenta Pública Municipal.	Las acciones promovidas por la Contraloría Municipal no tienen el carácter preventivo deseable, con objeto de que su participación coadyuve a la optimización en la operación del fondo. Estado de México	El sistema de información financiera permite conocer y registrar los activos fijos y los bienes patrimoniales.	El sistema de información financiera permite conocer y registrar los activos fijos y los bienes patrimoniales en general de manera oportuna y confiable.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Continuación

Calidad de la Gestión Governamental
 Controles Internos (Manejo y Aplicación)
 Nezahualcóyotl Ejercicio fiscal 2008

Ambiente de Control		Administración de Riesgos		Supervisión de la aplicación eficiente de los mecanismos de control		Información y Comunicación	
FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF	FISM	FORTAMUNDF
El municipio no cuenta con manuales de organización ni de procedimientos que definan las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo, la Tesorería Municipal y la Subdirección de Programas de Inversión Federal y Estatal, supervisan y vigilan las funciones y responsabilidades de cada área, lo cual permite tener objetivos definidos que aseguran la corrección de errores y retroalimentación de los procesos, con el fin de optimizar todas y cada una de las acciones administrativas y operativas del manejo del FISM.	Se cuenta con programas de capacitación para el personal.	Se cuenta con procedimientos de adjudicación de las obras y se cumplió con los rangos establecidos en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.	El municipio abrió una cuenta bancaria específica para recibir y administrar los recursos del FORTAMUN-DF 2008.	El municipio recibe del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), propuestas de indicadores para evaluar y medir la eficiencia en la aplicación del FISM.	La Tesorería Municipal realiza conciliaciones cada mes con los departamentos ejecutores del ejercicio del fondo, así como al cierre del ejercicio presupuestal para avalar las cifras presentadas en la Cuenta Pública Municipal.	No se publicó el tercer informe trimestral del fondo 2008, remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los órganos locales de difusión, en medios electrónicos ni publicaciones específicas.	Se tienen establecidas actividades de control para realizar de manera periódica y sistemática conciliaciones entre la información que generan el área financiera en relación con los recursos del FORTAMUN-DF.
El municipio promovió la participación de la ciudadanía, en el destino, aplicación, vigilancia, programación, ejecución, control y seguimiento de las obras del fondo.	Se cuenta con actividades de control para garantizar la adecuada integración de los expedientes del personal de seguridad pública y lo relacionado con los procesos de adjudicación y contratación de adquisiciones.	No se ha implementado el evaluar al final del ejercicio los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos del FISM, a fin de retroalimentar la operación del fondo para el siguiente ejercicio.	Las cifras presentadas en los estados financieros, cierre de ejercicio presupuestal y en la Cuenta Pública Municipal fueron conciliadas mensualmente entre las dependencias involucradas.		El municipio recibe del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), propuestas de indicadores para evaluar y medir la eficiencia en la aplicación del FORTAMUN-DF.	El municipio comunicó sólo el tercer trimestre a las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sobre la utilización de los recursos del FISM 2008.	El segundo y tercer informe trimestral sobre la utilización de los recursos del FORTAMUN-DF 2008, remitidos a la SHCP, no se publicaron en los órganos locales de difusión, ni en medios electrónicos y en publicaciones específicas.
El municipio tiene instrumentadas medidas de control que aseguran que la documentación generada en las distintas etapas se integre al expediente técnico de cada obra.	La documentación original comprobatoria del gasto realizado con el FORTAMUN-DF 2008, se encuentra cancelada con el sello de "Operado y Pagado".	La fuerza del municipio al manejar el fondo se sustenta en la puntual transferencia de recursos, registros contables y el cumplimiento normativo, aunque existe dentro de este último rubro la necesidad de aplicar y conocer más la normativa para evitar errores que pueden perjudicar la administración del FISM.	Se cuenta con el programa de seguridad pública que contiene indicadores y el seguimiento de los mismos orienta las acciones en esta materia.			El municipio maneja en forma separada los recursos del Ramo 33 y los propios.	El municipio no remitió a la SHCP, a través del Gobierno del Estado los informes del primero y cuarto trimestres, sobre la utilización de los recursos del FORTAMUN-DF 2008.

Anexo 31.

Calidad de la Gestión Governamental
 Controles Internos (Manejo y Aplicación)
 San Felipe del Progreso Ejercicio fiscal 2008

Ambiente de Control	Administración de Riesgos	Supervisión de la aplicación eficiente de los mecanismos de control	Información y Comunicación
FISM	FISM	FISM	FISM
El municipio cuenta con un Código de Conducta específico que delimita la actuación ética que deben observar los servidores públicos.	Se tienen implantadas medidas de control para conocer el déficit de servicios básicos y de esta manera hacer congruente la distribución programática de los recursos.	El municipio cuenta con una estructura formal que define las atribuciones y responsabilidades de todas las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo de las operaciones.	El municipio cuenta con sistemas de archivo eficientes, que garantizan la adecuada guarda y custodia de la documentación del fondo.
El municipio cuenta con una descripción de puestos o funciones del personal a cargo del FISM, que establece el nivel de discrecionalidad y supervisión con que deben desempeñarse los servidores públicos.	No se tienen implantadas medidas de control para garantizar que los recursos del fondo se orienten a obras y acciones contempladas dentro de los rubros que establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal	Las acciones promovidas por la Contraloría Municipal no tienen el carácter preventivo deseable, con objeto de que su participación coadyuve a la optimización en la operación del fondo.	Los sistemas de información que operan en el municipio les permite cumplir con sus responsabilidades de integrar y consolidar la información financiera; ésta cuenta con una estructura definida mediante un catálogo de cuentas específico.
Se cuenta con programas de capacitación para el personal.	El control de los rendimientos financieros generados es adecuado, lo que les permite identificarlos y programar su aplicación.	La Tesorería Municipal no realiza conciliaciones en forma mensual con los departamentos ejecutores del fondo, ni al cierre del ejercicio presupuestal para avalar las cifras presentadas en la cuenta pública municipal.	Los mecanismos que se tienen establecidos para el control del avance físico financiero de las obras son adecuados y permiten que la información financiera sea fácilmente identificada, capturada y procesada.
El municipio cuenta con manuales de organización y procedimientos que definen las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos, con el fin de optimizar las acciones administrativas y operativas del manejo del FISM.	Los registros implantados para el seguimiento y control de las obras y acciones financiadas con los recursos del fondo muestran de manera fehaciente los avances físico-financieros.	El municipio recibe del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), propuestas de indicadores para evaluar y medir la eficiencia en la aplicación del FISM.	El sistema de información financiera permite conocer y registrar los activos fijos y los bienes patrimoniales de manera oportuna y confiable.
El municipio promovió la participación de la ciudadanía, en el destino, aplicación, vigilancia, programación, ejecución, control y seguimiento de las obras del fondo.	Se cuenta con procedimientos de adjudicación de las obras y se cumplió con los rangos establecidos en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.		No se tienen establecidas actividades de control para realizar de manera periódica y sistemática conciliaciones entre la información que generan el área de obras públicas y el área financiera en relación con los recursos del FISM.
Se cuenta con un área especial que se encarga de procesar la información por medio de un check list que asegura la correcta integración de los expedientes técnicos relacionados con los procesos de adjudicación y contratación de obra pública.	No se ha implantado como una medida de control el evaluar al final del ejercicio los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos del FISM 2008, a fin de retroalimentar la operación del fondo para el siguiente ejercicio.		El municipio no cuenta con evidencia de haber comunicado los informes trimestrales del ejercicio del fondo 2008, a las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Control Interno (Manejo y Aplicación)
Ecatepec de Morelos Ejercicio fiscal 2009

Anexo 32.

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
El municipio dispone de un manual de procedimientos para la ejecución del FISM y del personal, mobiliario, equipo, vehículos y los medios de trabajo necesarios para efectuar las operaciones del fondo, así como de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normativa en el proceso de licitación y contratación de las obras.	El manual de procedimientos para la ejecución del FISM no incluye las actividades referentes a la transparencia de la gestión del fondo, como es la difusión de las obras y acciones al inicio y cierre del ejercicio, así como la entrega y publicación de informes trimestrales, sobre el fondo, a la SHCP y a la SEDESOL.	El municipio tiene el personal, el mobiliario, el equipo, los vehículos y los medios de trabajo necesarios para efectuar las operaciones del fondo.	Se carece de un manual de procedimientos para operar el fondo, que defina políticas, procedimientos y actividades, de los puestos y las áreas que intervienen en su operación.
	No existe un área coordinadora de la gestión del FISM y no se dispone de mecanismos que garanticen el uso de una sola cuenta bancaria para el manejo de los recursos del fondo	Dispone de mecanismos que garantizan el cumplimiento de la normativa en el proceso de licitación y contratación de las obras.	No existe un área coordinadora de la gestión del fondo.
	El municipio no tiene mecanismos que promuevan y apoyen la constitución y operación de un órgano de planeación participativa como es la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal que, entre otras funciones, integre la propuesta de obras y acciones a efectuarse con el FISM, y realice el seguimiento y la evaluación del fondo.		El municipio no dispone de una estrategia para el saneamiento de la deuda por concepto de los derechos de agua, ya que desconoce su importe.
	Se carece, igualmente, de mecanismos suficientes para garantizar el pago oportuno a los contratistas y la atención de los requerimientos normativos en materia de impacto ambiental, así como para evitar el desvío de recursos a otras cuentas del municipio.		Utiliza para el cálculo del ISR sólo la percepción por concepto de sueldo.
	El municipio no dispone de procedimientos que apoyen el desarrollo de una transparente gestión del FISM; además, el registro contable no es específico para el fondo, por lo que no tiene la calidad necesaria para atender los requerimientos de su operación.		El municipio no dispone de controles suficientes para garantizar que sólo se paguen plazas y sueldos autorizados, ya que no tiene una plantilla y tabulador aprobados.
			Carece de un programa de seguridad pública que oriente las acciones del municipio en esta materia.
			El municipio no tiene los mecanismos suficientes para asegurar el cumplimiento de la normativa en el proceso de adjudicación de las adquisiciones, específicamente, compra de útiles escolares.
			No dispone de procedimientos para apoyar una gestión transparente del fondo.
			Faltan controles para evitar la transferencia de recursos a otras cuentas del municipio.

Calidad de la Gestión Gubernamental

Controles Internos (Manejo y Aplicación)

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2006-2014

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El personal responsable del fondo participó en talleres de capacitación y su rotación no fue relevante; además, se promovió la participación social en la aplicación de los recursos del FISM 2009.	El municipio careció de manuales de organización y de procedimientos para la operación del FISM.
	Existen deficiencias en la coordinación de las áreas responsables de la aplicación de los recursos del fondo.
	En la cuenta bancaria del FISM 2009, se operaron recursos de fuentes de financiamiento distintas.
	Se aplicaron recursos en obras y acciones que no se encuentran previstas dentro de los rubros de la Ley de Coordinación Fiscal.
	Al final del ejercicio, no se evaluaron, los resultados del FISM; los registros contables, presupuestales y patrimoniales del fondo muestran diferencias que no fueron conciliadas.
	El programa de supervisión no asegura la correcta aplicación de los recursos del fondo.
	Las acciones promovidas por la Contraloría Municipal no tienen el carácter preventivo deseable.
	El municipio careció de sistemas de archivo eficiente y no publicó en el órgano local de difusión, en medios electrónicos o en publicaciones específicas los informes del FISM 2009 entregados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
	No dió a conocer a los habitantes del municipio los resultados alcanzados con la aplicación de los recursos del fondo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2008-2014.
Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Nezahualcóyotl Ejercicio fiscal 2009

Anexo 34.

FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades
Existen comités de obra para dar seguimiento al programa de construcción de obras.	El personal que participa en las funciones vinculadas con el fondo no conoce el manual de organización para orientar las acciones de acuerdo con los puestos y perfiles de los servidores públicos municipales.
Por medio del paquete PROGRESS y hoja electrónica el municipio tiene un sistema de información presupuestal para monitorear el costo de las obras y sus avances físicos.	No se dispone de mecanismos o actividades de control para evaluar los conocimientos del personal que participa en la gestión del FORTAMUN-DF.
Los recursos se transfirieron en tiempo y forma, sin limitaciones ni restricciones.	
El personal responsable de la contratación de obra conoce el proceso de licitación, debido a la capacitación que recibe del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y la Secretaría de la Contraloría.	
Se verifica la disponibilidad de recursos para la expedición de cheques; se celebran reuniones entre la presidencia, la tesorería y el área de obras públicas para revisar los avances del fondo, y supervisarlas físicamente.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014
Anexo 35.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
San Felipe del Progreso Ejercicio fiscal 2009**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Se dispone de lineamientos para planear o priorizar las obras sociales.	No existen manuales de organización y procedimientos que orienten las acciones, de acuerdo con los puestos y perfiles de los servidores públicos municipales.
Existen comités de obra para dar seguimiento al programa de construcción de obras.	No se dispone de mecanismos o actividades de control para evaluar los conocimientos del personal que participa en la gestión del FISM.
Hay un área encargada de realizar los procesos de licitación y contratación de obra pública que tiene conocimiento de la normativa aplicable.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
San José del Rincón Ejercicio fiscal 2009**

Anexo 36.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio cuenta con manuales de organización y de procedimientos para la operación del FISM.	Existen deficiencias en la coordinación entre las áreas responsables de la aplicación de los recursos del fondo.
El personal responsable del fondo participó en talleres de capacitación.	En la cuenta bancaria del FISM 2009 se operaron recursos de fuentes de financiamiento distintas.
La rotación del personal que interviene en la operación del fondo no es relevante.	No se implementó evaluar al final del ejercicio los resultados del FISM.
Los registros para el seguimiento y control de las obras y acciones financiadas con los recursos del fondo muestran los avances físico-financieros.	El programa de supervisión no asegura la correcta aplicación de los recursos del fondo.
	Las acciones promovidas por la Contraloría Municipal no tienen el carácter preventivo deseable.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Toluca Ejercicio fiscal 2009**

Anexo 37. FISM	
Fortalezas	Debilidades
Existen comités de obra para dar seguimiento al programa de construcción de obras.	El municipio carece de manuales de organización y procedimientos que orienten las acciones de acuerdo con los puestos y perfiles de los servidores públicos municipales.
Se dan a conocer las obras realizadas por medio de boletines y de los presidentes de los comités de obras, quienes organizan reuniones con las comunidades.	No se dispone de mecanismos o actividades de control para evaluar los conocimientos del personal que participa en la gestión del FISM.
Para la recepción de las obras se invita a los comités de obra, a los órganos de control y a la comunidad en general.	La información financiera que suministra el área de Obras Públicas a la Tesorería Municipal es irregular y origina retrasos en la elaboración de informes.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Almoloya de Juárez Ejercicio fiscal 2010**

Anexo 38.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
A diciembre de 2010, los recursos se ejercieron oportunamente.	
El periodo de ejecución es razonable, 90 días en promedio.	
Los recursos se identifican adecuadamente; los auxiliares contables presentan los elementos mínimos requeridos; los bienes fueron registrados en el activo fijo y en el patrimonio, y existe consistencia entre el monto ejercido y el reportado en la Cuenta Pública municipal.	
El municipio dispone de controles para conducir este proceso, como por ejemplo, cada comunidad decide en asamblea las obras por proponer y elige a los comisarios y delegados que la representan en el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), órgano en el que se realiza la programación y el seguimiento del fondo; en la mayoría de las obras se integró un comité local de desarrollo comunitario que vigila la ejecución de la obra y participó en su entrega-recepción.	
La mayor parte del personal que interviene en la operación del fondo cuenta con una antigüedad mínima de 7 años.	

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Atizapán de Zaragoza Ejercicio fiscal 2010**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas p

Anexo 39.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio cuenta con una estructura organizacional y cuenta con espacio, mobiliario y equipo suficiente, para el desarrollo eficiente de la gestión del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.	Existe un "Manual de Procedimientos Generales para la Operación del los Fondos Municipales del Ramo 33" en proceso de aprobación por el cabildo; sin embargo, no existen mecanismos de evaluación del personal en relación con el fondo; hay un área coordinadora del fondo, sin embargo, no existe una adecuada comunicación con las áreas operativas; el personal de éstas desconoce la normativa aplicable al fondo.
Su sistema contable consta de un catálogo de cuentas y un clasificador por objeto del gasto que define el origen y aplicación de los recursos.	Se abrió la cuenta bancaria para el manejo y administración del fondo; sin embargo, no se dispone de un mecanismo para evitar que los recursos se transfieran a otras cuentas.
	Se constituyó un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia de Obra Pública (COCICOVI), el cual no dispone de un reglamento para su operación, y no se tiene evidencia de su participación en la programación, ejecución control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.
	Los procesos de licitación, adjudicación, contratación, ejecución y entrega-recepción de las obras, así como el pago, registro y control de las estimaciones, no se realizan con ajuste al marco jurídico aplicable.
	Existen obras que no operan o se encuentran suspendidas.
	Falta un control que asegure que las obras y acciones del fondo se orienten a grupos de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema; el conocimiento de la normativa del FISM es insuficiente, por ello se ejecutaron obras no contempladas en los rubros previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.
	El municipio no dispone de información actualizada y sistematizada sobre el déficit en la cobertura de los servicios básicos por pueblos, colonias y ejidos, y tampoco sobre las condiciones de pobreza de la población, que apoyen en la integración del programa de inversión del fondo; sólo se dispone de los polígonos de pobreza de SEDESOL, utilizados en la cabecera municipal; pero no en el resto de las localidades.
	El municipio no hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos mediante el FISM, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
	No se realizan reuniones sistemáticas de revisión del avance del ejercicio, en las cuales se identifiquen, en su caso, retrasos en el mismo y se adopten medidas para su atención; no se dispone de los mecanismos de control suficientes para garantizar que los recursos del FISM se ejerzan con oportunidad; el municipio ejerció, al 31 de diciembre de 2010, el 40.3% del monto asignado.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Ecatepec de Morelos Ejercicio fiscal 2010**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
<p>Anexo 40. Los registros contables en su totalidad son adecuadamente, y los auxiliares contables presentan los elementos mínimos requeridos.</p>	<p>No se ejercieron oportunamente todos los recursos a diciembre de 2010.</p>	<p>El periodo de ejecución de las obras realizadas con el fondo es razonable, 90 días en promedio; en las obras de la muestra se encontraron las actas de entrega-recepción de las obras con el finiquito correspondiente, y existen los comités de obra para dar seguimiento al programa de construcción.</p>	<p>Al cierre de la revisión, no se aplicó la totalidad de los recursos del FORTAMUNDF, en la atención de las necesidades del municipio.</p>
<p>El municipio dispone de controles para conducir el proceso de participación social de manera adecuada, por lo cual tiene un alcance importante; cada comunidad decide en asamblea las obras por proponer y elige a los comisarios y delegados que la representan en el Consejo de Participación Ciudadana(COPACI y COCICOVIS), órgano en el que se programa y da seguimiento del fondo; en la mayoría de las obras se integró un comité local de desarrollo comunitario que vigila la ejecución de la obra y participó en su entrega-recepción.</p>	<p>Falta de personal en el área encargada del ramo 33; se utilizaron los lineamientos mínimos generales de Operación del FISM, emitidos por el Gobierno del Estado, que no se corresponden en algunos aspectos con la Ley de Coordinación Fiscal.</p>	<p>Los recursos se identifican adecuadamente; los auxiliares contables presentan los elementos requeridos; los bienes fueron registrados en el activo fijo y el patrimonio; existe consistencia entre el monto ejercido y el reportado en la Cuenta Pública Municipal; se cuenta con un sistema de información presupuestal por medio del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y hoja electrónica que identifica el costo de las obras y sus avances físicos; el registro de los recursos del fondo es operado por medio de una cuenta bancaria específica; los integrantes del área del Departamento de Programas de inversión constantemente reciben capacitación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, por lo que su desempeño refleja un importante conocimiento de la materia.</p>	<p>El Departamento de Programas de Inversión es insuficiente para llevar un adecuado control del fondo debido a la falta de los recursos humanos y espacio físico; no se tiene una organización adecuada de expedientes, de información y documentación del fondo; no existe la debida coordinación con las demás áreas para disponer de información con calidad y oportunidad; asimismo, para el pago de sueldos y salarios a la Dirección de Seguridad Pública.</p>
<p>En sesión solemne de cabildo se aprobó la propuesta de distribución de los recursos del FISM, así como las modificaciones presupuestales correspondientes al ejercicio 2010.</p>	<p>No se cuenta con los expedientes integrados de obras o acciones, se solicita a diferentes áreas la documentación complementaria.</p>	<p>Existe una supervisión de los mecanismos de control por el equipo de trabajo que integra el Departamento de Programas de Inversión, que se auxilia con los acuerdos de cabildo de la gaceta del Gobierno del Estado y con los registros contables y presupuestales; de esta manera se reducen los riesgos.</p>	<p>Existe un inadecuado control en las garantías establecidas en los contratos de las obras y acciones; además, la vigencia de los contratos se extendió de manera indebida y en incumplimiento de la normativa establecida</p>
	<p>El COPACI integra el programa de inversión del fondo; su participación en el seguimiento es menor y no evalúa el FISM.</p>		<p>Falta supervisión en otras áreas revisadas que mantienen relación con el Departamento de Programas de Inversión que opera el FORTAMUN-DF.</p>
	<p>La gestión del proceso de licitación y contratación de las obras y acciones no es adecuada, ya que en un caso no se ajustó a la normativa.</p>		<p>No se cuenta con un manual de operación y procedimientos que oriente las acciones de acuerdo con los puestos y perfiles de los servidores públicos municipales que participan en la gestión y operación del FORTAMUN-DF. No se formulan los reportes, documentos e informes con oportunidad para efectos de fiscalización y revisión.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 4.1

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Jiquipilco Ejercicio Fiscal 2010**

FISM	
Fortaleza	Debilidades
Las operaciones se registraron contable y presupuestalmente, y se sustentan en los Estados financieros presentados en la Cuenta Pública.	El municipio no publicó con oportunidad el monto recibido, ni la ejecución de obras y acciones, su monto, beneficiarios y resultados alcanzados.
En las obras del fondo se integró un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia encargado de dar seguimiento de su desarrollo.	No se abrió la cuenta bancaria específica en el plazo que marca la normativa.
El ayuntamiento de Jiquipilco ejerció de manera adecuada los recursos del FISM 2010, ya que autorizó y ejerció obras para la población en rezago social y la pobreza extrema y lleva un control adecuado en el pago de las mismas, incluyendo aquellas que se realizaron mediante convenio con el CEDIPIEM. Se integraron adecuadamente los expedientes técnicos por cada obra o acción.	El municipio no dispone de mapas de pobreza, ni de otros estudios sobre las zonas y grupos de mayor rezago, para apoyar la programación de las inversiones.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Existen mecanismos implementados de control donde están claramente definidas y establecidas las funciones, facultades y responsabilidades de las áreas y personas respecto de la gestión del FISM.	No se cuenta con mecanismos de control que eviten la mezcla de recursos y transferencias de la cuenta bancaria específica del FISM a otros fondos.	Existen mecanismos de control donde están claramente definidas y establecidas las funciones, facultades y responsabilidades de las áreas y personas respecto de la gestión del FORTAMUN-DF.	Los sistemas de control del municipio para evitar que se paguen plazas no autorizadas son deficientes.
El personal que participa en la gestión del FISM dispone de los espacios, mobiliario, equipo vehículos y medios de trabajo adecuados para realizar sus actividades inherentes a la gestión del fondo.	No se realizan actividades de control para asegurarse de que se proporcionen los informes sobre el uso de los recursos del fondo a la SEDESOL y a la SHCP.	El personal que gestiona el FORTAMUN-DF dispone de los espacios, mobiliario, equipo, vehículos y medios de trabajo adecuados para realizar sus actividades.	El mecanismo de control que define el proceso para autorizar los tabuladores presenta deficiencias.
No se registra rotación de personal que participa en la gestión del fondo.	No se cuenta con mecanismos de control que vigilen y aseguren la participación de la comisión de planeación para el desarrollo municipal de Naucalpan en la aprobación de las obras realizadas con recursos del FISM.	No se registra rotación de personal que participa en la gestión del fondo.	Los mecanismos del municipio para evitar que no se ejerza el total de los recursos o no se apliquen con oportunidad son deficientes.
Se cuenta con medidas de control que permiten asegurarse de que se ministren en tiempo y forma los recursos del fondo.	Los medios de control implementados para cierta información del FISM no cuentan con la calidad y oportunidad necesarias, debido a que no existe un sistema integral de información en red entre las áreas relacionadas en la gestión del fondo.	Se cuenta con sistemas de control implementados para evitar las omisiones, pagos indebidos o en exceso de las obligaciones fiscales y aportaciones para el pago de ISR, SAR, etc. con cargo a los recursos del FORTAMUN-DF.	Los mecanismos del municipio para asegurar que se difunda a la población al inicio del ejercicio sobre los recursos recibidos de FORTAMUN-DF, las acciones, obras, costo, beneficiarios y, a su término, los resultados alcanzados son inexistentes.
Se tiene un sistema contable que permite registrar las operaciones realizadas con el fondo.		El municipio dispone de medidas necesarias para realizar de manera adecuada y oportuna el control presupuestal del fondo.	
La programación de inversión está sustentada en las solicitudes de la población.		Se tiene un sistema contable para registrar las operaciones del fondo.	
Se dispone de sistemas de control adecuados para que la información sea oportuna y permita atender los requerimientos necesarios para la gestión del fondo.		El municipio cuenta con la contraloría municipal como área encargada de verificar que se apliquen efectivamente los mecanismos de control.	
Se cuenta con un catálogo de cuentas que permite contabilizar de manera sencilla y adecuada las operaciones del fondo.		Se dispone de sistemas de control para que la información sea oportuna y permita atender los requerimientos necesarios para la gestión del fondo.	
		Se cuenta con un catálogo de cuentas para contabilizar de manera sencilla y adecuada las operaciones del fondo.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

Anexo 43.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Nezahualcóyotl Ejercicio Fiscal 2010**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio tiene implementados mecanismos de control para identificar y atender los riesgos que afectan el cumplimiento de los objetivos del fondo. Existe una Subdirección de programas de Inversión Federal y Estatal, dependiente de la Tesorería Municipal, con una planeación adecuada.	El proceso de ambiente de control de la operación del fondo presentó algunas insuficiencias, como carecer de manuales autorizados de organización y procedimientos que orienten las acciones de acuerdo con los puestos y perfiles de los servidores públicos municipales, y no disponer de mecanismos o actividades de control para evaluar los conocimientos del personal que participa en la gestión del FISM.
Se dispone de lineamientos (indicadores) para planear o priorizar las obras sociales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal. Existen comités de obra (CODEMUN) para dar seguimiento al programa de construcción de obras. Se dan a conocer las obras realizadas por medio de publicaciones en Internet en la página del municipio, carteles, folletos, trípticos y mediante representantes de las colonias. Se cuenta con un sistema de contabilidad que permite el control presupuestal y contable de los recursos del fondo. La transferencia de recursos al municipio se realizó en tiempo y forma, sin limitaciones ni restricciones. Para la recepción de las obras se invita a los comités de obra, a los órganos de control y a la comunidad en general. Se dispone de procedimientos y sello de "OPERADO FISM".	El proceso de información y comunicación de la operación del fondo presentó algunas insuficiencias, como el hecho de que la información que suministra el área de Obras Públicas a la Tesorería Municipal es irregular y origina retrasos en la elaboración de informes.
Existen actividades de control para verificar que las cifras presentadas en los estados financieros, cierre del ejercicio presupuestal y en la Cuenta Pública, se concilien en forma periódica y al término del ejercicio.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Toluca Ejercicio Fiscal 2010**

Anexo 44.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Se dispone del Manual Único de Contabilidad Gubernamental emitido por el Órgano Superior de Fiscalización.	Faltan mecanismos de control para atender las necesidades y requerimientos generados en el área de supervisión de obra.
Se cuenta con personal que permanece y apoya en el seguimiento de las operaciones del fondo, cada cambio de administración.	No se dispone de mecanismos para evaluar al personal que participa en la gestión del fondo.
El municipio estableció controles, para asegurarse que las transferencias de los recursos del fondo se realicen en las fechas establecidas.	No existen mecanismos de control, ni evidencia documental de la participación ciudadana en cuanto al seguimiento y evaluación de las obras.
Los mecanismos de control aseguran que los recursos del FISM se reciben en una cuenta bancaria específica.	Faltan mecanismos de supervisión en el manejo de los finiquitos de obra.
Se asegura de que se promueva y apoye el proceso de participación social mediante los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS), y los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS).	La distribución programática de los recursos del FISM en 2010 no se correspondió con la situación del municipio en materia de déficits de servicios básicos, ya que persisten rezagos en los servicios básicos en zonas de rezago social y pobreza, y el ejercicio de recursos se concentró en Urbanización e Infraestructura Básica Educativa.
Se cuenta con mecanismos que ayudan a la priorización de las obras a ejecutar.	El municipio no cuenta con mapas de pobreza, no dispone de un sistema por localidad que concentre la información actualizada que sirva para la priorización y programación de las obras.
Se dispone de procedimientos para informar a sus habitantes, al inicio y término del ejercicio, el monto de las obras, su ubicación, costo, metas y beneficiarios programados y alcanzados.	Las obras tienen un expediente unitario de comprobación, el cual no dispone de todos los requisitos que marca la normativa.
Los registros contables se elaboran en el sistema PROGRES; los presupuestales, en el SIIVAMEN, y el control de pago de las estimaciones junto con los avances físico- financieros, en Excel, con lo que se mantienen controlados los registros del	No se cuenta con los controles suficientes para asegurar que los informes trimestrales se entreguen a la SHCP en los formatos establecidos.
Los mecanismos en la conciliación de cifras fueron suficientes respecto a la afectación contable contra los registros presupuestales.	No se dispone de mecanismos de control, para programar el ejercicio de la totalidad de los recursos del FISM, ni de los rendimientos generados.
	Los mecanismos de control en la supervisión de obra fueron insuficientes en virtud de que 6 obras presentaron mala calidad; una opera con problemas, y tres no se terminaron en las fechas programadas.
	No existen procedimientos para realizar conciliaciones con las áreas ejecutoras de los recursos.

Anexo 45.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles internos (Manejo y Aplicación)
Almoloya de Alquisiras Ejercicio Fiscal 2011**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio cuenta con programas de capacitación para el personal.	No se dispone de un código de conducta.
Existe coordinación entre las áreas que intervienen en la gestión de los recursos del fondo.	Se carece de mecanismos de control para abrir una cuenta bancaria específica para el manejo de los recursos del FISM.
La rotación del personal que interviene en la operación del fondo no es relevante, lo que beneficia en la consecución de los objetivos fijados con la aplicación de los recursos del FISM.	Fueron insuficientes los mecanismos de control para asegurarse de que no se realizaran pagos por conceptos de obra que no fueron ejecutados.
Se dispone de registros adecuados para el seguimiento del avance físico-financiero de las obras.	Los expedientes de obra pública no disponen de los acuerdos de inicio y ejecución de obra.
Se realizan conciliaciones periódicas de las cifras contables contra las presupuestales.	No se dispone de mecanismos de control para realizar una adecuada supervisión de las operaciones realizadas con los recursos del fondo.
Las obras se adjudican con base en la normativa.	
La información de los recursos del fondo se genera oportuna y adecuadamente, para la toma de decisiones.	
Se difundió adecuadamente entre la población la información de los resultados alcanzados con los recursos del fondo.	
Se cuenta con una estructura formal de todas las unidades administrativas que intervienen en la ejecución de las operaciones.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la
 Anexo 46 Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

**Calidad de la Gestión Gubernamental
 Controles internos (Manejo y Aplicación)
 Chimalhuacán Ejercicio Fiscal 2011**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio dispone de los controles necesarios para que las obras contratadas se ejecuten en tiempo; además, de conducir adecuadamente el proceso de participación social.	El municipio no dispone con una adecuada comunicación entre las áreas involucradas en la ejecución, ejercicio y operación del fondo.
El municipio integró un comité local de desarrollo comunitario que vigila la ejecución de la obra y participa en la entrega recepción de la misma.	Los expedientes técnicos de obra estaban desactualizados.
	El municipio presentó un subejercicio del 39.2% de los recursos asignado al fondo al 31 de diciembre de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014
Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles internos (Manejo y Aplicación)
Nezahualcóyotl Ejercicio Fiscal 2011

FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades
Cuenta con mecanismos de control para la correcta integración de los expedientes del personal de seguridad pública.	Los manuales de organización y procedimientos que definen las funciones y actividades de los servidores públicos no están publicados en la Gaceta Municipal de Gobierno; razón por la que no tienen validez jurídica.
Se realizó una correcta planeación para destinar los recursos del fondo, de acuerdo con lo que establece la normativa.	No se publicó en la página de internet del municipio la información en el formato único sobre la aplicación de Recursos Federales, sobre el ejercicio, destino y resultados de la aplicación de los recursos del fondo, así como el formato a nivel fondo y avance de indicadores.
La documentación original comprobatoria del gasto realizado con FORTAMUN-DF 2011, se encuentra cancelada con el sello de "Operado"	
Se abrió una cuenta bancaria específica para recibir y administrar los recursos del FORTAMUN-DF 2011	
Se cuenta con un sistema automatizado para la elaboración de las nóminas y el cálculo de impuestos.	
Existe un programa de seguridad pública que orienta las acciones en esta materia.	
Se dispone de mecanismos de control para realizar periódicamente conciliaciones de los registros contables y presupuestales y las cifras presentadas en la Cuenta Pública.	
Se tienen controles suficientes para que las operaciones realizadas con el fondo cuenten con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

**Anexo 48. Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles internos (Manejo y Aplicación)
Ixtlahuaca Ejercicio Fiscal 2011**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio tiene controles para que las obras contratadas se ejecuten en el tiempo programado, el periodo de ejecución es razonable, 90 días en promedio. El municipio tiene identificado adecuadamente los recursos del fondo, mediante, los auxiliares contables presentan los elementos mínimos requeridos; asimismo, los bienes adquiridos con el fondo fueron registrados en el activo fijo y en el patrimonio.	El personal que interviene en la operación del fondo dentro del municipio cambia cada administración.
El municipio tiene los mecanismos necesarios para que el monto reportado como ejercido coincida con lo informado en la Cuenta Pública municipal.	El municipio presentó un subejercicio del 41.3% de los recursos asignados al fondo al 31 de diciembre de 2011.
El municipio dispone de controles para conducir el proceso de participación social, cada comunidad decide en asambleas las obras, por proponer y elige a los comisarios y delegados que los representan en el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), órgano en el que se realiza la programación y el seguimiento del fondo; en la mayoría de las obras se integró un comité local de desarrollo comunitario que vigila la ejecución de la obra y participó en su entrega-recepción.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

Anexo 49.

Calidad de la Gestión Gubernamental
 Controles internos (Manejo y Aplicación)
 Naucalpan de Juárez Ejercicio Fiscal 2011

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
El municipio dispone de controles para que las obras contratadas se ejecuten en el tiempo contratado, además, de conducir adecuadamente el proceso de participación social.	El municipio no dispone con una adecuada comunicación entre las áreas involucradas en la ejecución, ejercicio y operación del fondo.	Los recursos del fondo se registran por medio de una cuenta bancaria específica.	La subdirección de RAMO 33 es insuficiente en cuanto a recursos humanos y espacio físico, en función del volumen de información que se genera y para su adecuado desempeño.
El municipio realiza las obras con el recurso dentro de lo que establece la normatividad.	El municipio presentó un subejercicio del 28.4% al 31 de diciembre de 2011.	La mayor parte de los recursos se destinó a los rubros de Seguridad Pública, a la atención de las obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, en cumplimiento de la normativa.	No se tiene una organización adecuada de los expedientes, la información ni de la documentación del fondo.
	Los expedientes de obras están desactualizados y no contienen todos los documentos referentes a las mismas.		No existe una coordinación adecuada con las áreas a fin de disponer de información de calidad y oportunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 50.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles internos (Manejo y Aplicación)
Sultepec Ejercicio Fiscal 2011**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
La rotación del personal que interviene en la operación del fondo no es relevante, lo que beneficia en la consecución de los objetivos.	No dispone de un código de conducta, ni de manuales de organización, ni de procedimientos.
Realizan conciliaciones periódicas de las cifras contables contra las presupuestarias.	No cuenta con programas de capacitación para el personal.
La adjudicación de obras se realiza con base en la normativa aplicable.	No tienen mecanismos para abrir una cuenta bancaria específica para los recursos del FISM.
La información de los recursos del fondo se genera oportuna y adecuadamente, para la toma de decisiones.	Carece de mecanismos para que los expedientes de obra pública contengan las bitácoras de obra correspondientes
Dispone de mecanismos adecuados para realizar la difusión de la información de los recursos del fondo a la población.	
Se cuenta con una estructura formal de todas las unidades administrativas que intervienen en la ejecución de las operaciones.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014. **Control Gubernamental**
Controles internos (Manejo y Aplicación)
Zacualpan Ejercicio Fiscal 2011

FISM	
Fortalezas	Debilidades
La rotación del personal que interviene en la operación del fondo no es relevante, lo que beneficia en la consecución de los objetivos.	No se cuenta con un código de conducta.
Se dispone de mecanismos para abrir una cuenta bancaria específica para los recursos del FISM.	Se dispone de manuales de organización y de procedimientos; sin embargo, no se encuentran publicados en un medio oficial.
Se realizan conciliaciones periódicas de las cifras contables contra las presupuestales.	Se carece de programas de capacitación para el personal.
La adjudicación de obras se realiza con base en la normativa aplicable.	No se realizaron las evaluaciones con base en indicadores para el cumplimiento de los objetivos del FISM, por lo que no se publicaron en la página de internet del municipio.
La información de los recursos del fondo se emite oportuna y adecuadamente para la toma de decisiones.	Se realizaron acciones que no están comprendidas en los rubros previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.
Se dispone de mecanismos adecuados para realizar la difusión de la información de los recursos del fondo a la población.	Los recursos del fondo no se ejercieron en su totalidad en el ejercicio fiscal que fueron aprobados.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Atizapán de Zaragoza Ejercicio Fiscal 2012**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados

FISM		FORTAMUND	
Fortaleza	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
El municipio cuenta con los Códigos de Ética y Conducta, los cuales establecen los valores que se deben aplicar en el desempeño de las actividades como servidores públicos y que son difundidos a todo el personal por medio de su página de Internet.	Falta de mecanismos de control para garantizar que todas las obras se encuentren terminadas, en operación y que otorguen los beneficios previstos a la población.	El municipio dispone de un Código de Conducta y de Ética que establece los valores que se deben aplicar en el desempeño de las actividades como servidor público y es difundido a todo el personal por medio de su página de Internet.	No se tiene documentado que las metas y objetivos del fondo se evalúan.
Anexo 52.			
El municipio tiene a disposición del personal en su página de Internet los Manuales de Organización por áreas, los cuales establecen las funciones, así como las relaciones jerárquicas definidas por medio del organigrama publicado.	Falta de actividades de control para verificar la correcta aplicación de la normativa en los procesos de adjudicación y contratación de obra pública y de la adquisición de bienes	El municipio se asegura de que el personal encargado de la gestión del fondo tenga las competencias laborales necesarias para el desempeño de sus actividades.	No dispuso de controles para que los recursos del fondo del ejercicio 2012 se administraran en una cuenta bancaria específica en la que se manejaran exclusivamente los recursos del fondo.
Como resultado de la evaluación a la estructura organizacional para conocer si las atribuciones conferidas en su normativa son idóneas, se encuentra en proceso una reforma al Reglamento Orgánico Municipal.	Falta de mecanismos de control que garanticen que la ejecución de las obras se desarrolle en los tiempos pactados en contratos y convenios y que los trabajos cumplan con las especificaciones contratadas.	El municipio pone a disposición del personal, en su página de Internet, los manuales de organización por áreas, los cuales establecen las atribuciones no delegables y funciones, así como las relaciones jerárquicas por medio del organigrama.	No existen controles para verificar que la adjudicación de los arrendamientos realizados con recursos del fondo se ajusta a la normativa.
Las responsabilidades y atribuciones del personal de mando se encuentran definidas en los nombramientos, la Ley Orgánica Municipal y su reglamento y en los Manuales de Organización publicados en la página de Internet del municipio.	No existen mecanismos de supervisión para asegurar que no se realicen pagos por conceptos de obra no ejecutados.	Se tienen establecidos mecanismos para asegurar que los salarios se pagan con base en los tabuladores autorizados, conforme al Contrato Colectivo de Trabajo.	No se tienen mecanismos de control para asegurar que, antes de la contratación de créditos con instituciones financieras, se disponga de las autorizaciones que marca la normativa en la materia.
La situación del municipio en materia de los déficits de servicios básicos es mínima, por lo que las acciones en 2012 se encaminaron a la urbanización de las colonias con mayor rezago social y pobreza del municipio.	Falta de actividades de control en las áreas para verificar que los riesgos más recurrentes y de mayor impacto económico se encuentren adecuadamente administrados.	El municipio dispone del sistema automatizado de contabilidad denominado Sistema Integral Municipal Administrativo (SIMA) para el registro contable de las operaciones realizadas con recursos del FISM.	No se dispone de indicadores para evaluar la administración y manejo de la deuda pública.
Como mecanismo de control se verifica desde la planeación de las obras y acciones por realizar que el monto destinado al rubro de desarrollo institucional no rebasa el 2.0% del total de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) asignados al municipio.	En el municipio no existe una cultura de evaluación, en tal sentido, al cierre del ejercicio no se evaluaron los resultados e impactos del fondo, ni se hicieron del conocimiento del Cabildo.	Se tienen mecanismos de supervisión para asegurar que las operaciones con recursos del fondo se registran en el sistema establecido.	No se dispone de un programa de seguridad pública que establezca acciones en esa materia, ni de indicadores que midan los resultados obtenidos y la participación de la sociedad en dichas acciones.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Cauhtitlán Izcalli Ejercicio Fiscal 2012**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Disponibilidad de controles para verificar la correcta aplicación de la normatividad en los procesos de adjudicación de las obras públicas realizadas.	Insuficiencias administrativas en la planeación y programación del ejercicio de los recursos derivado de la falta de controles en la supervisión y ejecución de las obras.
Existe transparencia en el ejercicio y destino de los recursos del fondo, ya que se informa a los habitantes al inicio y término del ejercicio sobre las obras, acciones, ubicación, costo, metas y beneficiarios programados y alcanzados.	El área de obra pública del municipio no tiene mecanismos implementados para supervisar que las obras dispongan de las fianzas de vicios ocultos.
El municipio dispone del sistema automatizado de contabilidad Sistema Integral Municipal Administrativo (SIMA) para el registro contable de las operaciones realizadas con recursos del FISM.	Falta de mecanismos de control que garanticen la amortización de los anticipos otorgados en la realización de las obras.
Tiene controles que garantizan que la información que se genera en el área de obra pública se concilia con el área financiera respecto de los recursos del fondo.	Falta de acciones de control para garantizar que las obras ejecutadas no impactan desfavorablemente el entorno ecológico en el que se ubican, y que previo a su ejecución dispongan de los estudios y permisos correspondientes.
	Falta de actividades de control en las áreas involucradas en la gestión del fondo, para verificar que los riesgos más recurrentes y de mayor impacto, se encuentran adecuadamente administrados.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Ecatepec de Morelos Ejercicio Fiscal 2012

Anexo 54.

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Se realizan sesiones de cabildo para aprobar la propuesta de obras y acciones para la distribución de los recursos presupuestales del FISM.	El municipio carece de un Código de Ética, sólo promueve los valores de manera informal entre el personal.	El cabildo aprueba la propuesta de las obras y acciones para la distribución de los recursos presupuestales del FORTAMUN-DF.	No se dispone de mecanismos de control suficientes para una comunicación eficaz entre las áreas involucradas en el ejercicio de los recursos del FORTAMUN-DF.
Se cuenta con Manuales de Organización, de Procedimientos y con la normativa suficiente para regular adecuadamente el ejercicio de los recursos del FISM.	Los expedientes de las obras y acciones carecen de la información financiera que la vincule con la información que genera la Dirección de Obras Públicas.	Se cuenta con Manuales de Organización, de Procedimientos y con la normativa suficiente para ejercer los recursos del FORTAMUN-DF.	El municipio carece de un Código de Ética; sólo promueve los valores de manera informal entre el personal.
Se dispone de los recursos humanos y materiales necesarios para efectuar las operaciones del fondo.	Se presentaron deficiencias de control en el archivo y resguardo de la documentación comprobatoria de los expedientes de las obras y acciones, ejercidas con los recursos del FISM.	Se dispone de personal suficiente, mobiliario y equipo, vehículos y los medios de trabajo necesarios para efectuar las operaciones del fondo.	No existen mecanismos de control que vinculen la información financiera contable con la información de los expedientes de obras.
Se tiene un sistema contable con un catálogo de cuentas y su guía contabilizadora, denominado Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), implementado por la Secretaría de Finanzas a través del Gobierno del Estado.	Existen debilidades en los mecanismos de control de los procesos de adjudicación de las obras, al realizarse por una modalidad diferente de la señalada en la normativa.	Existen mecanismos para realizar conciliaciones mensuales entre las cifras contables y presupuestales; para la correcta adjudicación de las obras y de bienes y servicios.	No existen controles para que la documentación comprobatoria del fondo se cancele con el sello de "Operado FORTAMUN-DF".

**Calidad de la Gestión Governamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Huixquilucan Ejercicio Fiscal 2012**

Fuente: Elaboración propia en base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas de Gastos Públicos.

Fortalezas	FISM		FORTAMUNDF	
	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Mediante trípticos y evaluaciones al personal es como el municipio se asegura de que los servidores públicos actúan, en el desarrollo de su función, con integridad, honestidad y una correcta actitud de servicio.	El municipio no dispone de una política que evite la existencia de conflictos de interés del personal municipal operativo y mando medio en el desempeño de su función y con los proveedores y contratistas.	Mediante trípticos y evaluaciones al personal es como el municipio se asegura de que los servidores públicos actúan, en el desarrollo de su trabajo, con integridad, honestidad y una correcta actitud de servicio.	El municipio no dispone de una política que evite la existencia de conflictos de interés del personal municipal operativo y mando medio en el desempeño de su función y con los proveedores y contratistas.	
La Estructura Organizacional incluye un área de Control Interno (independiente de la operación), que informa directamente al Presidente Municipal sobre las auditorías que se realizan al municipio.	El municipio no dispone de un mecanismo de control para cerciorarse de que la estructura organizacional permite un adecuado flujo de actividades, de tal forma que en una sola área no recaigan excesos de responsabilidad.	La estructura organizacional incluye un área de control interno (independiente de la operación), que informa directamente al Presidente Municipal sobre las auditorías que se realizan al municipio.	No cuenta con Manuales de Procedimientos en los que se incluyan las responsabilidades del personal operativo, por lo que el municipio no dispone de un mecanismo de control para cerciorarse de que la estructura organizacional permite un adecuado flujo de actividades, de tal forma que no recaigan en una sola área excesos de responsabilidad.	
El municipio conoce y utiliza los indicadores de pobreza e índices de rezago social del municipio, por localidad, emitidos por la SEDESOL (polígonos de pobreza); el INEGI (índices de marginación); y el CONEVAL (índices de rezago social), para la distribución de los recursos del FISM.	No se dispone de mecanismos de control suficientes para garantizar que las obras reportadas como terminadas efectivamente lo estén, y operen adecuadamente.	El municipio dispone de los controles necesarios para asegurarse de tener una cuenta bancaria específica para la recepción y administración de los recursos correspondientes.	El área de obra pública del municipio no tiene mecanismos implementados para hacer efectivas las fianzas de cumplimiento, anticipo y de vicios ocultos.	
Aplicar la normativa correspondiente es la actividad de control establecida por el municipio para verificar la correcta aplicación de los montos máximos en los procesos de adjudicación y contratación de obra pública y de la adquisición de bienes y servicios.	El municipio no dispone de criterios suficientes para la aplicación de los recursos del FISM en las obras y acciones que llevará a cabo de conformidad con los conceptos de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.	Revisar cada mes la aplicación de los recursos del fondo es el control implementado para asegurar que los productos financieros generados en la cuenta bancaria específica son destinados a los objetivos del FORTAMUN-DF.	El municipio no tiene mecanismos de control suficientes para que al término del ejercicio se difunda entre la población los resultados alcanzados con los recursos recibidos.	
El municipio toma en cuenta todas las recomendaciones que han tenido para implementar o fortalecer los controles sugeridos por las instancias fiscalizadoras para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales.	El área de obra pública del municipio no tiene mecanismos implementados para hacer efectivas las fianzas de cumplimiento, anticipo y de vicios ocultos.	Mediante los montos máximos y la normativa correspondiente establece la actividad de control el municipio para verificar la correcta aplicación de la normativa en los procesos de adjudicación y contratación de obra pública y de la adquisición de bienes y servicios.	No se han realizado acciones para implementar un programa de actualización y mejora de los controles internos.	
	El municipio no tiene mecanismos de control suficientes para que, al término del ejercicio, se difunda entre la población los resultados alcanzados con los recursos recibidos.	El municipio considera todas las recomendaciones que han tenido para implementar o fortalecer los controles sugeridos por alguna instancia fiscalizadora para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales.	El municipio no proporcionó evidencia de las evaluaciones realizadas a la operación, tendientes a identificar la suficiencia de los controles.	

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Naucalpan de Juárez Ejercicio Fiscal 2012**

Anexo 56.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
El municipio dispone de un Código de Conducta que le permite promover entre el personal un comportamiento con valores de servicio, honestidad y eficiencia.	No existen evaluaciones a la estructura organizacional para conocer si cada área responde a las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica Municipal.	El municipio dispone de un código que promueve el comportamiento ético para mejorar el servicio público prestado.	No se tienen actividades para verificar que exista exceso de responsabilidad y cargas de trabajo en una sola persona.
A través de cursos como "Comportamientos Universales", entre otros, se promueve entre los servidores públicos municipales los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia	No dispone de las peticiones del consejo de participación ciudadana, con la que se pueda priorizar la distribución de los recursos del fondo.	El municipio dispone de una estructura organizacional autorizada.	No existen mecanismos de control para evitar que los recursos se ejerzan correctamente y con oportunidad.
Con base a la experiencia laboral, estudios realizados y referencias laborales, el municipio se asegura que el personal disponga de los conocimientos y habilidades suficientes requeridas por el puesto contratado.	No disponen de controles en el manejo de la cuenta del fondo para evitar transferencias de recursos del FISM a otros fondos o programas.	El municipio dispone de 4 manuales de Organización y Procedimientos en el que se definen las funciones y actividades del personal.	El municipio no practica evaluaciones del cumplimiento de metas y objetivos para identificar las áreas de oportunidad de mejora.
Como política ningún empleado puede tratar directamente con los proveedores, sino a través de Caja General; quien autoriza los pagos es el Tesorero, con lo que el municipio evita la existencia de conflictos de interés con el personal municipal operativo y mando medio con los proveedores y contratistas.	No disponen de controles para asegurar que las obras cuenten con comités de obra y la solicitud por parte de las comunidades	El control principal que el municipio utiliza para un manejo adecuado de los recursos es el presupuesto autorizado.	No dispone de actividades de control que le permitan verificar que los riesgos más recurrentes y de mayor impacto estén adecuadamente administrados

Calidad de la Gestión Gubernamental

Controles Internos (Manejo y Aplicación)

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

San Felipe del Progreso Ejercicio Fiscal 2012

Anexo 57.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio implementó mecanismos de control para limitar los riesgos que afectan las actividades relacionadas con las operaciones del fondo, así como la emisión de información financiera y el cumplimiento de la normativa vigente aplicable.	El municipio no dispone de mecanismos que le permitan garantizar que las obras ejecutadas impacten favorablemente el entorno y medio ambiente.
El municipio dispone de registros actualizados de servicios básicos en las localidades con base en los mapas de pobreza, así como de manuales de operación de los diferentes programas estatales y federales para definir las fuentes de financiamiento a utilizar en obras y acciones llevadas a cabo en el municipio.	
El municipio dispone de mecanismos de control que le permiten obtener información financiera confiable.	
El municipio tiene personal capacitado según su cargo y nivel de responsabilidad.	
El municipio dispone de mecanismos para evaluar los sistemas de información que maneja, para presentar de manera oportuna y ágil la información de las actividades relacionadas con el origen y el manejo del fondo.	

Anexo 58. Calidad de la Gestión Gubernamental

Controles Internos (Manejo y Aplicación),
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados
 San José del Rincón Ejercicio Fiscal 2012
 de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio tiene establecidas actividades de control para que cada servidor público conozca cuáles son las tareas que debe ejecutar con la finalidad de prevenir y neutralizar los riesgos más recurrentes	El municipio no tiene definidos los criterios para contratar al personal de acuerdo con el perfil requerido.
El municipio dispone de controles internos referentes a los sistemas de información para presentar de manera oportuna y ágil la información que refleja las actividades relacionadas con el origen y el manejo del fondo.	La entidad fiscalizada carece de controles para distribuir los recursos del fondo en obras y acciones orientadas a los rubros establecidos.
	No hay controles para verificar que las obras efectuadas en las zonas de pobreza extrema y rezago social del municipio satisfacen las necesidades básicas de la población, por medio de inspecciones físicas.
	No existe un control para identificar plenamente el riesgo, a fin de que el recurso ejercido sea dirigido a los objetivos establecidos por la normativa para cada fuente de financiamiento
	La entidad fiscalizada no dispone de mecanismos de control para efectuar conciliaciones de la información reportada

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Anexo 59. Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Tejupilco Ejercicio Fiscal 2012**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio dispone de controles para la operación de los fondos del Ramo General 33 y para identificar a las comunidades que son viables para la realización de obras.	El personal que interviene en la operación del fondo cambia en cada administración.
El municipio garantiza la ejecución de obras por medio de la supervisión de las bitácoras de trabajo, las estimaciones y los reportes fotográficos.	El municipio no dispone de un código de conducta que promueva entre su personal los valores éticos que deben aplicar.
	El municipio carece de manuales de organización y de procedimientos.
	El área de obra pública no dispone de mecanismos de control que le permitan hacer efectivas las fianzas de cumplimiento, anticipo y de vicios ocultos.
	El municipio no ha implementado acciones de mejora para fortalecer los controles internos utilizados en la administración y ejercicio de los recursos del fondo.
	No existen actividades de control que aseguren que el personal que recibe la información la analice adecuadamente.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 60

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Tlalnepantla de Baz Ejercicio Fiscal**

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
La forma con la que el municipio se asegura de que el personal encargado de la gestión del fondo tiene las competencias laborales necesarias para el desempeño de sus actividades es su grado académico, respaldado por la documentación respectiva y la experiencia laboral que manifiesta tener en el manejo del fondo.	El municipio carece de un Código de Conducta que establezca los valores éticos que se deben aplicar en el desempeño de las actividades como servidor público.	La forma con la que el municipio se asegura de que el personal encargado de la gestión del fondo tenga las competencias laborales necesarias para el desempeño de sus actividades, es el grado académico, respaldado en la documentación respectiva y la experiencia laboral en el manejo del fondo.	El municipio no dispone de un Código de Conducta que establezca los valores éticos que se deben aplicar en el desempeño de las actividades de los servidores públicos.
El Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios establece la política que evita la existencia de conflictos de interés del personal municipal operativo y mando medio en el desempeño de su función, así como con los proveedores y contratistas.	Los Manuales de Organización y Procedimientos están en proceso de actualización, conforme al Reglamento de la Administración Pública Municipal.	El municipio cuenta con un organigrama, el cual define la delegación de autoridad.	Los Manuales de Organización y Procedimientos están en proceso de actualización, conforme al Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 60

Calidad de la Gestión Gubernamental Controles Internos (Manejo y Aplicación) Tlalnepantla de Baz Ejercicio Fiscal

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
El Instituto Municipal de Información (IMI) genera instrumentos técnicos y metodológicos, estrategias, modelos de gestión y líneas de acción para la toma de decisiones para el Gobierno y la Administración Municipal que funjan como herramientas para sustentar y evaluar planes, programas y acciones en materia de política y particularmente en política social y obras públicas.	La distribución programática de los recursos del FISM en 2012 no correspondió con la situación que observó el municipio en materia de déficits de servicios básicos.	La distribución programática de los recursos del fondo se realiza conforme a la normativa establecida.	No se tiene documentado que sean evaluadas las metas y objetivos del fondo, salvo los indicadores que se presentan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por medio del sistema PASH.
Mediante el Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM) se decide el destino de los recursos del fondo de forma democrática; además, éste es responsable de la planeación, programación, control y seguimiento de la realización de las obras en el marco del FISM.	No se dispone de controles que evitan la transferencia de recursos de la cuenta del fondo a otras cuentas.	Se tienen controles para garantizar que los recursos del fondo, del ejercicio 2012, se administraran en una cuenta bancaria específica.	No se tiene evidencia de que existan mecanismos de control preventivos establecidos para el mejoramiento de la gestión del fondo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 61

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Atizapán de Zaragoza Ejercicio Fiscal 2013**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Existe un Código de Ética y otro de Conducta que están debidamente formalizados y se difunden entre el personal y la ciudadanía a través de la página de internet del municipio.	No se tiene formalmente establecido un procedimiento por el cual se evalúe el cumplimiento de los servidores públicos de los Códigos de Ética y Conducta Institucionales.
Se tiene formalmente instituido un documento llamado Presupuesto Basado en la Matriz de Resultados por el cual se informa periódicamente al Titular de la Institución, la situación que guarda el funcionamiento general del sistema de control interno.	La institución no cuenta con un Comité de Ética formalmente establecido.
Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones a seguir para la consecución de los objetivos y metas institucionales, el cual es del conocimiento de las áreas responsables de su ejecución.	No existe un programa, ni se ha impartido capacitación en temas como, Control Interno y su evaluación, administración de riesgos y su evaluación, prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción; situación que dificulta la actualización profesional del personal.
Se ha realizado la evaluación de control interno a los procedimientos autorizados para integrar la información que se utiliza para el seguimiento de los objetivos y metas institucionales, con el propósito de asegurar la integridad y confiabilidad de dicha información.	No se han implementado las acciones para identificar los riesgos que pueden impedir la consecución de cada objetivo y meta institucional, lo que imposibilita la realización de acciones que permitan mitigar, administrar o minimizar dichos riesgos.
La institución cuenta con un procedimiento formal por el cual se establecen los lineamientos y mecanismos necesarios para que los responsables de los procesos (controles internos), en sus respectivos ámbitos, comuniquen los resultados de sus evaluaciones de control interno y de las deficiencias identificadas al responsable de coordinar las actividades de Control Interno para su	No existe un informe sobre el estado que guarda la administración de los riesgos relevantes.
	La institución no cuenta con un inventario acumulado de riesgos que reconozca formalmente su existencia, identifique al responsable de su administración y precise su naturaleza (tipo, descripción, severidad, estrategias de mitigación, control y seguimiento) y el estado que guarda su control y administración.
	Los sistemas informáticos de mayor relevancia, que se constituyen como herramientas de control del ente auditado, no han sido sujetos a evaluaciones de control interno, ni de riesgos en el último ejercicio.
	No se tiene implantado formalmente una disposición o procedimiento por el cual se establezca la obligación de evaluar y actualizar periódicamente las políticas y procedimientos (controles internos) en cada ámbito de competencia, y particularmente en los procesos sustantivos y adjetivos relevantes para el logro de metas y objetivos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 62. Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Atlacomulco Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El gobierno del municipio cuenta con un Manual de Organización, que precisa la distribución de funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.	El municipio no tiene implementado un Código de Ética ni de Conducta.
El municipio cuenta con un Programa Operativo Anual, para encaminar las actividades al cumplimiento del mismo.	El gobierno del municipio no cuenta con manuales de procedimientos, que permitan precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente cada una de las funciones que demandan los puestos a desempeñar.
El municipio tiene un Sistema integral de Contabilidad, para registrar y controlar las operaciones realizadas con los recursos del fondo.	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
Se lleva a cabo una evaluación del Control Interno por parte del Órgano Superior de Fiscalización.	No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, control interno y su evaluación; administración de riesgos y su evaluación; prevención, disuasión, detección y corrección de posibles y actos de corrupción, y normativa específica de la operación del programa o fondo; situación que dificulta la actualización profesional del personal.

la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de
 Ciudad de la Gestión Gubernamental
 Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Anexo 63. Chimalhuacán Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Existe un programa para capacitar al personal y se han impartido cursos o talleres que comprenden temas como normativa específica de la operación del fondo.	El Gobierno del municipio de Chimalhuacán cuenta con un proyecto de Manual de Organización, el cual se espera concluir el 20 de diciembre de 2014. La inexistencia de dicho Manual impide establecer la distribución de las funciones, entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.
Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones por seguir para la consecución de los objetivos y metas institucionales, y es del conocimiento de las áreas responsables de su ejecución.	El Gobierno del municipio no cuenta con Manuales de Procedimientos, lo cual impide precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos por desempeñar
	No existe un Código de Ética ni otro de Conducta.
	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
	No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, Control Interno y su evaluación, administración de riesgos y su evaluación, prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción; lo anterior dificulta la actualización profesional del personal.
	No se han implementado las acciones para identificar los riesgos que pueden impedir la consecución de cada objetivo y meta institucional, lo que imposibilita la realización de acciones que permitan mitigar, administrar o minimizar dichos riesgos.

publicas 2008-2014.
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas

**Calidad de la Gestión Gubernamental
 Controles Internos (Manejo y Aplicación)
 Cuautitlán Izcalli Ejercicio Fiscal 2013**

Anexo 64.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El gobierno del municipio de Cuautitlán Izcalli, dispone de normativa en materia de Control Interno, denominada Bases Generales para la realización de Auditorías, Lineamientos de Control Financiero y Administrativo para las Entidades Fiscalizables Municipales del Estado de México.	La institución no tiene un Código de Conducta.
Existe un Código de Ética que está debidamente formalizado, y se difunde entre el personal, y la ciudadanía a través de carteles, trípticos y folletos.	No se tiene formalmente establecido un procedimiento por el cual se evalúe el cumplimiento por parte de los servidores públicos de los Códigos de Ética.
Se tiene formalmente instituido un documento llamado Avance trimestral de metas físicas por proyecto Presupuesto Basado en la Matriz de Resultados, por el cual se informa periódicamente al titular de la Institución, la situación que guarda el funcionamiento general del sistema de control interno.	No existe formalmente la obligación de hacer una manifestación anual por escrito respecto del cumplimiento del Código de Ética por parte de los servidores públicos.
Existe un programa y se ha impartido capacitación que comprende temas como ética e integridad, control interno y su evaluación y prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción.	La institución no cuenta con un Comité de Ética formalmente establecido.
El Gobierno del municipio de Cuautitlán Izcalli, cuenta con un Manual de Organización con validez jurídica. Partiendo de las atribuciones de cada área, la existencia de dicho Manual permite establecer la distribución de las funciones, entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.	No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como, administración de riesgos y su evaluación y normativa específica de la operación del fondo.
Existen Manuales de Procedimientos, que permiten precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con las funciones que demandan los puestos desempeñados.	No se han implementado las acciones para identificar los riesgos que pueden impedir la consecución de cada objetivo y meta institucional, lo que imposibilita mitigar, administrar o minimizar dichos riesgos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 65.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Ecatepec de Morelos Ejercicio Fiscal 2013**

FISM		FORTAMUNDF	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Este resultado se presenta sin observaciones debido a que el resultado de la aplicación del procedimiento referente a evaluar el control interno en el municipio de Ecatepec, Estado de México, se presenta en el informe de auditoría núm. 1221 que practicó directamente la Auditoría Superior de la Federación en este municipio.		Este resultado se presenta sin observaciones debido a que el resultado de la aplicación del procedimiento referente a evaluar el control interno en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, se presenta en el informe de la auditoría núm. 1221 que practicó directamente la Auditoría Superior de la Federación en este municipio.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 66.

Calidad de la Gestión Governamental Controles Internos (Manejo y Aplicación) Huehuetoca Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El Municipio cuenta con un Bando Municipal donde se establecen medidas de control interno.	El municipio no tiene implementado un Código de Ética ni de Conducta.
El gobierno del municipio cuenta con Manuales de Organización, que precisan la distribución de funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
El gobierno del municipio cuenta con Manuales de Procedimientos, que permiten precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos a desempeñar.	No se cuenta en el municipio con una línea telefónica, ni buzón de denuncia y quejas ciudadanas.
El municipio cuenta con un Programa Operativo Anual.	No existe un programa, ni se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, control interno y su evaluación; administración de riesgos y su evaluación; prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción, y normativa específica de la operación del programa o fondo; situación que dificulta la actualización profesional del personal.
Se lleva a cabo una evaluación del Control Interno por parte del Órgano Superior de Fiscalización.	No existe una planeación estratégica que establezca las acciones que permitan la consecución de los objetivos y metas institucionales.
En el Manual de Procedimientos de la Contraloría Interna, se tiene establecido que se informe del resultado de las evaluaciones de control interno y de las deficiencias identificadas, al titular del municipio, y del área revisada.	No se han implementado acciones para identificar los riesgos que pueden impedir la consecución de cada objetivo y meta institucional, lo que imposibilita la realización de acciones para mitigar, administrar o minimizar dichos riesgos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Ixtapaluca Ejercicio Fiscal 2013**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
<p>Anexo 67.</p> <p>Se cuenta en el Municipio con un Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Ixtapaluca, el cual tiene por objeto regular la organización, las facultades, atribuciones y funcionamiento de la Administración Pública centralizada, descentralizada y paramunicipal.</p>	<p>El municipio no tiene implementado un Código de Ética y ni uno de Conducta.</p>
<p>Se tiene un plan de desarrollo-apartado de escenarios y tendencias, en el que se tienen identificados y formalmente documentados los riesgos que pueden afectar su logro.</p>	<p>El gobierno del municipio no cuenta con manuales de procedimientos, que permitan precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos a desempeñar.</p>
<p>Con la Evaluación del Plan de Desarrollo se informa periódicamente al Titular de la institución la situación sobre la administración de los riesgos relevantes.</p>	<p>No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.</p>
<p>El municipio cuenta con un programa de trabajo denominado Presupuesto Basado en Resultados.</p>	<p>No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, control interno y su evaluación; administración de riesgos y su evaluación; prevención, disuasión, detección y corrección de posibles y actos de corrupción, y normativa específica de la operación del programa o fondo; situación que dificulta la actualización profesional del personal.</p>
<p>Se tiene implantado formalmente el Programa Anual de Auditoría en el cual se establecen la obligación de evaluar y actualizar periódicamente las políticas y procedimientos.</p>	<p>No existe un informe sobre el estado que guarda la administración de los riesgos relevantes.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
La Paz Ejercicio Fiscal 2013**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
<p>Anexo 68 El municipio cuenta con un Programa Operativo Anual que le permite encaminar sus actividades al cumplimiento de dicho programa.</p>	<p>El gobierno del municipio no cuenta con un Manual de Organización, que precise la distribución de funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.</p>
	<p>El municipio no tiene un Código de Ética ni uno de Conducta.</p>
	<p>El gobierno del municipio no cuenta con manuales de procedimientos, que permitan precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos a desempeñar.</p>
	<p>No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.</p>
	<p>No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, control interno y su evaluación; administración de riesgos y su evaluación; prevención, disuasión, detección y corrección de posibles y actos de corrupción, y normativa específica de la operación del programa o fondo; situación que dificulta la actualización profesional del personal.</p>
	<p>No existe una planeación estratégica que establezca las acciones que permitan la consecución de los objetivos y metas institucionales.</p>

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El municipio dispone de un Manual General de Organización, lo que favorece la distribución de las funciones, entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.	El municipio no cuenta con Manuales de Procedimientos para el fondo, lo cual impide precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos a desempeñar.
	No existe un Código de Ética ni de Conducta.
	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
	No se dispone de un programa, ni se ha impartido capacitación en temas como transparencia, ética, comunicación, servicio público, riesgos y administración, situación que dificulta la actualización profesional del personal.
	No se dispone de una Planeación Estratégica que establezca las acciones que permitan la consecución de los objetivos y metas institucionales.
	No se han implementado las acciones para identificar los riesgos que pueden impedir la consecución de cada objetivo y meta institucional, lo que imposibilita la realización de acciones que permitan mitigar, administrar o minimizar dichos riesgos.
	No cuenta con un informe sobre el estado que guarda la administración de los riesgos relevantes.

Anexo 69

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 70.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Nezahualcóyotl Ejercicio Fiscal 2013**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Este resultado se presenta sin observaciones debido a que el resultado de la aplicación del procedimiento referente a evaluar el control interno en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, se presenta en el informe de auditoría núm. 1224 que practicó directamente la Auditoría Superior de la Federación en este municipio.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Anexo 71. Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Nicolas Romero Ejercicio Fiscal 2013**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El gobierno del municipio de Nicolás Romero dispone de normativa en materia de Control Interno, denominada, Lineamientos de Control Interno.	La institución no tiene formalizado un Código de Conducta.
Existen un Código de Ética que está debidamente formalizado y se difunde entre el personal y la ciudadanía a través de carteles, trípticos y folletos.	No se tiene formalmente instituido un documento por el cual se informe periódicamente al Titular de la Institución, sobre la situación que guarda el funcionamiento general del sistema de control interno.
Existen Manuales de Procedimientos, que permiten precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con las funciones que demandan los puestos desempeñado	No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como, ética e integridad, Control Interno y su evaluación, administración de riesgos y su evaluación, prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción y normativa específica de la operación del fondo situación que dificulta la actualización profesional del personal.
Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones para la consecución de los objetivos y metas institucionales, el cual es del conocimiento de las áreas responsables de su ejecución.	El Gobierno del municipio de Nicolás Romero no cuenta con un Manual de Organización. Esto impide establecer la distribución de las funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior
Los objetivos y metas institucionales relevantes derivados del plan estratégico están específicamente comunicados y asignados a los encargados de las áreas responsables de su cumplimiento.	La institución no cuenta con un inventario acumulado de riesgos que reconozca formalmente su existencia, identifique al responsable de su administración y precise su naturaleza (tipo, descripción, severidad, estrategias de mitigación, control y seguimiento) y el estado que guarda su control y administración.

Anexo 72

Calidad de la Gestión Gubernamental
 Controles Internos (Manejo y Aplicación)
 Resultados de la Evaluación de los Controles Internos
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El gobierno del municipio cuenta con un Manual de Organización, que precisa la distribución de funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.	El municipio no tiene implementado un Código de Ética, ni de Conducta.
El municipio cuenta con un Programa Operativo Anual que le permite encaminar sus actividades al cumplimiento de dicho programa.	El gobierno del municipio no cuenta con Manuales de Procedimientos, que permitan precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos a desempeñar.
El municipio tiene un Sistema integral de Contabilidad para registrar las operaciones del fondo.	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno por parte del municipio, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
Se lleva a cabo una evaluación del Control Interno por parte del Órgano Superior de Fiscalización.	No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, control interno y su evaluación; administración de riesgos y su evaluación; prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción, y normativa específica de la operación del programa o fondo; situación que dificulta la actualización profesional del personal.
El Órgano Superior de Fiscalización establece en el procedimiento denominado "Promociones", los lineamientos y mecanismos necesarios para que los responsables de los procesos (controles internos), en sus respectivos ámbitos, comuniquen los resultados de sus evaluaciones de control interno y de las deficiencias identificadas al responsable de coordinar las actividades para el seguimiento.	No existe una planeación estratégica que establezca las acciones que permitan la consecución de los objetivos y metas institucionales.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2007-2014.

Calidad de la Gestión Gubernamental
Procedimientos Internos (Manejo y Aplicación)
San José del Rincón Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones a seguir para la consecución de los objetivos y metas institucionales, el cual es del conocimiento de las áreas responsables de su ejecución.	El Gobierno del municipio de San José del Rincón cuenta con un proyecto de Manual de Organización, que se espera concluir el 31 de diciembre de 2014. La inexistencia de dicho Manual impide establecer la distribución de las funciones, entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.
Para cada objetivo y meta institucional se han identificado y documentado los riesgos que pueden impedir su consecución y se han implementado las acciones que permitan atenuarlos, administrarlos o minimizarlos.	Existen un Código de Ética y otro de Conducta; sin embargo, no están debidamente formalizados.
Existe un informe trimestral sobre el estado que guarda la administración de los riesgos relevantes.	Existe un programa, y se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, Control Interno y su evaluación, administración de riesgos y su evaluación.
	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
	No existe un programa, ni se ha impartido capacitación en temas como prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción; situación que dificulta la actualización profesional del personal.
	No se llevó a cabo la evaluación los riesgos relevantes.
	No se tiene formalmente establecido un procedimiento por el cual se informe a los mandos superiores la existencia o surgimiento de riesgos de fuentes internas o externas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Ciudad de la Gestión Gubernamental

Controles Internos (Manejo y Aplicación)

Anexo 74. Temascaltepec Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
	El municipio no cuenta con Manuales de Procedimientos para el fondo, lo cual impide precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos a desempeñar.
	No existe un Código de Ética ni de Conducta.
	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
	No se dispone de un programa, ni se ha impartido capacitación en temas como transparencia, ética, comunicación, servicio público, riesgos y administración, situación que dificulta la actualización profesional del personal.
	No se dispone de una Planeación Estratégica que establezca las acciones que permitan la consecución de los objetivos y metas institucionales.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.
Control Interno (Manejo y Aplicación)
Temoaya Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
<p>Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones por seguir para la consecución de los objetivos y metas institucionales, la cual se difunde entre las áreas responsables de su ejecución.</p>	<p>El municipio no dispone de un Manual de Organización, lo que impide establecer la distribución de las funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior</p>
	<p>El municipio no cuenta con Manuales de Procedimientos, lo que impide precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos por desempeñar.</p>
	<p>No existe un Código de Ética ni uno de Conducta, que orienten el comportamiento de los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades.</p>
	<p>No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.</p>
	<p>Se carece de un programa de capacitación en temas relacionados con el manejo del fondo, situación que dificulta la actualización profesional del personal.</p>
	<p>No se han implementado mecanismos para identificar los riesgos que pueden impedir la consecución de cada objetivo y meta institucional, lo que imposibilita la realización de acciones que permitan mitigar, administrar o minimizar dichos riesgos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Anexo 76. Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Tlalnepantla de Baz Ejercicio Fiscal 2013**

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Existe un Código de Ética y otro de Conducta que están debidamente formalizados y se difunden entre el personal y la ciudadanía a través de carteles, trípticos, folletos y página de transparencia.	No existe un mecanismo establecido para verificar el cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta Institucionales por parte de los servidores públicos.
Se ha impartido capacitación que comprende temas como ética e integridad, Control Interno y su evaluación y Normativa específica de la operación del fondo. Gasto Federalizado Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-D-15104-02-1325 GF-325.	No se tiene una línea ética u otros mecanismos de similar naturaleza para captar denuncias de posibles actos contrarios a la ética.
El municipio cuenta con Manuales de Organización con validez jurídica, la existencia de dichos Manuales permite establecer la distribución de las funciones, entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.	No se tiene instituido informar periódicamente al Titular de la Institución u Órgano de Gobierno sobre la situación que guarda el funcionamiento general del sistema de control interno.
Existen Manuales de Procedimientos, que permiten precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con las funciones que demandan los puestos desempeñados.	No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como administración de riesgos y su evaluación y prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción.
Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones para la consecución de los objetivos y metas institucionales, el cual es del conocimiento de las áreas responsables de su ejecución.	Los sistemas informáticos de mayor relevancia, que se constituyen como herramientas de control del ente auditado, no han sido sujetos a evaluaciones de control interno, ni de riesgos en el último ejercicio.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 77
Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Toluca Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Este resultado se presenta sin observaciones debido a que el resultado de la aplicación del procedimiento referente a evaluar el control interno en el municipio de Toluca, Estado de México, se presenta en el informe de auditoría núm. 556 que practicó directamente la Auditoría Superior de la Federación.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Tultitlán Ejercicio Fiscal 2013**

Anexo 78.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Existe un Código de Ética, que está debidamente formalizado y se difunde entre el personal y la ciudadanía a través de carteles, trípticos, folletos.	El gobierno del municipio de Tultitlán no dispone de normativa en materia de Control Interno.
Se tiene formalmente establecido un procedimiento para la investigación de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional.	La institución no tiene formalizado un Código de Conducta.
Se encuentra en operación una línea ética u otros mecanismos de similar naturaleza para captar denuncias de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional, diferente a las establecidas por las instancias de control interno.	No se tiene formalmente instituido un documento por el cual se informe periódicamente, al Titular de la Institución u Órgano de Gobierno, la situación que guarda el funcionamiento general del sistema de control interno.
Existen Manuales de Procedimientos, que permiten precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con las funciones que demandan los puestos desempeñados.	El municipio no cuenta con un Manual de Organización, la inexistencia de dicho Manual impide establecer la distribución de las funciones, entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.
Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones para la consecución de los objetivos y metas institucionales, el cual es del conocimiento de las áreas responsables de su ejecución.	No existe un programa, ni se ha impartido capacitación en temas como, ética e integridad, Control Interno y su evaluación, administración de riesgos y su evaluación y Prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción y normativa específica de la operación del fondo.
Los objetivos y metas institucionales relevantes derivados del plan estratégico están específicamente comunicados y asignados a los encargados de las áreas responsables de su cumplimiento.	No se tiene formalmente establecido un procedimiento por el cual se informe a los mandos superiores la existencia o surgimiento de riesgos de fuentes internas o externas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

**Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Valle de Chalco Solidaridad Ejercicio Fiscal 2013**

Anexo 79.

FISM	
Fortalezas	Debilidades
El Órgano de Control Interno del Municipio tiene un buzón de denuncia de posibles actos contrarios a la ética.	No se cuenta con un Manual de Organización, que precise la distribución de funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.
	El municipio no tiene implementado un Código de Ética ni de Conducta.
	El gobierno del municipio no cuenta con manuales de procedimientos en todas sus áreas, que permitan precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con las funciones que demandan los puestos a desempeñar.
	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
	No existe un programa de capacitación, ni se ha impartido capacitación en temas como ética e integridad, control interno y su evaluación; administración de riesgos y su evaluación; prevención, disuasión, detección y corrección de posibles y actos de corrupción, y normativa específica de la operación del programa o fondo; situación que dificulta la actualización profesional del personal.
	No existe una planeación estratégica que establezca las acciones que permitan la consecución de los objetivos y metas institucionales.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Villa Victoria Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
<p>Se tienen políticas congruentes requeridas en el desarrollo de las funciones y actividades de los servidores públicos para el fortalecimiento de la competencia profesional y compromiso profesional del personal; asimismo, están instituidos los medios para atraer, desarrollar y retener a personas competentes que demuestran compromiso con la integridad, los valores éticos, el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Se dispone de un Código de Ética que orienta la actuación de los servidores públicos que se ha difundido ampliamente entre el personal.</p>	
<p>Existe un proceso sistematizado para la identificación, el análisis y la administración de los riesgos que pueden afectar la consecución de los objetivos de la entidad; además, se dispone de estudios sobre el riesgo potencial de fraude y de controles encaminados a mitigar riesgos de corrupción en aquellos procesos que tienen un impacto en la operación sustantiva. Asimismo, se tienen definidos los objetivos institucionales y son del conocimiento de los responsables de su cumplimiento.</p>	
<p>Periódicamente se fortalecen los procedimientos que contribuyen a la mitigación de los riesgos que dificultan el logro de los objetivos institucionales; asimismo, se mejora la calidad de los controles internos en procesos clave para el logro de los objetivos que apoyan su consecución. Se dispone de programas de actualización que impulsan la revisión constante de los controles internos por parte de los servidores públicos en sus respectivos ámbitos de responsabilidad.</p>	

Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Villa Victoria Ejercicio Fiscal 2013

FISM	
Fortalezas	Debilidades
<p>Se tienen claramente establecidos los medios y mecanismos para la obtención, procesamiento, generación, clasificación, validación y comunicación de la información financiera, presupuestaria, administrativa y operacional requerida en el desarrollo de los procesos, transacciones y actividades de la entidad, lo que permite al personal continuar con sus funciones y responsabilidades para el logro de los objetivos institucionales de manera eficiente y eficaz. Además, se dispone de una estructura organizacional que asegura el correcto y continuo funcionamiento de los sistemas, su seguridad física y mantenimiento, así como la validación de su integridad, confiabilidad y precisión de la información procesada y almacenada.</p>	
<p>La entidad dispone de políticas y procedimientos de supervisión del control interno, lo que consolida el proceso de atención de las deficiencias identificadas y las derivadas de los reportes emanados de los sistemas de información, por lo que son resueltas oportunamente. Los servidores públicos encargados de la supervisión y evaluación tienen la capacidad para entender la naturaleza, atributos, limitaciones, tipos y técnicas de control y riesgos inherentes, ya que se tienen identificadas las debilidades específicas del sistema de control ante los riesgos que puedan afectar su funcionamiento, fortalecimiento y mejora continua, así como los controles de naturaleza preventiva, detectiva y correctiva. La difusión y seguimiento de la evaluación y actualización del control interno en todos los ámbitos de la entidad son de manera oportuna, ya que se informa periódicamente del resultado de su cumplimiento.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Anexo 81
Calidad de la Gestión Gubernamental
Controles Internos (Manejo y Aplicación)
Zacualpan Ejercicio Fiscal 2013

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014

FISM	
Fortalezas	Debilidades
Existe una Planeación Estratégica que establece las acciones por seguir para la consecución de los objetivos y metas institucionales, la cual se difunde entre las áreas responsables de su ejecución.	El municipio no dispone de un Manual de Organización, lo que impide establecer la distribución de las funciones entre los servidores públicos con nivel de mando medio y superior.
	El municipio no cuenta con Manuales de Procedimientos, lo que impide precisar las actividades que deben realizarse para cumplir debidamente con cada una de las funciones que demandan los puestos por desempeñar.
	No existe un Código de Ética ni uno de Conducta, que orienten el comportamiento de los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades.
	No se realizan evaluaciones del sistema de control interno, lo que impide determinar las causas de los problemas y, en consecuencia, no se ha establecido un programa de atención.
	No tiene un programa de capacitación en temas relacionados con el manejo del fondo, situación que dificulta la actualización profesional del personal.
	No se han implementado mecanismos para identificar los riesgos que pueden impedir la consecución de cada objetivo y meta institucional, lo que imposibilita la realización de acciones que permitan mitigar, administrar o minimizar dichos riesgos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2008 (miles de pesos)

Anexo 82 Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones	Concepto
Almoloya de Juárez	7,853.4	3,700.7 Intereses generados por la disposición indebida de recursos
		1,500.0 Una obra ubicada en sitio que no beneficia directamente a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		2,619.3 3 obras no contempladas en los rubros de la Ley de Coordinación Fiscal
Chimalhuacán	10,714.0	6,674.30 Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		4,010.70 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
Nezahualcóyotl	44,673.5	32,475.4 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		12,166.2 13 obras ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
San Felipe del Progreso	5,543.6	2,739.0 Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		2,229.2 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		339.5 Penalizaciones no aplicadas a proveedores
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal		
Chimalhuacán	287.7	184.3 Penas convencionales no aplicadas a los contratistas
		25.5 Intereses no reintegrados por el ODAPAS
		22.6 Intereses no reintegrados al Municipio

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 2008-2014.

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2009 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones	Concepto
Ecatepec de Morelos	94,111.7	92,000.0 Transferencia de la cuenta a otras cuentas del Municipio
		423.4 Una obra que no se encuentra dentro de los rubros contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal
		1,570.5 2 obras pendientes de amortizar el anticipo
Ixtlahuaca	11,274.1	52.7 Pago duplicado de facturas
		1,564.5 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal
		6,075.9 Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		7.8 Anticipos no amortizados
		347.8 Incremento de precios unitarios
		800.3 Conceptos de obras pagados y no ejecutados
		192.5 Pagos de lista de raya que no corresponden con trabajos presupuestados
		156.6 Pago de materiales no aplicados en la obra
		390.1 Pago en exceso en adquisiciones
		1,685.9 Servicios relacionados con la obra pública que no corresponden con la supervisión
San Felipe del Progreso	25,870.6	22,981.3 Falta de documentación que acredite la entrega de bienes a los beneficiarios
		1,740.0 Pago de arrendamiento de maquinarias con gastos indirectos
		863.9 Pagos improcedentes o en exceso de obras
		9.8 Retenciones que no corresponden al fondo
San José del Rincón	6,207.7	6,093.1 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal
		93.0 Traspaso temporal de recursos a otra cuenta
Toluca	533.7	Presupuesto ejercido en obras en detrimento de la atención a servicios prioritarios (agua, drenaje)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal		
Ecatepec de Morelos	72,801.8	71,504.0 Transferencias de la cuenta a otras cuentas del Municipio
		1,297.7 Falta de amortización de anticipos de obras
Nezahualcóyotl	41,222.3	Transferencias de la cuenta a otras cuentas del Municipio

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2010 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones		Concepto
Almoloya de Juárez	0.0	0.0	Auditoria limpia
Atizapán de Zaragoza	26,639.0	13,945.1	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		11,841.8	Prestamos entre fondos
		847.2	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		4.9	Pagos en exceso a contratistas
Ecatepec de Morelos	0.0	0.0	Auditoria limpia
Jiquipilco	0.0	0.0	Auditoria limpia
Nezahualcóyotl	0.0	0.0	Subejercicios
Toluca	6,365.1	2,906.1	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		2,692.5	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		169.2	No hacer efectivas penas convencionales y fianzas de cumplimiento x obras no terminadas
		597.1	Obras mala operación y mala calidad

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Naucalpan de Juárez	0.0	0.0	Auditoria a salvedad faltaron indicadores
---------------------	-----	-----	---

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2011 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones		Concepto
Almoloya de Alquisiras	29.6	0.0	Conceptos de obras pagadas y no ejecutadas
		9,973.7	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
Chimalhuacán	11,512.4	1,538.7	Gastos distintos a los gastos indirectos
Ixtlahuaca	0.0	0.0	Auditoria limpia
Naucalpan de Juárez	3,852.3	0.0	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
Sultepec	8,027.0		Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
Zacualpan	1,461.7		Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Nezahuacóyotl	0.0	0.0	
Naucalpan de Juárez	26,422.6		Falta de documentacion comprobatoria por cuotas patronales y retenciones.

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2013 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones		Concepto
Atizapán de Zaragoza	15,186.3	12,840.8	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		2,345.5	Pendientes de aclarar
Atlacomulco	14,537.2	2,064.6	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		600.0	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		6,461.3	Obras que no operan desde su terminación
		156.2	excedio el rubro de gastos indirectos
		5,255.1	Pendientes de aclarar
Chimalhuacán	21,786.6	8,702.2	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		3,995.5	Proyectos no relacionados con el rubro de gastos indirectos
		97.7	Transferencias de recursos a otras cuentas del Municipio
		844.6	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		8,146.6	Pendientes de aclarar
Cuautitlán Izcalli	12,259.6	7,291.5	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		4,968.1	Pendientes de aclarar
Ecatepec de Morelos	59,650.9		Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
Huehuetoca	4,189.0	820.1	Por obras que no operan
		3,368.1	Pendientes de aclarar

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2013 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones	Concepto
Ixtapaluca	13,824.1	5,601.9 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		8,222.2 Pendientes de aclarar
La Paz	72,333.2	666.7 Falta de documetacion comprobatoria para realizar convenios
		71,666.5 Pendientes de aclarar
Luvianos	9,999.7	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
Nezahualcóyotl	117.3	9.2 Conceptos pagados no ejecutados
		108.1 Pagos excesivos
Nicolas Romero	3,390.3	30.0 Transferencias de recursos a otras cuentas del Municipio
		3,360.3 Pendientes de aclarar
San Felipe del Progreso	229.6	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
San José del Rincón	7,199.3	2,523.9 Proyectos no relacionados con el rubro de gastos indirectos
		4,675.4 Pendientes de aclarar
Temascaltepec	800.0	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal(compra de fertilizantes)
Temoaya	2,254.7	699.2 Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		899.9 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		523.5 Pendientes de aclarar
Tlalnepantla de Baz	26,188.2	8,987.8 Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		17,200.4 Pendientes de aclarar

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2013 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones		Concepto
Toluca	10,535.6	10,087.5	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		425.4	Pagos excesivos
		22.7	Conceptos pagados no ejecutados
Tultitlán	23,005.5	21,862.6	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		1,142.9	Pendientes de aclarar
Valle de Chalco Solidaridad	18,296.3	7,559.6	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		10,736.7	Pendientes de aclarar
Villa Victoria	13,194.1	4,400.8	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		8,546.5	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		38.5	Conceptos pagados no ejecutados
		32.3	Insumos pagados no aplicados
Zacualpan	9,795.3	4,593.8	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
		5,173.7	Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal (compra de fertilizantes)
		27.8	Transferencias de recursos a otras cuentas del Municipio y no reintegrados

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2014 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones	Concepto
Acambay	4,998.40	208.00 Pagos en exceso
		2,726.30 Obras que no operan
		650.00 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		612.00 Proyectos no relacionados con el rubro de gastos indirectos
		802.10 Pendiente de aclarar
Chalco	11,597.10	507.50 obras canceladas
		11,089.60 Pendiente de aclarar
Chimalhuacán	15,933.00	13,980.30 Inadecuada formalización de convenios
		95.90 Pagos en exceso
		1,017.30 Proyectos no relacionados con el rubro de gastos indirectos
		839.50 Pendiente de aclarar
Ixtapaluca	30,372.80	9,925.60 Anticipo de 5 obras de las cuales 3 están suspendidas y 2 en proceso
		20,447.20 Pendiente de aclarar
Ixtlahuaca	6,930.00	Pendiente de aclarar
Jilotepec	1,627.50	60.40 Pagos en exceso
		363.80 Recursos federales aplicados en rubros o programas no contemplados en a Ley de Coordinación Fiscal
		1,198.40 Proyectos no relacionados con el rubro de gastos indirectos
		4.90 Transferencias de recursos a otras cuentas del Municipio y no reintegrados
Metepec	1,586.30	Aportaciones a la Comisión Federal de Electricidad y que a la fecha de la auditoría no había realizado las obRas convenidas;
Naucalpan de Juárez	5,945.60	4,000.00 Transferencias a otras cuentas bancarias del municipio pendientes de reintegrar municipio
		53.00 Diferencias volumétricas en obra
		1,427.50 Obra pagada no ejecutada
		465.10 Pendiente de aclarar

Observaciones Generados del FISM y FORTAMUNDF en el Ejercicio 2014 (miles de pesos)

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria de las Observaciones	Concepto
Nezahualc6yotl	2,987.40	Pendiente de aclarar
San Jos6 del Rinc6n	399.80	falta de recuperaci6n de un anticipo
	4,011.50	obras que no operan
	263.50	intereses no reintegrados correspondientes a traspasos entre cuentas.
	5,800.00	Reuperaciones operadas
	1,994.90	Pendiente de aclarar
Temascalcingo	3,052.20	pagos en exceso en obra p6blica
	4,046.40	Dos obras que no operan
	1,733.30	rubro de gastos indirectos en proyectos que no cumplen con los fines espec6ficos del fondo en exceso
	12.10	Transferencias a otras cuentas bancarias del municipio pendientes de reintegrar
	1,575.80	Pendiente de aclarar
Villa de Allende	809.20	obras que
	330.00	compra de combustible, acciones que no se encuentran contempladas en el cat6logo del FAIS
	14,491.60	Obras y acciones ejecutadas que no beneficiaron a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema
Villa Victoria	0.00	0.00

Situación General de las Observaciones del periodo 2008-2014 Municipios del Estado de México (miles de pesos)

Fondo	Cuenta Pública	Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria	Recuperaciones			Observaciones Totales	Acciones Emitidas							
				Operadas	Probables	Aclarar		S	R	RD	PEFCF	SA	PRAS	PO	FRR
FISM	2008	Almoloya de Juárez	7,854.4	3,920.0	3,933.4		3								3
FISM	2008	Chimalhuacán	10,714.0	0.0	10,714.0		7			1				3	3
FISM	2008	Nezahualcóyotl	44,673.5	0.0	44,673.5		8			3				1	4
FISM	2008	San Felipe del Progreso	5,543.6	111.1	5,432.5		5								5
FORTAMUNDF	2008	Chimalhuacán	287.7	206.9	80.8		7			1				4	3
FORTAMUNDF	2008	Nezahualcóyotl	120.1	0.0	120.1		1								1
FISM	2009	Ecatepec de Morelos	94,111.7	0.0	94,111.7		25	21		2					3
FISM	2009	Ixtlahuaca	11,274.1	0.0	11,274.1		28	11		2				6	10
FISM	2009	San Felipe del Progreso	25,870.6	0.0	25,870.6		10			10					
FISM	2009	San José del Rincón	6,207.7	114.6	6,093.1		21	15		2				4	1
FISM	2009	Toluca	533.7	0.0	533.7		5			5					
FORTAMUNDF	2009	Ecatepec de Morelos	72,801.8	0.0	72,801.8		22	18		1		1			2
FORTAMUNDF	2009	Nezahualcóyotl	41,222.3	0.0	41,222.3		6			6					0
FISM	2010	Almoloya de Juárez	0.0	0.0	0.0		0								0
FISM	2010	Atizapán de Zaragoza	26,639.0	26,639.0	0.0		26	25		1					0
FISM	2010	Ecatepec de Morelos	0.0	0.0	0.0		4	2		2					0
FISM	2010	Jiquipilco	0.0	0.0	0.0										0
FISM	2010	Nezahualcóyotl	0.0	0.0	0.0		3								0
FISM	2010	Naucalpan de Juárez	0.0	0.0	0.0		15	14		1					
FISM	2010	Toluca	6,365.1	0.0	6,365.1		21	2		11				4	4
FORTAMUNDF	2010	Ecatepec de Morelos	107.1	0.0	107.1		13	5		8					0
FORTAMUNDF	2010	Naucalpan de Juárez	0.0	0.0	0.0		10	9		1					0
FISM	2011	Almoloya de Alquisiras	29.6	29.6	0.0		13	13							0
FISM	2011	Chimalhuacán	11,512.4	0.0	11,512.4		11			11					0
FISM	2011	Ixtlahuaca	0.0	0.0	0.0		2			2					0
FISM	2011	Naucalpan de Juárez	3,852.3	0.0	3,852.3		10			10					0
FISM	2011	Sultepec	8,027.0	8,027.0	0.0		12	12							0
FISM	2011	Zacualpan	1,461.7	0.0	1,461.7		8	7							1
FORTAMUNDF	2011	Nezahualcóyotl	0.0	0.0	0.0		3	3							0
FORTAMUNDF	2011	Naucalpan de Juárez	26,422.6	0.0	26,422.6		6			6					0
FISM	2012	Atizapán de Zaragoza	8,704.0	204.0	8,500.0		21	18		1				2	1
FISM	2012	Cuautitlán Izcalli	12,236.2	0.0	4,966.3	7,269.9	18	11		1			1	2	4
FISM	2012	Ecatepec de Morelos	24,357.1	5,435.1	1,564.3	17,357.7	23	12		1			1	2	8
FISM	2012	Huixquilucan	5,638.7	0.0	5,638.7		21	12					1	4	5
FISM	2012	Naucalpan de Juárez	24,323.6	16,586.6	0.0	7,737.0	15	10		1			1	3	1
FISM	2012	San Felipe del Progreso	1,462.8	0.0	1,462.8		7			7					0
FISM	2012	San José del Rincón	72,625.5	0.0	72,625.5	0.0	17			17					0
FISM	2012	Tejupilco	8,198.6	0.0	8,198.6		5			5					0
FISM	2012	Tlalnepantla de Baz	13,258.8	2,934.0		10,324.8	14			9			1	3	2
FORTAMUNDF	2012	Atizapán de Zaragoza	5,025.9	0.0	5,025.9		14	12						1	1
FORTAMUNDF	2012	Ecatepec de Morelos	2,291.3	0.0	0.0	2,291.3	12	10					1	1	0
FORTAMUNDF	2012	Huixquilucan	22,623.0	405.1	22,217.9		22	15						2	5

Situación General de las Observaciones del periodo 2008-2014 Municipios del Estado de México (miles de pesos)

Fondo	Cuenta Pública	Entidad Municipal	Cuantificación Monetaria	Recuperaciones			Observaciones Totales	Acciones Emitidas							
				Operadas	Probables	Aclarar		S	R	RD	PEFCF	SA	PRAS	PO	FRR
FORTAMUNDF	2012	Naucalpan de Juárez	0.0	0.0	0.0	0.0	12	11						1	0
FORTAMUNDF	2012	Tlalnepantla de Baz	0.0	0.0	0.0	0.0	4	3						1	0
FISM	2013	Atizapán de Zaragoza	15,186.3	0.0	12,840.8	2,345.5	3	1					1		1
FISM	2013	Atzacmulco	14,537.2	0.0	9,282.1	5,255.1	10	4					1	1	4
FISM	2013	Chimalhuacán	21,786.6	0.0	13,640.0	8,146.6	16	10					1	1	4
FISM	2013	Cuatitlán Izcalli	12,259.6	0.0	7,291.5	4,968.1	5	2					1	1	1
FISM	2013	Ecatepec de Morelos	59,650.9	0.0	59,650.9		10			10					0
FISM	2013	Huehuetoca	4,189.0	0.0	820.9	3,368.1	13	9					1	2	1
FISM	2013	Ixtapaluca	13,824.1	0.0	5,601.9	8,222.2	8	4					1	1	2
FISM	2013	La Paz	7,833.2	0.0	666.7	7,166.5	6	4					1		1
FISM	2013	Luvianos	9,999.7	0.0	9,999.7		2	1							1
FISM	2013	Nezahualcóyotl	117.3	0.0	117.3	0.0	10			10					0
FISM	2013	Nicolas Romero	3,390.3	0.0	30.0	3,360.3	5	3					1		1
FISM	2013	San Felipe del Progreso	229.6	229.6			17	16						1	0
FISM	2013	San José del Rincón	7,199.3	0.0	2,523.9	4,675.4	11	7					1	2	1
FISM	2013	Temascaltepec	800.0	0.0	800.0		3	2							1
FISM	2013	Temoaya	2,254.7	132.1	1,599.1	523.5	7	3					1		3
FISM	2013	Tlalnepantla de Baz	26,188.2	0.0	8,987.8	17,200.4	3	1					1		1
FISM	2013	Toluca	10,535.6	0.0	10,535.6		9			9					0
FISM	2013	Tultitlán	23,005.5	0.0	21,862.6	1,142.9	4	2					1		1
FISM	2013	Valle de Chalco Solidaridad	18,296.3	0.0	7,559.6	10,736.7	6	4					1		1
FISM	2013	Villa Victoria	13,194.1	0.0	13,194.1		9			9					0
FISM	2013	Zacualpan	10,551.6	59.0	9,767.6	725.0	8	2				1	1		4
FISMDF	2014	Acambay	4,998.4	0.0	4,196.3	802.1	13			2			1	6	4
FISMDF	2014	Chalco	11,608.4	11.3	507.5	11,089.6	8	2		1			1	4	1
FISMDF	2014	Chimalhuacán	15,933.4	0.0	15,093.5	839.9	14	10					1		3
FISMDF	2014	Ixtapaluca	26,299.9	0.0	9,925.6	16,374.3	11	9					1		1
FISMDF	2014	Ixtlahuaca	6,930.0	0.0	6,930.0		5	4					1		0
FISMDF	2014	Jilotepec	368.7	4.9	363.8		11	2		2				6	1
FISMDF	2014	Metepec	10,960.1	0.0	1,586.3	9,373.8	9	7					1		1
FISMDF	2014	Naucalpan de Juárez	5,945.6	0.0	5,480.5	465.1	11	7					1		3
FISMDF	2014	Nezahualcóyotl	2,987.4	0.0	2,987.4		7	6					1		0
FISMDF	2014	San José del Rincón	12,419.7	0.0	10,474.8	1,944.9	16	11		1			1		3
FISMDF	2014	Temascalcingo	10,419.8	0.0	8,844.0	1,575.8	13	1		2			1	4	5
FISMDF	2014	Villa de Allende	15,630.8	0.0	15,630.8		17			2				12	3
FISMDF	2014	Villa Victoria	0.0	0.0	0.0	0.0	8	8							
			1,005,908.8	65,049.9	765,658.0	175,199.9	818	422	170	0	2	30	85	120.00	

