



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**“EL CONTROL EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL  
ESTADO DE MÉXICO”**

**T E S I S**

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

**PRESENTA**

**CARLOS GIOVANI BAÑOS GALVEZ**

**ASESOR**

**DR. EN C. ALEJANDRO A. P. AGUILAR MIRANDA**

**REVISORES:**

**M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES**

**M. EN G. Y A.P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2017.**

Texcoco, México, a 30 de Agosto del 2017.

M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO.  
PRESENTE:

AT'N L. EN D. MARCO RODRIGO LÓPEZ GONZÁLEZ  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION

Con base a las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "El Control en la gestión de los Gobiernos Municipales del Estado de México" que para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el sustentante Baños Gálvez Carlos Giovani, con número de cuenta 1124514 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos técnico-metodológicos por lo que se otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo continuar con la etapa de digitalización del trabajo escrito.

ATENTAMENTE



REVISOR: M. EN P. P. ANTONIO  
INOUE CERVANTES.



REVISOR: M. EN G. Y A.P. KARINA  
REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ.



DIRECTOR: DR. EN C. ALEJANDRO A. P.  
AGUILAR MIRANDA.

c.c.p. Interesado; Baños Gálvez Carlos Giovani.  
c.c.p. Director; Dr. En C. Alejandro A. P. Aguilar Miranda.  
c.c.p.-Titulación / L. EN D. Marco Rodrigo López González



## **AGRADECIMIENTOS**

A mi padre Isaac, por su apoyo, paciencia y regaños brindados, los cuales han sido mi soporte de constante mejora en mi persona, además de exigirme siempre mejorar.

A mi madre Rosa, por su apoyo y cariño dado, ya que siempre me ha apoyado en mis decisiones y proyectos personales, además de consentirme siempre, así, como impulsado a mejorar mi persona.

A mis profesores por su paciencia, conocimiento, experiencia y amistad brindada, durante mi estancia de estudiante, en especial a mi asesor y profesor Alejandro, a mi revisor y profesor Inoue y mi profesora y revisora Karina por su excelente guía, paciencia, amistad y apoyo brindado durante mi trabajo de investigación, ya que ellos son el soporte de mi formación académica y complemento de mi persona.

A mi hermano Isaac, hermanas Yasmin y Fabiola por estar siempre con migo y ayudarme cuando lo necesito. Así como mis tíos, tías, primos y abuelos y mis cuñados y amigos Juan y Antonio que han estado siempre con migo.

A mis hermanos del gimnasio Sergio, Omar, Aldo, José, David, Manuel, Tere, Erika, que me alegraban mis días de mucho estrés, por escucharme siempre y exigirme en el ejercicio y priorizar mis estudios.

A los amigos y amigas que he tenido a lo largo de mi formación tanto académica como personal, en especial a Adrián, Toño, Héctor, Pancho, Montse, Viki, Renata, Pablo, Laura, Hugo y aunque ya no este con migo Yair, mi gran amigo, los cuales siempre me han apoyado y en su caso, regañado por mis acciones cometidas.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I TEORICO-CONCEPTUAL.....</b>	<b>3</b>
1.1- GESTIÓN PÚBLICA .....	3
1.2- GESTIÓN PÚBLICA Y CONTROL.....	9
1.3- EL CONTROL.....	11
1.4-CONCLUSIONES: .....	16
1.5- ELEMENTOS DEL MODELO INTEGRAL DE CONTROL .....	21
<b>CAPÍTULO II EL CONTROL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MEXICO .....</b>	<b>24</b>
2.1 RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL. ....	24
2.2 ORGANISMOS DE CONTROL .....	25
2.2.1. CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	26
2.2.2- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO DE MEXICO ....	28
2.2.3 CONTRALORÍA MUNICIPAL.....	29
2.2.4- LOS COCICOVI.....	30
2.2.5.-AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	31
2.2.6- SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACION.....	32
2.3 LEYES Y REGLAMENTOS.....	34
2.4. PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES.....	38
<b>CAPÍTULO III EL CONTROL EN EL MUNICIPIO MEXIQUENSE.....</b>	<b>43</b>
3.1 EL CONTROL FEDERAL EN LOS MUNICIPIOS. ....	43
3.2 EL CONTROL ESTATAL EN LOS MUNICIPIOS. ....	52
3.3 EL CONTROL EN LOS MUNICIPIOS.....	62

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFIA: .....</b>	<b>70</b>
LEYES Y NORMATIVIDAD.....	71
<b>ANEXO.....</b>	<b>73</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS APORTACIONES INTELLECTUALES .....	19
TABLA 2.- ELEMENTOS DEL MODELO PROPUESTO Y MARCO NORMATIVO DEL CONTROL.....	44
TABLA 3.- ELEMENTOS DEL MODELO PROPUESTO Y MARCO NORMATIVO DEL CONTROL.....	53
TABLA 4.- CONCEPTOS CLAVE .....	73

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación, aborda las cuestiones relativas a los órganos de control que influyen y rigen la gestión municipal, por lo que se sustenta a partir del análisis normativo de las funciones y atribuciones establecidas por ley en materia de control municipal en los diferentes órdenes de gobierno.

El problema que se plantea es que, a pesar de la existencia de múltiples organismos de control gubernamental, los municipios siguen reflejando carencias, rezagos e ineficiencias en su gestión. Dado a ello, el análisis parte de determinar la existencia de un control integral sobre las acciones desempeñadas en los municipios, las cuales buscarán contribuir al desarrollo administrativo municipal.

En referencia, el trabajo parte de tres capítulos de acción analítica interrelacionados, el primer capítulo, aborda en primera instancia el enfoque de la gestión pública reconociéndola como punto de partida para el análisis del control, ya que al establecerse la gestión como un conjunto de acciones realizadas en la administración, el control deberá ser efectuado en los diferentes procesos evitando limitar su campo de acción a una sola función ya que esto podría afectar en su conjunto al desarrollo administrativo municipal. Además se incluye la postura del enfoque de la nueva gestión pública debido a que en ella se sustenta e incursiona la teoría de que el control sea dividido en diferentes procesos con la finalidad de ser más competente en las acciones ejercidas.

Finalmente, el primer capítulo articula con base a las posturas establecidas en la gestión pública y nueva gestión pública una propuesta referente a los elementos de un modelo integral de control que se creen indispensables para el desarrollo administrativo municipal. Siendo esta propuesta la base para el análisis posterior del marco normativo del control existente en los municipios.

El segundo capítulo, refiere al análisis y determinación de los organismos, leyes y programas involucrados por ley en la gestión municipal, donde se exponen las funciones que llevan a cabo en materia de control según su normatividad

establecida. Con la intención de visualizar una perspectiva sobre la realidad del control existente en los municipios.

Por último, el tercer capítulo desarrolla el proceso de análisis mediante los elementos del modelo de control integral propuesto, en contraste con el control existente en los órdenes de gobierno federal y estatal hacia los municipios según su normatividad, con la finalidad de esclarecer la integralidad de los procesos del control efectuado en los municipios, para poder determinar de manera congruente la existencia de un control integral sobre las acciones desempeñadas por los municipios, las cuales contribuyen al desarrollo administrativo municipal.

En síntesis, el resultado de la investigación determina que las acciones desempeñadas en materia de control en los municipios del Estado de México, se encuentran fragmentadas, carentes de información gubernamental y orientada de manera significativa a la fiscalización, en razón de que obedecen a diferentes propósitos y con diferentes significados de control, no fomentando el desarrollo administrativo y por ende se requiere de un enfoque integral.

## **CAPÍTULO I TEORICO-CONCEPTUAL**

En el presente capítulo, se abordarán los elementos teórico-conceptuales que brindan un marco compartido a los lectores, reconociendo la gestión pública como punto de partida para el análisis del control, determinándolo como un mecanismo imperativo y de diversas atribuciones y responsabilidades. Por consiguiente la estructura del primer capítulo se desarrollará de la siguiente manera:

En primer lugar, se revisará la gestión pública, que se entiende por gestión, y los diversos enfoques brindados por los autores, además de considerar la nueva gestión pública como complemento teórico de la investigación. En segundo término, se analizará la vinculación existente entre la gestión pública y el control. En el tercer apartado, se desarrollará el abordaje de la expresión control; se analizarán los diferentes elementos y enfoques que lo constituyen. En el cuarto y último apartado, se generarán las conclusiones sobre los diferentes enfoques (ventajas y desventajas). Donde se expondrán los elementos que se creen pertinentes para poder construir un modelo de control integral.

### **1.1- GESTIÓN PÚBLICA**

Para poder contribuir al desarrollo de una sociedad, así como desempeñar y cumplir sus necesidades y demandas de la misma, la administración pública se ha enfrentado a diversos obstáculos y limitaciones dentro de una sociedad dinámica y compleja. No obstante, han surgido diversos enfoques que buscan brindar un sustento teórico para el mejor ejercicio administrativo. Consecuentemente se analizará el enfoque de la gestión pública como una herramienta teórica-practica, que fortalece a la administración pública.

Resulta necesario hacer un breve recorrido histórico y conceptual entorno a los diversos enfoques y reestructuraciones de la gestión pública. En este sentido, es oportuno considerar el momento histórico que dio origen a la gestión pública, desde el enfoque teórico, tiene sus principios en la administración, tras la aplicación sistemática y deliberada de los principios de la gestión empresarial en Estados Unidos, emprendida como una aplicación de manejo administrativo (Sánchez,

2002). Concretamente, la gestión pública surge para brindar nuevos elementos en la realización de mejores enfoques, desempeños y manejos competentes de la administración pública.

Por consecuencia, la gestión pública, es un proceso administrativo donde se ejecutan diversas acciones para el buen desempeño y desarrollo de una administración. Cabe puntualizar que el concepto de “la gestión pública proviene de la palabra latina *gestio-onem*, por lo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones, el vocablo *gestión* ha sido usado generalmente como sinónimo de administración” (Sánchez, 2002:45). Así, se puede definir como un conjunto de actividades o acciones las cuales efectúa un administrador.

En referencia, es indispensable reconocer que la gestión “Es una función genérica de todas las organizaciones, sea cual fuera su misión específica; es el órgano genérico de la sociedad del saber” (Sánchez, 2002:30). Por lo cual, se establecen lineamientos útiles para la realización y efectuación de acciones en una organización, que busca generar el mejor uso y conocimiento de la información teniendo en cuenta los diversos factores que puedan beneficiar o perjudicar la acciones ejercidas dentro de la administración.

En este sentido de la investigación, Sánchez (2002), sostiene que el término *gestión pública* hace alusión a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. Es decir, el administrador enfrenta a una gran responsabilidad al momento de tomar cierta decisión, ya que de ello dependerá el buen desempeño de la administración reflejándose en los resultados obtenidos o buscados, a través del servicio o función desempeñada en el entorno público.

Complementariamente, para Valencia (2009), La *gestión pública* se enfoca a la mejora de los procesos al interior de la administración pública, y busca cambios en las funciones administrativas, en los procedimientos de decisión, en los instrumentos de selección de soluciones para un mejor desempeño administrativo. Se busca generar un constante cambio para la mejora administrativa, siendo

reflejado en los resultados obtenidos durante los procesos de la gestión, para la correcta decisión en la toma de decisiones.

En síntesis, el concepto de gestión pública es percibido como un conjunto articulado de diversas acciones dentro de la administración pública, encaminadas a un fin específico o determinado, donde se encuentran involucrados diferentes actores dentro del proceder de dicha acción, buscando alcanzar de manera adecuada los objetivos establecidos, mediante la utilización de las diversas herramientas que se tengan a disposición.

Dicho lo anterior, las diferentes interpretaciones intelectuales guían el cuerpo teórico de la investigación, teniendo como finalidad exponer y analizar las diversas reestructuraciones y orientaciones que ha sufrido la gestión pública. Estableciendo que la conceptualización de la gestión pública es identificada como un conjunto de procesos y acciones dentro de la administración pública, orientadas al cumplimiento de objetivos, demandas y necesidades de la sociedad, así como contribuir al desarrollo de la misma.

Para ello, Ortún (2003), percibe la gestión pública como una forma de identificar y establecer las condiciones técnicas requeridas para hacer factibles las políticas, teniendo en cuenta el arte de lo factible o las limitaciones que puedan surgir dentro de la gestión, llevando consigo un control respecto a sus funciones desempeñadas, para tratar de evitar futuras complicaciones administrativas dependiendo el contexto.

Sin embargo, la conformación de la gestión pública en la administración no es una tarea fácil de efectuar, dado a que “Ciertamente es que la gestión del sector público es compleja dado que sus actividades son muy diversas y su tamaño considerable” (Ortún, 2003:13). Se considera que el actuar administrativo en la toma de decisiones y efectución de soluciones no es un proceso fácil y sencillo de realizar, debido a las diversas actividades que se desempeñan dentro de la administración pública además de someterse a constantes cambios dentro de una sociedad.

Al reconocer los cambios constantes de la gestión pública, Aguilar (2006), sostiene que la gestión pública, basaba su interés mediante el enfoque de la reorganización y gestión del aparato gubernamental. Donde se buscaba una mejor tendencia en el actuar de la gestión pública. Para tal fin, se vuelve indispensable la mejora constante en la toma y efectuación de decisiones, así mismo en la efectuación de los procedimientos de la gestión.

Barry Bozeman, establece ciertos elementos ineludibles entorno al ejercicio de la gestión pública, donde determina que:

“La gestión pública tiene una clara preocupación por el problema de la eficiencia de las dependencias gubernamentales; si bien se menciona que los problemas de carácter político no pueden aislarse de la gestión pública, éstos se incorporan en la medida que tienen relación con el desempeño gubernamental” (2006:33).

Por lo tanto, Bozeman, sostiene que la gestión pública se enfrenta a tensiones políticas que influyen dentro del proceso gubernamental, donde el administrador debe saber solucionar de manera adecuada los problemas y tomar decisiones acertadas, buscando la manera más eficiente de ejercer el logro de sus labores desempeñadas.

Bajo esta lógica, Aguilar (2009), establece que la gestión se encuentra relacionada entorno a la esfera pública, lo cual genera relaciones de poder, resultando conflictos o alianzas, por tanto es ineludible el carácter político dentro de la gestión. No obstante, durante la década de los ochenta diversos escenarios comenzaron a suscitarse: la crisis fiscal, el reconocimiento de un obsoleto rendimiento del aparato burocrático centralizado y la percepción de la necesidad de mejorar el desempeño, ocasionaron un conjunto de reformas estructurales en reacción al viejo paradigma burocrático centralizado, por ende, trajo consigo la necesidad de llevar a cabo el proceder de la administración, la nueva gestión pública.

Siguiendo la idea de lo expuesto, Barzelay (2003), argumenta que debido a que la gestión pública se enfocó de manera general como una actividad de procesos

de formulación de políticas públicas, donde se distribuían recursos y se llevaban a cabo implementaciones de programas, no logró hacer frente a las circunstancias contextuales de los años ochenta, por lo que la orientación de la gestión pública tuvo que ser reivindicada con respecto a sus funciones, cuyos procesos deberían contar con una mejor planeación en torno a la contabilidad, control, gestión, economía, políticas públicas, y gastos.

Consecuentemente, Aguilar (2006), expone que debido a las diversas reformas administrativas en la gestión pública, tales como la reducción del sector público y la descentralización de las organizaciones, ocasiono la ruptura del monolitismo y se buscó la especialización, abriendo campo a la competencia interna, lo que daría como resultado el enfoque de la nueva gestión pública.

Desde la perspectiva de Aguilar (2009), se interpreta que la nueva forma de ver a la gestión pública; la Nueva Gestión Pública, es la de reconocer las múltiples y novedosas herramientas de análisis y operación, donde se impulsaba: la descentralización burocrática, el desempeño organizacional gerencial, la distribución del poder y la toma de decisiones, y la búsqueda de ser más eficiente y eficaz. De manera, que las diversas reestructuraciones buscarían responder a las demandas y necesidades ocurridas dentro de la sociedad, (crisis fiscal, y gobiernos corruptos y endeblados ante la sociedad).

Sin embargo, las diversas interpretaciones generadas en el enfoque a) GP; o el enfoque b) NGP. Determinan que la gestión, comprende de diversos procesos administrativos, encontrándose involucrados diversos actores, no limitándose únicamente a un solo eje dentro de la administración, por lo tanto, nos permitirá analizar de una forma pertinente la premisa fundamental de la investigación: la importancia del control percibido de manera integral capaz de incorporarse a los diferentes procesos administrativos dentro de la gestión.

Resulta indispensable precisar que la presente investigación se enfocará en la gestión a nivel municipal, debido a que el municipio es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados, además de ser la instancia pública administrativa más cercana al ciudadano. Estas causas incitaron

el interés hacia los municipios, determinando que las acciones y facultades administrativas que adquieren los municipios influirán en el avance y progreso de la sociedad en conjunto con la administración pública estatal y federal.

Por lo tanto, la gestión municipal comprende de las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros (Vázquez, 1996). Dichas acciones deberán de ser supervisadas por diversos mecanismos de control capaces de contar con una mutua integralidad los que generará un flujo constante de información pertinente para el monitoreo constante y oportuno de municipio.

Para Vargas (2004), el desarrollo local deberá de efectuarse bajo una correcta gestión, de un proceso orientado por estrategias y políticas que articula esfuerzos y recursos de agentes económicos y actores políticos con capacidad de acción territorial para lograr objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y mayores niveles de bienestar dentro de la población. Estableciendo un ordenamiento normativo en todos los procesos que aglomera dicha gestión, entorno a la sociedad.

Todos los municipios deberán ser regulados y controlados por las diferentes normas, leyes, reglamentos, etc., para poder efectuar sus labores de manera adecuada conforme a lo normativo, adquiriendo una gran responsabilidad en el manejo de sus recursos, actividades y funciones administrativas, siendo orientados al mejor desempeño administrativo. Para ello, es necesario llevar a cabo un mutuo entrelazamiento de “Los tres órdenes de gobierno constitucional, el federal, el estatal y el municipal, y la sociedad en su conjunto, debían instaurarse así, en conjunto, como los promotores de dicho desarrollo” (Mejía, 2013:75). Es decir, es necesaria la articulación de una buena estructura administrativa municipal, conforme a su gestión. En coordinación e interacción con los diferentes órdenes de gobierno, fomentando a través de los mecanismos de control el cumplimiento de sus metas y funciones propiciando el desarrollo administrativo.

A manera glosa, e incorporándonos nuevamente al sustento teórico, la gestión pública es un conjunto de acciones que se efectúa dentro de la administración para reforzar el logro de objetivos, incorporando el uso de diversas herramientas y mecanismos que se tengan a la disposición para el mejor desempeño de sus funciones, Por lo que a continuación, se analizará la percepción del control, en los diferentes parámetros teóricos de la gestión pública.

## **1.2- GESTIÓN PÚBLICA Y CONTROL**

Uno de los elementos primordiales para el ejercicio y cumplimiento de las funciones efectuadas en la gestión, es el control, y para comprender las diversas atribuciones que ha ido adquiriendo durante el transcurso de la administración pública, es necesario dar a conocer los diversos cambios y orientaciones que sufrió según el enfoque; la gestión pública y nueva gestión pública.

Por lo tanto, concibiéndose el control como un mecanismo de vigilancia, monitoreo e inspección en las diversas funciones durante el ejercicio de sus labores en la gestión. Es necesario señalar que dentro del enfoque clásico de la gestión pública, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), sustenta que el control se percibía como un mecanismo orientado al ejercicio fiscal, el cual respaldaba el uso y manejo de los recursos económicos, los controles clásicos (control procedimental, parlamentario, fiscal y judicial) brindaron un soporte al ejercicio presupuestario dentro de la fiscalización. Dejando al ejercicio del control limitado en unos cuantos aspectos conforme a las funciones y atribuciones de la gestión pública dado al paradigma centralizado.

Cabe destacar, que durante la década de los ochenta la orientación del control dentro del enfoque de la gestión pública, se concebía como una acción realizada por administradores y estructuras internas y externas, limitando su capacidad de acción (CLAD, 1988). Consecuentemente, tal como se ha mencionado en el apartado anterior, las constantes adversidades que tuvo que enfrentar la gestión pública, entre ellas una gran crisis fiscal, propicia que se cuestionara la manera en la que se ejercía la gestión pública encarando los fracasos

gubernamentales, en consecuencia surgieron una serie de propuestas que buscaron cambiar el rumbo de la gestión pública.

Dentro de este nuevo enfoque denominado nueva gestión pública, el CLAD (1998), propone la necesidad de percibir nuevas formas de control, para ello, la concepción en cuanto a sus funciones y atribuciones del control se deberán fortalecer, sin embargo reconoce que los elementos articulados de los controles clásicos fueron un ítem fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de nuevos mecanismos de control, donde dentro del enfoque de la nueva gestión pública se prioriza al control como un elemento fundamental para mejorar desempeño. No obstante, la instauración de dicho modelo no logro completarse exitosamente debido a las condiciones estructurales dentro de la administración pública mexicana.

Vale puntualizar, que el nuevo enfoque de la gestión pública expresaba la necesidad de una nueva visión de llevar a cabo el control, mediante los postulados en el documento “La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana” (CLAD, 2000). Por lo que la necesidad de mejorar el desempeño, ocasiono una nueva forma de percibir el control, puesto que los controles clásicos al ser de carácter procedimental se basaban primordialmente en el control de la fiscalización mediante el poder judicial, y la vinculación ciudadano-gobernante, obstaculizaban el desempeño en la gestión.

Para el CLAD (2000), los mecanismos de control clásicos, contribuyeron a la propuesta de un nuevo enfoque de responsabilización, basado en el desempeño, mediante el fomento del control orientado a resultados, control en la elaboración y gestión presupuestaria y rendición de cuentas, además del proceso de control en la gestión. Reconociendo que no deberían encontrarse limitadas las atribuciones del control.

Es importante señalar que las reformas administrativas comenzaron a priorizar al control como un elemento sustancial y necesario en el proceso de la gestión. Para ello, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,

CLAD (1998) en la reforma gerencial del estado, precisa que el control ya no deberá ser visto y realizado solo por administradores y estructuras internas, tendrá que ser un conglomerado de diversas combinaciones y tipos de control, relacionado en las diversas áreas de la gestión. Es decir, las diversas estructuraciones generadas en la nueva gestión pública, buscan fortalecer al control, como un mecanismo vinculado directamente a una mejora en el desempeño, incitando la manera de ser más eficaz y eficiente la gestión pública donde el control juega un papel importante, mediante sus múltiples mecanismos y herramientas de análisis y operación.

Dicho de otra forma, el control es una actividad implícita y puede ser ejercida con mayor o menor profundidad según el enfoque, por lo tanto, es una actividad que no puede encontrarse ajena al ejercicio de la gestión y por ende no puede ser excluida de las acciones desempeñadas dentro de la misma. Siendo el control, como se ha mencionado anteriormente, actor fundamental e ineludible de la gestión, el cual debe de ser visto de manera íntegra, debido a los diversos procesos que implica la gestión.

### **1.3- EL CONTROL**

Recapitulando la estructura de la investigación, el control es un elemento fundamental en el proceso y ejecución de las actividades administrativas dentro de la gestión, bajo esta premisa, se reconoce la importancia del papel que juega el control como un mecanismo de soporte, vigilancia, monitoreo e inspección en las actividades administrativas de la gestión. Consecuentemente, se darán a conocer las diversas percepciones conceptuales e intelectuales que brindarán el sustento teórico del cuerpo analítico de la investigación.

El concepto control, se encuentra determinado según el diccionario de la lengua española (2014), como una forma de inspección, intervención, comprobación, regulación. Desde este punto de vista, se establece como una actividad vinculada a un proceso u acción, capaz de brindar cierta seguridad en el proceder de la actividad, en un campo de múltiples funciones.

En un sentido más amplio, y orientado al campo de estudio de la gestión, en la administración pública, “El control, significa el monitoreo del proceso puesto en marcha; solo que dicho monitoreo ha de ocurrir con las herramientas más potentes y exactas que se tengan a su disposición” (Aguilar, 2009:46). Partiendo de la idea generada por Aguilar, el control es una actividad que se efectuará mediante un proceso articulado de diversos mecanismos, capaces de inspeccionar y vigilar las funciones efectuadas de dicha actividad. Sin embargo dichos mecanismos tendrán que ser lo suficientemente exactos y pertinentes para poder obtener un monitoreo pertinente a las acciones fijadas.

Para Vázquez (1996), el control, es entendido como el seguimiento de un conjunto de acciones, las cuales son supervisadas o vigiladas por un ente, cuya finalidad es mantener un orden en el actuar, mediante un establecimiento claro de normas, y reglas, para alcanzar los objetivos planeados. Para ello, es necesario contar un conglomerado de funciones dirigidas a un objetivo determinado, tratando de brindar un correcto soporte en el proceder administrativo, reconociendo así, la multiplicidad de las diversas acciones que sustenta el control.

Por otra parte, las diversas actividades y funciones ejercidas en la gestión pública, propician la necesidad de ejercer un control dinámico y capaz de asumir las diversas actividades de la misma. Bajo esta lógica, el control debe de encontrarse inmiscuido en los diversos procesos administrativos siendo capaz de integrar todos los elementos y actividades que lo conforman, ya que de ello dependerá la contribución al logro de un desempeño favorable en la gestión pública.

Conscientemente, para Pérez (2007), el control es un proceso administrativo, que incluyen todas las actividades que se pretenden realizar para garantizar las labores efectuadas, por lo que en la gestión, tiene como propósito vigilar el cumplimiento de planes, programas y peticiones de la ciudadanía, además de ayudar a la certera toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión pública. Es preciso tener en cuenta que el autor incorpora al control como una actividad permanente dentro de la gestión.

Cabe destacar, que desde la perspectiva del autor referido, el ejercicio del control se encuentra involucrado en todo momento dentro de las actividades administrativas de la gestión, por ende, este énfasis supone que las diversas actividades se encontraran vigiladas, supervisadas o monitoreadas continuamente, en consecuencia el control será un elemento que buscará contribuir al adecuado ejercicio de la gestión, sin embargo, dada la diversidad de funciones desempeñadas en la gestión municipal, el control deberá de ser capaz de integrar las diversas funciones que tenga a su mando, ya que podría fomentar un buen desarrollo administrativo.

En síntesis, las diversas atribuciones de los enfoques del control, han sido parte fundamental para el desarrollo y crecimiento del mismo, ya que han nutrido la necesidad de innovar y fortalecer los diferentes tipos y mecanismos de control, para poder atender las diversas actividades que la gestión realiza. Muestra de ello, en su búsqueda de ser más eficaz y eficiente además de la preocupación en la mejora del desempeño, el enfoque de la nueva gestión pública comenzó a priorizar al control, como una herramienta fundamental para el logro de sus objetivos.

Una de las principales atribuciones del enfoque referido, fue presentado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), donde sustenta en su reforma gerencial del Estado, la combinación de cuatro tipos de control; control de resultados, control contable de costos, control por competencias administrativas o por cuasi-mercados y el control social, además de tener encuentra el control judicial como mecanismo del sustento administrativo.

Por lo anterior, la propuesta realizada comprende de una articulación de diversos elementos encaminados a generar mejores resultados, partiendo de la fragmentación de las responsabilidades orientadas a determinadas tareas. Bajo la esta posición, el enfoque del control adoptado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), establece además la necesidad de la vinculación de los siguientes tipos de control;

**Control por resultados;** ejercido a través de indicadores, capaces de medir el desempeño obtenido en cierta administración, o acción. Mediante el seguimiento y control de las acciones efectuadas por los administradores.

**Control contable de costos;** es una nueva manera de percibir los recursos, no enfocándose únicamente en el control de gastos realizados, es decir, se trata de buscar las formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas, “conciencia de costos”.

**Control por competencia administrativa o cuasi mercados;** en este tipo de control se busca la manera de ofrecer el mejor servicio a los usuarios, mediante el fomento de competencias administrativas para generar mejores y mayores capacidades en los procesos efectuados por los servidores públicos.

**Control social,** es la manera en la cual se busca involucrar al ciudadano, con el fin de evaluar los servicios públicos o bien que participen en la gestión de los mismos. Por lo que se implementa como una herramienta de control social ajena a las instancias públicas, concibiendo con ello, un enfoque más certero de la realidad de los procesos del control efectuado u obtenido.

**Controles judiciales;** son los encargados de sustentar el proceder jurídico del control mediante el establecimiento de las diversa leyes reglamentos etc. Las cuales se encargan de regular y fundamentar las acciones ejercidas en el ámbito administrativo.

No sobra decir que los controles mencionados son el soporte de una nueva perspectiva de ejercer el control. Eventualmente, se propicia una ambiciosa percepción sobre las atribuciones y funciones a desempeñar, estos tipos de control son el resultado de los controles clásicos, los cuales se efectuaban de forma procedimental, mediante la vinculación del poder judicial, orientados a la fiscalización, donde además se incurría a los mecanismos de control parlamentarios para poder ejercer la evaluación para cargos públicos (CLAD, 1998).

Finalmente los componentes que integran al control según el enfoque del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998),

deberán ser capaces de generar una contribución importante en la mejora del desempeño, dada la vinculación de los diversos tipos de control efectuados en las diferentes actividades de la gestión, propiciando resultados favorables en la administración pública.

Por otra parte Sanín (1999), considera tres subsistemas básicos de control, los cuales articulan un conjunto de atribuciones capaces de generar una perspectiva más sólida con respecto al ejercicio del control, por lo que se expondrán de manera general los tres subsistemas de control para poder determinar la forma en la cual se vinculan e integran los diversos mecanismos del control. En consecuencia, los tres subsistemas básicos de control según Sanín (1999), son los siguientes:

**Evaluación de resultados;** en este proceso, la actividad del control se focalizará en la verificación de logros e impactos esperados, deseados en el entorno institucional.

**Control de procesos;** en esta actividad se lleva a cabo la verificación y retroalimentación sobre los productos (utilidad al cliente), y sobre los procesos que se generan.

**Control de proyectos;** dicha actividad, asegura que se tenga la capacidad operativa dentro de las especificaciones, plazos y propósitos predeterminados. Los procesos son el resultado de la institucionalización de los proyectos

Cabe destacar, que desde la perspectiva del autor referido, la vinculación de los diversos tipos de control propiciara el fortalecimiento del ejercicio del mismo, con respecto a sus funciones, para ello es indispensable el flujo constante de información entre los diversos actores que integran al control. En consecuencia, este enfoque tiene cierta similitud a los postulados del CLAD (1998), donde en esencia se sostiene una postura de percibir al control de diferentes tipos y atribuciones no limitando su campo de acción a una sola vertiente, donde la información es un elemento primordial para la relación de las partes que integran al control.

Ahora bien, para Tilly (1998), el enfoque del control es efectuado de manera sistemática en la administración, donde prioriza el manejo y uso de los recursos, en referencia percibe el enfoque de control de gestión como un proceso mediante el cual los responsables administrativos se aseguran de que los recursos se obtengan y se usen efectiva y eficientemente en la relación de los objetivos de la organización buscando de manera pertinente el alcance de los resultados determinados. Eventualmente, este enfoque expresa una orientación clara hacia los recursos, a diferencia de los diversos enfoques expresados anteriormente que visualizan un control más íntegro.

En otro orden de ideal, para Kralj (1998), los conceptos de productividad, eficiencia, eficacia y efectividad, son la esencia de la actividad del control de gestión donde se contribuye a una efectiva gestión mediante el requerimiento de una eficiente utilización de los recursos materiales y humanos, ya que la gestión es la actividad responsable de los niveles de eficacia, eficiencia y productividad. En este sentido, el control de gestión al evaluar la actividad de gestión emite juicios sobre los niveles de productividad estableciendo cuán eficiente o eficaz ha sido la gestión.

A manera glosa, el control es un mecanismo fundamental e ineludible en la gestión pública, sin embargo las atribuciones, tareas, responsabilidades, funciones y formas de llevarse a cabo, han sido fortalecidas o bien supeditadas según el enfoque o las prioridades de cada autor. En consecuencia la efectuada del control en los municipios no es tarea fácil, y se torna más compleja al integrar los diferentes controles establecidos por el gobierno federal y estatal hacia los municipios.

#### **1.4-CONCLUSIONES:**

Retomando el orden de la investigación, la gestión es una actividad que implica diversas acciones y procedimientos dentro de la administración, dichas actividades buscan cumplir las demandas y necesidades de una sociedad, así como contribuir al desarrollo de la misma. En este sentido, para efectuar el logro de dichas actividades, el control se convierte en un elemento fundamental para fortalecer el

cumplimiento y ejercicio de las funciones de la gestión, además de ser un vínculo que contribuye a lograr un mejor desempeño en la gestión a través de sus diferentes herramientas.

Por lo anterior, dado a que el control es una actividad implícita e ineludible en la gestión, es necesario contar con un control e integral, el cual sea capaz de articular los diferentes mecanismos a su disposición, para lograr un manejo eficaz, conforme a sus funciones. En consecuencia, se darán a conocer las ventajas y desventajas de las aportaciones concernientes al control, para poder seleccionar el aporte más apropiado que debería instaurarse y efectuarse en los municipios.

En referencia, dentro del enfoque de la gestión pública las ventajas que podrían suscitarse en torno al control realizado de manera procedimental, ejecución y verificación normativa dentro de la gestión, podrían garantizar la gestión dentro de un marco de legalidad, buscando sustentar el manejo y distribución de los recursos. A través del fomento en el uso de controles parlamentarios, donde se asignan las atribuciones de cada poder. Además de fomentar el soporte a la incorporación del ciudadano-gobernante a través del control judicial entorno al a fiscalización.

Las desventajas de este enfoque es que el ejercicio del control es realizado solo por estructuras internas y administradores públicos, orientando el control de forma significativa al carácter fiscal. Y con respecto a la ejecución y formulación de políticas públicas, se debilitan las atribuciones del control a unos cuantos ejes de acción dentro de la gestión pública, fragmentando el control sin poder articular sus diversas partes que lo integran.

Por otra parte, las ventajas de ejercer el enfoque de la nueva gestión pública según el CLAD (1998), podrían generarse mediante la visualización del control como un mecanismo que aporta las herramientas necesarias para lograr un mejor desempeño en la gestión, dicho de otra manera, percibir la derivación de diversos tipos de control; (control de resultados, control contable de costos, control social y control por competencia administrativa o cuasi mercados, además de los controles judiciales). Generará un control inmiscuido en las diversas áreas de la gestión

municipal, fortaleciendo el desarrollo administrativo mediante el cumplimiento de sus labores y objetivos determinados.

Sin embargo, las desventajas y limitantes que pueden presentarse al tratar de llevar a cabo esta nueva manera de percibir y ejercer el control desde el enfoque de la nueva gestión pública, es que en los países latinoamericanos en su mayoría no se logró la instauración del modelo weberiano (un servicio público profesional y meritario (CLAD, 1998). En este sentido, será necesario que los caminos estructurales del control en la gestión pública municipal sean paulatinos para lograr alcanzar los propósitos del control según el enfoque mencionado.

Dentro de las ventajas que se podrían generar al incorporar el enfoque del control de gestión expresado por Tilly (1998), es que a medida de que se vincule e incorpore la lógica de la eficiencia y eficacia en el proceso del control con respecto al manejo y uso de los recursos, incitara de manera general el mejor empleo y manejo de los recursos. Eventualmente este enfoque se fortalece mediante los postulados de Kralj (1998), ya que al tratar de incorporar los conceptos de productividad, eficiencia, eficacia y efectividad, como la esencia de la actividad del control de gestión, generará que se busque ser más eficiente la utilización de los recursos materiales y humanos, contribuyendo a una favorable gestión, en la administración pública municipal.

Por lo tanto, los postulados referidos son expresados de manera pertinente en la propuesta del CLAD (1998), a través del control contable de costos. En consecuencia las desventajas del enfoque de los autores referidos, es la limitación del campo de acción del control, fuertemente orientado al uso, obtención y manejo de recursos, puesto que propiciará el descuido de los demás sectores competentes de la gestión, omitiendo la necesidad de contar con un control integral en la completitud de sus funciones capaz de responder a las diversas acciones desempeñadas en la gestión municipal.

En otra instancia, la implementación del control como mecanismo conformado por tres subsistemas básicos según Sanín (1999). Podría generar atribuciones específicas a los diferentes tipos de control, fortaleciendo el

cumplimiento de las actividades administrativas. En consecuencia, este enfoque propicia que los elementos del control sean establecidos de manera sectorial para llevar a cabo la realización de sus funciones. No obstante, algunas de las desventajas que podrían suscitarse, al incorporar los subsistemas de control es que el flujo constante de información dirigida a una matriz no se efectuó de la manera clara, ágil y precisa.

Por otra parte, en el siguiente cuadro se aprecian las aportaciones conceptuales en torno a las funciones del control expresadas anteriormente, esto con la finalidad de reforzar y concluir el marco conceptual determinado por cada autor, expresando con ello, las ventajas y desventajas de cada percepción intelectual obtenida.

<b>TABLA 1.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS APORTACIONES INTELECTUALES</b>			
<b>Autor</b>	<b>Aportación</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
Aguilar (2009)	Control; monitoreo del proceso puesto en marcha. Con las herramientas más potentes y exactas que se tengan.	Fortalece el ejercicio administrativo, conforme a sus procesos.  Al utilizar diversas herramientas, fomenta la mejora e innovación de las mismas, para cumplir sus funciones.	El proceso del monitoreo puede tornarse complejo, al no tener las herramientas competentes.  Limita las funciones del control.
Vázquez (1996)	Control: proceso administrativo que pretende garantizar las labores efectuadas (planes, programas y peticiones de la ciudadanía).  Contribuye a la toma de decisiones.	Contribuye para atender las demandas de la ciudadanía.  Orienta al personal administrativo en la toma de decisiones	Limitación del control, a únicamente garantizar las labores efectuadas.  No busca el fomento de la mejor administrativa.

Pérez (2007)	Control; es el seguimiento de un conjunto de acciones, con la finalidad de mantener un orden, mediante normas y reglas para alcanzar objetivos establecidos.	Trata de ejercer un orden en los procesos administrativos de la gestión	Al ser visualizado como un mecanismo normativo que brinda orden, omite las demás funciones concernientes de la gestión, dando como resultado un ejercicio de control inconcluso.
-----------------	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2009), Vázquez (1996), Pérez (2007).

Dicha tabla, muestra la parte conceptual de cada autor referente al control, de manera que tal como se puede apreciar, las definiciones dadas sirven como punto de partida para establecer las atribuciones y facultades que conforma el proceso del control en las actividades que lo emplean. Sin embargo, fue necesario denotar las ventajas y desventajas de cada autor, puesto que en las bases de la investigación se busca una percepción integra en cuanto a la completitud de los procesos y actividades desempeñados por el control, lo cual traerá consigo una mejora en el fomento para desarrollo administrativo municipal, mediante el cumplimiento adecuado de los procesos efectuados en su gestión.

En tono de recapitulación, los enfoques otorgados al control, se orientan de manera significa a su contexto y necesidades o demandas primordiales. No obstante, el cumulo intelectual fortalece las funciones y atribuciones del control en las actividades de la gestión mediante el fomento de nuevas técnicas de control que buscan brindar un una mejor respuesta en los procesos y funciones desempeñados, incitando al mejoramiento y fortalecimiento del control como actividad conjunta de la gestión.

Por consiguiente y con base a lo expuesto, se determinará la propuesta que busca sustentar las bases teóricas de los elementos que conformarán el modelo de control integral buscado, el enfoque presentado reconoce que las derivaciones del control podrá generar un mejor proceso de supervisión, vigilancia, e inspección en cada uno de los procesos y funciones puestos en marcha durante la gestión pública municipal, teniendo en cuenta que la vinculación de cada una de las partes podrá

contribuir a un mejor desempeño de las funciones del control, fomentando el desarrollo administrativo.

## **1.5- ELEMENTOS DEL MODELO INTEGRAL DE CONTROL**

En referencia, los tipos de control son expuestos con la finalidad de reforzar la idea teórica que presenta, es decir, el control deberá encontrarse involucrado en las diversas actividades desempeñadas de la gestión pública, teniendo en cuenta la clasificación del mismo en cada proceso ya sea fiscal, administrativo, social, etc. Constituyendo así, el modelo de control integral, sirviendo de base para la investigación.

**Control por resultados;** dicho ejercido se efectúa a través de indicadores capaces de medir el desempeño obtenido en cierta administración, o acción, con la finalidad de generar información útil para reconocer los niveles de desempeño en cuanto a los logros, funciones y objetivos obtenidos durante una administración. Por lo tanto, este tipo de control al medir los resultados a través del desempeño mediante indicadores, busca de manera colateral el buen proceder de las actividades administrativas.

**Control contable de costos;** el proceso primordial de este control es la búsqueda de percibir y utilizar los recursos de manera consiente, ya que dicho proceso no busca enfocarse únicamente en el control de gastos realizados, trata de buscar las formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas, conciencia de costos. El proceso del control contable de costos será reforzado por el control en la elaboración y gestión presupuestaria y rendición de cuentas, ya que estos procesos incitan que el manejo, ejecución y aplicación de los recursos se expongan de manera clara y transparente.

**Control por competencia administrativa o cuasi mercados;** en este tipo de control busca la manera de ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Mediante el fomento de competencia administrativa, donde los funcionarios públicos reconocerán que la ejecución de sus labores deberán ser cumplidos de manera

competente. Además se propicia que los cargos públicos sean otorgados de manera meritoria y conforme a su desempeño.

**Control social**, este control es realizado por los ciudadanos, ya que es la manera en la cual se busca involucrar al ciudadano en los procesos realizados en la administración, con el fin de vigilar, evaluar, inspeccionar las acciones y servicios públicos o bien que participen en la gestión de los mismos.

**Controles judiciales**; son los encargados de sustentar el proceder jurídico del control mediante las diversas leyes reglamentos etc. Que dan vida al cuerpo jurídico administrativo, estableciendo parámetros normativos en la ejecución de funciones desempeñadas.

En suma, la vinculación de los tipos de control expuestos, son el soporte de la perspectiva del modelo integral de control que se busca incorporar a las atribuciones y funciones a desempeñar en la gestión pública municipal. En este sentido, al contar con los elementos que integran el modelo de control, se considera oportuno presentar la siguiente definición conceptual construida a lo largo de la investigación:

El control es un proceso integral, de vigilancia, monitoreo, seguimiento y orientación de las diversas funciones que articula cierta acción, mediante el uso pertinente de las múltiples herramientas, mecanismos y fuentes de información, más exactas que se tengan a su disposición para asegurar de manera eficaz el cumplimiento de sus funciones.

Podemos decir, para concluir este apartado, que las diferentes percepciones y enfoques del control expuestas, así como su manera de ser percibido en el ámbito administrativo y reconociendo la diversidad de funciones que conglomeran, se establece que el control debe de percibirse de forma integral, capaz de contar con una articulación armoniosa de cada una de sus partes asumiendo indispensable la inclusión de cada función como elementos por igual indispensables e importantes, ya que de ello dependerá que se obtenga un mejor desarrollo administrativo. Dicho

lo anterior y de acuerdo al enfoque, se presentará la siguiente percepción conceptual construida a través de lo expuesto:

## **CAPÍTULO II EL CONTROL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MEXICO**

Este capítulo, tiene como objetivo analizar y determinar el diseño y las funciones de las diversas instancias y organismos de control involucrados por ley en la gestión pública municipal. Para ello, en primera instancia se determinará la estructuración del régimen jurídico municipal. Posteriormente, se expondrán los organismos de control, qué son, sus funciones y en consecuencia, los que se encuentran involucrados en el municipio. En tercer lugar, se dará a conocer las diversas leyes y reglamentos que rigen y sustentan la vida normativa municipal. Y por último, se expondrá la forma en la que se involucra el control a través de los programas federales y estatales en los municipios.

De manera, que el capítulo presente tiene como objetivo determinar las bases normativas del control existente en los órdenes de gobierno federal y estatal que influyen en los municipios, esto con la finalidad de percibir las facultades establecidas por ley en los procesos efectuados por el control. En consecuencia, las bases normativas establecidas serán el sustento normativo para el análisis del capítulo posterior.

### **2.1 RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL.**

Es necesario conocer, que la conformación de los Estados Unidos Mexicanos adoptaran para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, el cual se encuentra sustentado en el artículo 115 constitucional, cediendo a los municipios de personalidad jurídica y manejo su patrimonio conforme a la ley. Además el municipio podrá celebrar convenios con el estado, además de 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.

Para Mejía (2013), el municipio desde su origen se encuentra vinculado y sometido a diversas leyes y entes administrativos superiores, los cuales apoyan a

regir y guiar el cuerpo administrativo del municipio, sin embargo esto no significa la pérdida de su autonomía, ya que en palabras del autor:

“Constitucionalmente el Municipio Libre Mexicano está consagrado como orden de Gobierno. El derecho constitucional mexicano otorga al municipio la personalidad jurídica, o instancia de Gobierno, que lo constituye como un ente autónomo y como cuerpo social sujeto a leyes” (Mejía, 2013: 57).

En referencia, el municipio queda supeditado por diferentes leyes e instancias establecidas por el orden federal y estatal, los cuales brindan apoyo, orientación y control ya sea social, económico, administrativo etc. Debido a que se encuentran integrados en una federación y por ende persiguen ciertas metas de acción colectiva, lo que genero el establecimiento de leyes, normas, reglamentos, y organismos que se encargan de vigilar controlar y supervisar la vida administrativa de los municipios para el logro de sus objetivos establecidos y contribuir al desarrollo administrativo.

Amanera glosa, el municipio se establece como la base de la división territorial, perteneciente a un orden de gobierno federal, influenciado por leyes y reglamentos externos, encontrándose en constante vinculación con los diversos órdenes de gobierno debido al flujo constante de participaciones económicas, administrativas y sociales, buscando un desarrollo administrativo favorable.

## **2.2 ORGANISMOS DE CONTROL**

Los organismos de control son los encargados de vigilar que se cumplan las diversas funciones desempeñadas por los municipios, el presente capítulo, se dará a conocer la conformación e intervención de los diferentes órganos de control en los gobiernos municipales del Estado de México, dado a que el control es un elemento fundamental durante el ejercicio de cualquier acción orientada a ciertos fines y en la administración pública no es una excepción,

Dicho de otra forma, los organismos de control son elementos ineludibles de la administración pública que se encargan de supervisar e inspeccionar el acto

administrativo y propiciar el cumplimiento del mismo. Por lo tanto, a continuación se presentaran los organismos de control.

### **2.2.1. CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**

La Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México (2014), es la dependencia encargada de dirigir el procedimiento contenido en la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios, además de vigilar la aplicación de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros verificando que sean congruentes con el presupuesto de egresos e integrar el programa anual de actividades mediante el establecimiento de mecanismos para su ejecución y supervisión buscando darle seguimiento además de evaluar los resultados. Busca establecer la coordinación con el órgano superior de fiscalización y la secretaria del poder ejecutivo con los órganos de control de los municipios, con el fin de ejercer los criterios mecánicos y funciones en el ejercicio de sus atribuciones.

El Reglamento Interno de la Contraloría del poder legislativo del Estado de México (2014), tiene por objetivo la regulación de la organización administrativa y funcionamiento interno de la contraloría del poder legislativo. Para ello el artículo sexto refleja que para el ejercicio de sus atribuciones la contraloría contara con las siguientes unidades administrativas:

- I. Dirección de Responsabilidades Administrativas;
- II. Dirección de Situación Patrimonial;
- III. Dirección de Auditoría Interna;
- IV. Dirección de Vinculación Municipal;
- V. Secretaría Técnica; y
- VI. Coordinación Administrativa

Dicho lo anterior, la integración de la contraloría del poder legislativo con los municipios, es a través de la dirección de vinculación municipal donde el contralor ejercerá las funciones de instrumentar mecanismos de relación entre la contraloría

y los gobiernos municipales del Estado de México, fracción VII, del artículo 8. La dirección de vinculación municipal ejercerá conforme al artículo 14, según el reglamento interno de la contraloría (2014), las siguientes atribuciones expresadas en las siguientes fracciones:

- I. Determinar y operar los mecanismos para difundir en el ámbito estatal y de los municipios la información relacionada a las funciones y actividades de la Contraloría; así como con otras instancias federales y estatales;
- II. Administrar un banco de datos y un centro de información que apoye a las dependencias del Poder Legislativo que conduzcan al desarrollo de estudios, dictámenes e investigación, en materia de administración pública municipal;
- III. Realizar estudios en materia de control y evaluación, vigilancia y combate a la corrupción, que permita mejorar los sistemas de control interno y de desempeño en los municipios y en el Poder Legislativo;
- IV. Auxiliar a petición de los ayuntamientos, en la evaluación del marco normativo, financiero y programático de los Planes de Desarrollo Municipal, y la congruencia de éste con el presupuesto por programas respectivos;
- V. Proponer y difundir sistemas de modernización, desarrollo administrativo y capacitación en el ámbito municipal y de los servidores públicos del Poder Legislativo;
- VI. Coordinarse con otras unidades administrativas del Poder Legislativo para proponer acciones que mejoren y desarrollen la gestión de la Contraloría y de las dependencias del Poder Legislativo, en auxilio del Contralor;
- VII. Brindar asesoría y capacitación sobre control y evaluación en materia administrativa, a los órganos de control interno de los municipios, previa coordinación y colaboración que se haya establecido y con otras instancias relacionadas; y
- VIII. Las demás que le encomiende este Reglamento.

En referencia, lo expresado en el artículo 14 dentro de sus apartados el contralor del poder legislativo, tiene entre sus facultades a grandes rasgos mejorar

la coordinación entre las unidades administrativas, así mismo la realización de estudios de vigilancia, evaluación y control en los municipios. Cuya diversidad de actividades encomendadas al contralor propician un panorama de influencia del control en la actividad municipal.

Sin embargo integrar las diversas entidades que fortalecen el ejercicio de la contraloría requiere de un gran esfuerzo además de la participación e información activa y certera de los integrantes para poder contribuir y lograr lo planeado. Es decir, debido a las diversas actividades que ejerce el control, la correcta integración de los mecanismos de control se encuentra dispersa y superflua, ya que únicamente se rigen bajo propuestas de coordinación en su mayoría.

### **2.2.2- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO DE MEXICO**

La secretaria de la contraloría del Estado de México, es uno de los actores que intervienen en los municipios para regular las funciones administrativas dentro de la gestión municipal. Para ello, el reglamento interior tiene por objetivo regular la organización y funcionamiento de la secretaria de contraloría, así como de sus unidades administrativas básicas y órganos de control interno, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables. La secretaria interna de la contraloría, es un mecanismo que se encarga de instituir los diferentes órganos de control que se encuentran a su disposición para dar una vigilancia conforme a lo establecido en las disposiciones legales vigentes. (Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 2017).

Cabe destacar algunos elementos que conforman el artículo segundo de dicho reglamento:

VI. Órganos de Control Interno, a las contralorías internas de las dependencias y organismos auxiliares con funciones de control, evaluación y de responsabilidades, que dependen funcionalmente de la Secretaría;

VII. Acciones de Control y Evaluación, a la auditoría, vigilancia, verificación, fiscalización, inspección, testificación, asesoría, autocontrol y evaluación de la

gestión pública de las dependencias y organismos auxiliares, y demás acciones de la misma naturaleza a cargo de la Secretaría o de los órganos de control interno; y

VIII. Gobierno Municipal, al ayuntamiento del municipio, así como a las dependencias, organismos auxiliares, órganos desconcentrados, unidades administrativas y demás instancias que dependan administrativamente del gobierno municipal en la entidad (Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 2017).

Conforme a lo mencionado en el artículo segundo, las derivaciones del control en función de las acciones de verificación, inspección, evaluación de la gestión pública, entre diversas más, se realizan a través de los diferentes órganos de control internos dependientes de la secretaria interna de la contraloría y gobierno municipal reflejando un panorama de vinculación entre las diversas funciones desempeñadas a través de los organismos de control.

### **2.2.3 CONTRALORÍA MUNICIPAL.**

La contraloría municipal es un órgano directamente ligado a los procesos administrativos municipales, es el órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos municipales, dichos gastos se encuentren programados en los presupuestos de egresos de un municipio, según sea lo estipulado por el ayuntamiento, contando con los recursos o aportaciones de la federación y del estado que otorgan al municipio (Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 2017).

Además de controlar los recursos financieros, la contraloría emite evaluaciones a los funcionarios públicos respecto a su desempeño en cuanto al cumplimiento de los programas y metas establecidas en las disposiciones legales vigentes. Dicho de otra manera, el desempeño municipal se dará a conocer a través de la evaluación (Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 2017).

El objetivo primordial del Contralor Interno municipal es la vigilancia, control, y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las direcciones, coordinaciones y departamentos para la ejecución de sus programas de trabajo y el cumplimiento de sus objetivos y metas. Además

es el área que revisa y evalúa el grado de eficacia y eficiencia con que las áreas administrativas alcanzan dichas metas y objetivos, haciendo las recomendaciones que sean necesarias para mejorar su funcionamiento integral.

#### **2.2.4- LOS COCICOVI**

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (2017), son comités formados por contralores sociales, elegidos por la comunidad cuyas funciones a grandes rasgos se orientan a vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos en obras y programas sociales otorgados a la comunidad. Son reconocidos como autoridades auxiliares de las comunidades en función de contribuir a los municipios, siendo participe de la derogación de responsabilidades básicas en materia administrativa.

La Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de México (2014), es la encargada de establecer los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI), mediante el programa de la contraloría social. El servidor público de la secretaria (promotor de la contraloría social) es el encargado de ejercer las acciones para la capacitación, asesoría, promoción, constitución y seguimiento de los COCICOVI. Mediante los Lineamientos Generales de Operación del Programa de Contraloría o Lineamientos Generales al conjunto de disposiciones y procedimientos para regular la operación del programa de contraloría social y de los órganos ciudadanos que se establezcan.

El Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaria de la Contraloría (2014), establece la instrumentación del Programa de Contraloría Social para el ejercicio de las atribuciones competentes de los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI), Dicho de otra manera, La Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, establece los lineamientos generales de operación el programa de contraloría social, determinando las características, atribuciones y objetivos de los COCICOVI.

Los COCICOVI, por lo tanto, auxilian a la entidad administrativa, mediante la observación, inspección, vigilancia escrutinio público, mediante un enfoque preventivo de las acciones de gobierno, verificando que se cumplan con calidad,

eficiencia, transparente y honesta, dichas labores. Además de promover la organización de la comunidad en el ejercicio de vigilancia, inspección, cuidado y protección a los recursos, programas y obras destinadas a beneficio de la comunidad.

Los integrantes de los COCICOVI, de manera mancomunada serán los representantes de la asamblea vecinal frente a cualquier autoridad, organización, persona física y moral, en los asuntos concernientes de los programas sociales, obras públicas y funciones o acciones que ejecuten las entidades administrativas, en representación de los usuarios. Convocando asambleas periódicas para informar a la comunidad sobre las actividades o ejercicios desempeñados por los miembros de los COCICOVIS.

Para presentar las denuncias, quejas y reportes ciudadanos por presuntas irregularidades, además de las dudas o sugerencias los COCICOVIS se sustentan ante la Dirección General de Contraloría y Evaluación Social de la Secretaría, donde se realiza a cabo el registro y custodia de las actas constitutivas, además de llevar el registro y control estadístico de los COCICOVI.

En general, la secretaria de la contraloría del poder ejecutivo a través de la contraloría social mediante los lineamientos generales busca otorgar los diferentes mecanismos necesarios para el buen desempeño de los COCICOVI, asumiendo que esto propiciara un buen cumplimiento en sus objetivos. A manera glosa, se comprende que los COCICOVI, son la muestra más clara del control a nivel escala, donde se propicia a que los ciudadanos sean partícipes directos en el ejercicio del control y vigilancia en las acciones desempeñadas o ejercidas por cualquier administración que influyen a la comunidad.

### **2.2.5.-AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

La Auditoría Superior de la Federación (2017), es el órgano encargado de fiscalizar los recursos públicos federales en los tres poderes de la unión, así como los órganos constitucionalmente autónomos es decir, los estados y municipios, así como cualquier persona física o moral que haya recaudado, administrado ejercido o

captado recursos públicos federales, generando como resultado la creación de informes generales correspondientes a la Auditoría estableciendo un informe general ejecutivo obtenido del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Cabe mencionar que la ASF (2017), se encarga de fiscalizar de manera externa el manejo de los recursos públicos federales en las diferentes instancias de gobierno, estableciendo multas y sanciones conforme al mal empleo y uso de los recursos públicos federales. Por lo tanto, la auditoría podrá influir en los procesos de vigilancia y uso de los recursos públicos otorgados a los municipios por la federación.

Por lo tanto, son diversos los organismos encargados de controlar y supervisar los recursos públicos, integrándose la ASF, conforme al Sistema Nacional de Fiscalización, la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de la federación, las Entidades de Fiscalización Superiores locales, y las Contralorías Municipales, (SNF,2017). Sustentado en el artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional anticorrupción (LGSNA), fracción XII, donde se establece que el SNF es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación mutua entre los órganos encargados de las acciones de la auditoría gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno, con la finalidad de potencializar el impacto del control de la fiscalización del país,

#### **2.2.6- SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACION**

El Sistema Nacional de Fiscalización (2017), se integra por los miembros de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), la secretaria de la función pública, incluidos los órganos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la procuraduría federal. El sistema busca impulsar el establecimiento de normas y reglas pertinentes que incorporen todos los órganos que realicen auditorías gubernamentales o de fiscalización, independientemente del poder en el que estén encuadrados.

Por lo tanto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015), expone que el sistema nacional de fiscalización, busca integrar los diversos órganos de control en los diferentes órdenes de gobierno, en los ámbitos de análisis para articular de manera transparente la gestión gubernamental debido a la necesidad de hacer un frente común entorno al uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas. Empezando a incorporar de manera sutil una integralidad en los órganos de control fiscales.

Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización (2017), promoverán la determinación de las responsabilidades a los funcionarios públicos, con el propósito de contribuir a la mejora gubernamental y rendición de cuentas a nivel nacional dentro de la gestión. Cabe señalar, que dicho sistema se basa en la rendición de cuentas y en la mutua coordinación entre los integrantes del sistema. Por lo tanto, las bases de coordinación en materia de control, fiscalización y evaluación, buscan articular de manera adecuada las tareas gubernamentales de control entre federación, estados y municipios, encuadradas a mismos objetivos con pleno respeto a las atribuciones de esos órdenes de gobierno.

En referencia, las acciones sujetas a coordinación intergubernamental de control, son constituidas por los diferentes órganos de control, además de las diversas leyes que fomentan la coordinación entre la federación con los estados, y entre estos últimos con los municipios. Las cuales ameritan un orden claro de responsabilidades a fin de cumplir con los objetivos requeridos dentro del sistema.

Sin embargo, es preciso mencionar que las diversas características de los municipios en cuanto a sus condiciones y recursos disponibles generan limitantes para impulsar el desarrollo administrativo, en referencia, es conveniente impulsar a través de las instancias estatales, la implantación y mejora gradual de las funciones de control en los ayuntamientos. Mediante los procedimientos de registros y vigilancia, tanto de los recursos municipales propios como a su vez recursos canalizados a los municipios mediante el fortalecimiento de la función del control en los ayuntamientos.

## **2.3 LEYES Y REGLAMENTOS.**

En tono de recapitulación, al reconocerse la existencia de múltiples mecanismos de control que rigen la vida administrativa de los municipios mediante la participación del ámbito Federal y Estatal, el control se determina como un elemento que busca brindar seguridad, claridad, orden y sustento a los procesos de planeación, gestión, diseño presupuestario, políticas públicas, gestión financiera, contabilidad etc., para poder alcanzar los objetivos y logros planeados. Dicho lo anterior, es necesario presentar las diversas leyes y normas que rigen la vida normativa de los municipios para la efectucción de su gestión administrativa.

Por consiguiente, el establecimiento de leyes, normas y reglamentos en los diferentes órganos de gobierno son el soporte normativo de las acciones municipales desempeñadas. En consecuencia, buscan influir en la vida normativa municipal, con la finalidad de fomentar un desarrollo administrativo

Sin embargo, es necesario precisar que la mayoría de los órganos, leyes y normas que influyen en la gestión administrativa de los municipios, tienen una clara inclinación al manejo, inspección y verificación de los recursos financieros, dejando una pauta a la fragmentación del control entorno a la conglomeración de las funciones que desempeña.

Dicho lo anterior, es necesario precisar que la gestión financiera, entendida por gestión, “De manera muy breve se puede decir que es la forma en la que el ente gubernamental, en cualquiera de sus ámbitos, maneja los recursos públicos, con el propósito de satisfacer demandas y necesidades de la población” (Carrera, 2012; 25). Por consiguiente, las actividades financieras realizadas dentro de los municipios son algunas de sus actividades más controladas. Dado a ello, en el ámbito federal, busca que la incursión de recursos hacia los municipios así como la aplicación de los mismos se efectuó de manera clara, concreta y precisa. En consecuencia las leyes son algunos de los mecanismos de control en los cuales se basan para dar un sustento normativo.

Por lo tanto, la Ley de Coordinación Fiscal (2013), se establece como la base normativa en materia de coordinación de las entidades federativas y los municipios para fijar la participación correspondiente de sus haciendas públicas en los ingresos federales, es decir, distribuir y fijar metas de colaboración administrativa en materia de coordinación fiscal, así como dar las bases de su funcionamiento y organización. En referencia, se establece que: “La autonomía fiscal no es algo que dependa del municipio, sino de las relaciones intergubernamentales; es decir, de lo que dice la federación y lo que señala el gobierno del estado,” (Carrera, 2012; 27).

En consecuencia, a nivel estatal la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (2004), tiene por objetivo establecer disposiciones para revisar, fiscalizar, auditar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la ejecución de los fondos públicos del Estado y los Municipios, así como las contribuciones y fondos federales convenidos por dicho ámbito, todo ello sustentado en el artículo primero de la presente ley.

Sin embargo, antes de seguir analizando las diferentes leyes y normas que rigen a los municipios en cuanto a sus recursos financieros cabe señalar que “los gobiernos municipales del Estado de México, según datos del INEGI, se gastan el 35% de su presupuesto en sueldos y salarios y un total de 52% en gasto administrativo”, (Carrera, 2012; 27). Es decir, la aplicación de los recursos fiscales tiende a seguir un interés más personal que público generando como resultado una deficiencia administrativa en cuanto a la gestión financiera municipal.

En suma, el uso, manejo y aplicación de los recursos es una de las partes más controladas en la gestión municipal, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, busca fomentar el fortalecimiento y correcta aplicación de los recursos otorgados de los fondos. Para ello, el gobierno del Estado de México a través de la ley de coordinación fiscal distribuirá los fondos que le competen a los municipios, así el control de los recursos competentes de los municipios quedaran a disposición de la entidad administrativa en curso.

Por lo tanto, uno de los principales ingresos otorgados al municipio por el ámbito federal se encuentra destinado dentro del ramo 33. En consecuencia, las aportaciones federales del Ramo 33 para Entidades Federativas y Municipios son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, y Municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal (2013).

Para ello, las autoridades federales de verificación y control, son las encargadas detectar que los recursos de los fondos otorgados a los municipios no se ejecuten fuera de la normatividad de lo establecido, y para ello se deberá dar conocimiento a la secretaria de la función pública. Por su parte, cuando la contaduría mayor de hacienda o el órgano equivalente al poder legislativo local detecte que los fondos son utilizados de manera indebida o bien no cumplan lo establecido en la ley de coordinación fiscal, se tendrá que informar de manera inmediata a la auditoria superior de la federación de la cámara de diputados del congreso de la unión buscado integrar a las diversas entidades y órganos responsables que se encuentran involucrados en la ejecución y participación de los fondos, para poder generar un adecuado control en el uso y manejo de los recursos.

No obstante, es necesario precisar que el ejercicio de la gestión pública debe de ser efectuado mediante una serie de procedimientos vigilados y conscientemente estructurados para poder alcanzar los fines deseados y buscados, no obstante ante esta situación es necesario señalar que:

Sólo 30% de los funcionarios municipales cuentan con experiencia en la gestión pública, es decir, que ya trabajaron en el gobierno federal, estatal o en alguna administración local. Mientras que 16% de los funcionarios tienen experiencia en la gestión municipal, el porcentaje es mínimo debido a que no hay estabilidad de trabajo en los gobiernos municipales, nueva administración, nuevos servidores públicos, (Carrera, 2012; 36).

Debido a estas circunstancias referidas, resulta difícil contar con una adecuada gestión municipal y por ende desarrollo administrativo. En este sentido,

para poder contribuir al logro de los objetivos y funciones administrativas, la vía más factible es a través de la incursión de leyes, normas y reglamentos que además se sustentan y fortalecen la vida normativa municipal indiquen los procedimientos pertinentes para la ejecución de las acciones administrativas municipales.

Eventualmente, las diferentes leyes, normas y organismos de control buscan influir en los municipios. Tal es el caso de la Ley Orgánica del Régimen Municipal donde se establece lo siguiente:

Artículo 1°.- la presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, el gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipios y demás entidades locales determinadas en esta ley. (LORGM, 1989:1)

En consecuencia, la ley Orgánica del Régimen Municipal es un medio de control municipal, ligado al ejercicio y fomento normativo para el proceder administrativo municipal. Vinculando la contraloría como un órgano de control y vigilancia conforme a los lineamientos establecidos sustentados en el siguiente artículo:

Artículo 91.- La contraloría ejercerá de conformidad con esta ley y la ordenanza respectiva, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos gastos bienes, así como las funciones relativas a los mismos. (LORGM, 1989:25).

Por lo anterior, se determina que las contralorías municipales podrán ejercer normativamente las funciones del control entorno al ejercicio fiscal y las derivaciones el mismo, sin embargo, es necesario señalar que los procesos efectuados tienden a seguir una mayor inclinación y preocupación por el manejo de los recursos municipales, así como buscar fundamentar transparentemente el empleo de los mismos.

En referencia y amenera de conclusión, las diversas leyes, reglas y normas son las encargadas de regir, controlar y sustentan el proceder normativo de la gestión pública municipal. Buscando contribuir al adecuado proceder administrativo, y por

ende, podría contribuir al desarrollo administrativo. En este sentido, la vinculación de las diversas leyes, normas y reglamentos fortalecerá el marco normativo municipal.

## **2.4. PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES.**

En este apartado, se analizarán los mecanismos de control expresados para la ejecución y determinación de los programas federales y estatales implementados en los municipios, y con ello, poder establecer la existencia o inexistencia de una articulación que tienen entre sí, en materia del control expresado en estos programas.

### **Los programas federales**

Para poder implementar los programas federales en los municipios, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), expone que es necesario contar con un adecuado proceso de gestión, donde se determinen las reglas de operación, marco normativo y si es necesario la elaboración de un proyecto ejecutivo que la dependencia federal establezca, (INAFED, 2017). En consecuencia, los programas federales buscan establecer líneas de acción que permitan orientar y controlar la ejecución de los programas.

Cabe mencionar, que los recursos derivados de los programas federales adoptan generalmente la forma de recursos fiscales, con el propósito de que sean utilizados para fines específicos. La instrumentación de los programas pueden clasificarse en dos tipos; directos, que no requieren la incursión o algún tipo de convenio entre los gobiernos y por ende no requieren recursos complementarios, y los indirectos, que en este caso los programas se manifiestan a través de un intermediario, ya sea gobierno estatal o municipal, y básicamente están enfocados a la infraestructura básica, electrificación, agua potable, drenaje, pavimentación, etc., (INAFED, 2017).

Por lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo, en términos generales, es el encargado de establecer los objetivos, estrategias y prioridades nacionales durante

cierta administración, que busca fortalecer el desarrollo de las actividades económicas y sociales, y será la base de los programas sectoriales y regionales (INAFED, 2017). Por lo tanto el papel que juega el municipio es elemental, ya que al ser la instancia administrativa más cercana a la sociedad conoce con mayor precisión sus necesidades y en consecuencia tienen la implementación de diversos programas.

Ahora bien, una vez que se ha expresado de manera glosa lo que es un programa federal. Es necesario dar a conocer las bases normativas del Plan Nacional de Desarrollo por ende, dentro del marco jurídico los aspectos administrativos quedan regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se establecen las diferentes formas de organización de las entidades federativas, en lo referente a los esquemas de planeación de las organizaciones del ámbito federal se encuentran sustentados en la Ley de Planeación, donde se establece el diseño, aprobación y publicación del Plan Nacional de Desarrollo de los programas sectoriales, institucionales y regionales, así como el marco legal mediante el cual se establecen las formas de vinculación entre la participación social, y los esquemas de planeación, así como los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno, (INAFED, 2017).

En lo concerniente al rubro financiero, se encuentra compuesto por los aspectos referentes al ingreso y gasto público, definidos por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), entre los distintos ramos administrativos y comprende las etapas de ejercicio, control y evaluación del gasto público (INAFED, 2017). En consecuencia el rubro financiero será vigilado por la LFPRH, y se fortalece mediante el establecimiento normativo de la participación de diversos actores que consolidan las acciones fiscales.

La perspectiva social, corresponde al goce de los derechos sociales y busca disminuir el grado de marginación y rezago social, y es sustentado en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), donde se prioriza la participación de los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento del desarrollo buscado, (INAFED, 2017). Es decir, mediante la vinculación de las dependencias establecidas en el ámbito estatal y

municipal correspondientes al desarrollo social. En referencia, los programas federales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo buscan fortalecer el desarrollo social y económico municipal.

Después de revisar las diversas leyes e instancias administrativas por ley involucradas en el Plan Nacional de Desarrollo, podemos establecer que la articulación existente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de control de sus programas, se encuentra integrado como un proceso superfluo, difícilmente inmiscuido de manera meticulosa en la aplicación de los procesos del control a nivel municipal, debido a la variación de las necesidades y demandas municipales. Es decir, solo se instauran mecanismos de control generalizados, que se encargan de establecer los parámetros normativos para el proceder pertinente de los programas sustentados en el plan de desarrollo nacional, así mismo involucrar las dependencias pertinentes para el respaldo de las acciones ejecutadas.

Lo que sí hay, es la existencia de una integración más completa en torno al control fiscal y desarrollo social de los programas incursionados a los municipios, que se respaldan normativamente en las leyes y que involucran las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno para el fortalecimiento de las acciones que se generan durante su ejecución.

Lo que no hay, son las bases normativas y jurídicas que fortalezcan e incursionen las acciones conjuntas de los diversos mecanismos involucrados por ley en las instancias de gobierno federal y municipal que permitan intervenir, participar y contribuir de manera más cercana al desarrollo municipal y administrativo. Eventualmente, no podemos referirnos a la existencia pertinente de una integración del control conformada por los diferentes órdenes de gobierno, reflejado en los programas federales mediante su ejecución.

### **Los programas en el Estado de México.**

Los programas del Estado de México, son los encargados de contribuir al desarrollo de los municipios, dichos planes tienden a seguir una línea de acción definida y orientada a las necesidades y demandas de una sociedad, (INAFED, 2017). En

consecuencia, será el Plan de Desarrollo del Estado de México encargado de fomentar la planeación municipal mediante la incursión de los programas estatales hacia los municipios.

Por lo anterior, el Plan de Desarrollo del Estado de México se encuentra sustentado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, donde se determina que el desarrollo de la entidad será articulado mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática teniendo como base el Plan de Desarrollo del Estado de México, así en conformidad y apego a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, (INAFED, 2017).

La Ley de Planeación del Estado de México y los Municipios ejercerá un proceso de planeación mediante el sustento democrático, para ello dicha ley establecerá que los programas derivados serán revisados conforme a lo que determinen los municipios (INAFED, 2017). En consecuencia, dicha ley sustentará la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), estableciéndolo como un órgano descentralizado.

El objetivo del COPLADEM, es operar los mecanismos de participación y coordinación del gobierno estatal con los ciudadanos, organizaciones sociales y privadas, así como con los gobiernos federales y municipales, de manera coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo. Por ende, será fundamental la coordinación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

En consecuencia, se constituirán en cada ayuntamiento Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, de acuerdo con la ley Orgánica Municipal del Estado de México conforme al Sistema de Planeación Democrática, por ende esta ley (Ley de Planeación del Estado de México), a integrado la Ley de Planeación del Estado de México y los Municipios a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, (INAFED, 2017).

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, buscan promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad, en el seguimiento,

formulación, evaluación y control de los planes de desarrollo municipal, así como asegurar la congruencia de estos planes conforme al plan nacional y el plan estatal, fomentando el fortalecimiento entre los diferentes órdenes de gobierno, (INAFED, 2017). En referencia, el COPLADEMUN deberá estar constituido previo a la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal (dicho plan municipal será determinado según las necesidades y demandas determinadas de cada municipio) y se deberá informar al COPLADEM de su instalación.

En síntesis, una vez expuesto el modo normativo y organizativo procedimental de los programas estatales hacia los municipios, se logra determinar que la participación de los diferentes órdenes de gobierno se lleva a cabo mediante el establecimiento primordialmente de dos grandes comités (COPLADEM y COPLADEMUN), lo que deriva una articulación más íntima en los procesos del control de los programas. Sin embargo, es necesario señalar que cada municipio será el encargado de fomentar una participación más cercana con el ámbito estatal, y esto podría contribuir al desarrollo municipal.

Consecuentemente, se determina que la integración de los diferentes órdenes de gobierno con respecto a sus programas, en materia de control es un proceso aún incompleto, ya que si bien es cierto que existen leyes y dependencias que se encargan de fomentar la vinculación constante de los órdenes de gobierno, también es cierto que cada dependencia municipal determina el nivel de incursión estatal. Además se señala que dada la autonomía otorgada al municipio genera que se obstaculice la intervención libre en sus acciones administrativas derivadas de la ejecución de los programas, lo que deja como único medio de control exacto es la determinación fiscal y en su caso de algunos programas de incursión social.

En tono de recapitulación, el control establecido en los programas federales y estatales hacia los municipios se encuentra disperso, limitado y carente de una articulación adecuada en cuanto a sus funciones y actores involucrados. Lo que propicia que el cumplimiento de sus objetivos no se logre en mutua armonía y pertinencia, generando una probable obstaculización en el desarrollo favorable de ciertas funciones de la gestión municipal (desarrollo social, infraestructura etc.,).

## **CAPÍTULO III EL CONTROL EN EL MUNICIPIO MEXIQUENSE.**

En este apartado, se desarrollará el análisis del nivel de integralidad del control de la gestión pública federal, estatal y municipal conforme a la completitud de sus funciones, mediante el análisis de lo expuesto a lo largo de la investigación conforme los diferentes marcos; jurídico, programático y organizacional, además de analizar bajo esta lógica el grado de integración de dichos mecanismos de control que influyen en la gestión municipal de cara al modelo de control integral propuesto,

### **3.1 EL CONTROL FEDERAL EN LOS MUNICIPIOS.**

La gestión pública municipal comprende de diversas acciones administrativas, por ello, precisar el modelo de control integral propuesto contribuirá a reconocer el grado de integralidad existente en cuanto a la ejecución de las funciones y mecanismos de control establecidos por el gobierno federal hacia los municipios. En consecuencia, los elementos expuestos brindarán las bases para establecer las atribuciones, funciones y mecanismos de los procesos de un control integral.

Para ello, se ha dispuesto de un cuadro de entrada que reflejará las dos posturas referentes en materia del control, la primera concerniente a los elementos que conforman la teoría integral de control propuesta a seguir y la segunda referente al marco normativo del control efectuado en los municipios, para ello, se han ubicado las acciones del control efectuadas según sus atribuciones en los elementos brindados por la propuesta del control establecida. Esto con el fin de esclarecer posteriormente el grado de integralidad e integración en cuanto a las funciones y los mecanismos establecidos por el orden federal hacia los municipios conforme a la propuesta establecida.

**TABLA 2.- ELEMENTOS DEL MODELO PROPUESTO Y MARCO NORMATIVO DEL CONTROL**

Teoría propuesta	Orden Federal.  Marco normativo del control efectuado hacia los municipios.		
Elementos del modelo integral de control.	Legislación federal	Programación federal	Organizaciones gubernamentales de la federación
Control contable de costos.  (Este proceso es el encargado de vigilar los recursos, además de buscar formas más económicas y eficientes al momento de emplearlos)	Ley de coordinación fiscal.  Ley de fiscalización y rendición de cuentas.  Ley general del sistema anticorrupción.  Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria	Plan nacional de desarrollo	Auditoria superior de la federación.  Sistema nacional de fiscalización
Control social  (En este proceso se busca involucrar al ciudadano a participar en la gestión o evaluar servicios)	No se encontraron las bases	No se encontraron las bases	No se encontraron las bases
Control por competencia administrativa o cuasi-mercados  (Este proceso busca fomentar a través del control la competencia administrativa y un servicio competente)	No se encontraron las bases	No se encontraron las bases	No se encontraron las bases
Control de resultados  (Proceso efectuado a través de Indicadores de desempeño con la finalidad de mejorar los resultados)	No se encontraron las bases	No se encontraron las bases	No se encontraron las bases
Controles jurídicos	Constitución política de los estados unidos mexicanos.	No se encontraron las bases	Secretaria de la función pública.

(Proceso donde se establece el sustento normativo de las funciones administrativas determinando los parámetros de sus atribuciones)	Ley orgánica de la administración pública federal.		
Fuente de Elaboración Propia con Base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Constitución política de los estados unidos mexicanos, Ley de coordinación fiscal.			

El modelo propuesto establece las bases de la clasificación por función del control para poder especializar cada mecanismo en cierta área y con ello lograr fortalecer la función desempeñada de manera adecuada. No obstante, se precisa que la participación conjunta de los diferentes elementos que lo conforman consolidarán las acciones desempeñadas. Además se sugiere anteponer una perspectiva diferente respecto al uso y manejo de los recursos (eficiencia y eficacia).

Sin embargo, en la tabla anterior se puede apreciar la ausencia de diversos procesos del control con respecto a los elementos del modelo integral de control propuesto. A su vez, los procesos efectuados dentro del marco normativo organizacional, programático y legislativo se determinaron conforme a la compatibilidad de sus funciones entorno a cada elemento propuesto, lo cual expone que la orientación de cada atribución no tiene las cualidades determinadas de manera exacta por cada elemento propuesto del modelo.

Por lo anterior, es preciso encarar los diversos procesos federales existentes ante los elementos del modelo propuesto, para poder denotar los vínculos que podrían generarse al comparar las atribuciones de los dos enfoques, y con ello esclarecer la integralidad existente en los procesos efectuados a nivel federal. En referencia, el control contable de costos es el proceso encargado de articular los diversos procesos referentes al control de los recursos fiscales, incorporando la visión de una conciencia de gastos, es decir, instituir que el manejo de los recursos sean empleados de forma eficaz y eficiente.

En el proceso referido, se estableció conforme al marco legislativo la ley de coordinación fiscal, debido a que en ella se sustentan las bases normativas para la coordinación de las entidades federativas y los municipios para fijar las participaciones correspondientes a sus haciendas. Es decir, se determinan los ingresos federales que se otorgaran, no obstante, conforme a su marco programático no se logró precisar la existencia congruente de algún programa que sustente y fortalezca el proceder de la ley mencionada hacia los municipios, y con respecto al marco organizacional, se determinó que la ley busca la incorporación y participación de los organismos de control fiscales que se tengan a disposición, tal es caso de la auditoría superior de la federación, el sistema nacional de fiscalización y la secretaria de la función pública.

Siguiendo el orden de lo expuesto, es necesario determinar que las instancias referidas en el marco organizacional cuentan con las siguientes atribuciones. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es el órgano encargado de fiscalizar los recursos públicos federales en los tres poderes de la unión, así como en los estados y municipios, sin embargo fiscaliza de manera externa el manejo de los recursos públicos, por lo que respecto a la agestión financiera municipal solo podrá incurrir en los procesos de vigilancia siendo el encargado únicamente de establecer multas y sanciones.

Dentro del marco legislativo, la auditoría superior de la federación se encuentra sustentada en la ley de fiscalización y rendición de cuentas, en ella se establecen las bases de su organización es decir, la coordinación mutua de los procesos fiscales y sus atribuciones de conocer, investigar y sancionar las faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización de los diferentes órdenes de gobierno. Sin embargo, en su marco programático la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no establece el fomento de programas orientados al fortalecimiento fiscal municipal, o en su caso, programas de mejora al ejercicio del control fiscal municipal.

Referente al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), conforme a su marco organizacional al establecerse como un conjunto de mecanismos

intergubernamentales de coordinación mutua en los diferentes órdenes de gobierno, buscan como finalidad potencializar el impacto del control de la fiscalización del país. Para ello, la ley general del sistema nacional anticorrupción establece las bases de su marco legislativo sustentado al sistema nacional de fiscalización como una instancia de control intergubernamental siendo el intercambio efectivo de información uno de los pilares para el adecuado control fiscal entre los integrantes.

Por lo anterior, se establece que la coordinación y congruencia entre su marco legislativo y organizacional busca articularse armoniosamente, por ende, las atribuciones del sistema nacional de fiscalización reflejan una clara preocupación por los recursos fiscales manejados en el país. Sin embargo y pese a los esfuerzos realizados, la determinación de programas orientados a los municipios para la fortificación en el control de sus recursos fiscales derivados del SNF, no existen, lo que atenúa el impacto en los procesos que conforman al control.

En el caso del marco legislativo de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece la determinación de los subsidios a los municipios por parte de las entidades federativas, además con base al artículo 79 constitucional, incorpora la participación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la revisión directa y suficiente de los proyectos de infraestructura de las entidades de la federación y municipios respecto al uso de los recursos concernientes de la federación.

Cabe mencionar, que además la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), define el rubro financiero del plan nacional de desarrollo compuesto por los aspectos relacionados con los ingresos y gastos, entre los distintos ramos administrativos. En consecuencia, en el marco programático se identificó la participación del plan nacional de desarrollo como mecanismo de fortalecimiento y desarrollo municipal mediante programas enfocados a la infraestructura, sin embargo, la incursión de algún proyecto derivado del plan referente al fortalecimiento financiero es inexistente, además es necesario señalar que cada municipio será el encargado de gestionar los programas según sus necesidades.

Retomando el orden de la investigación, se establece que los resultados generados a partir de contrastar el control contable de costos conforme al rubro financiero federal en los diferentes marcos legislativo, programático y organizacional, denotó las limitantes siguientes en los procesos fiscales efectuados, no se cuenta con un fomento a la implementación de mecanismos más eficaces y eficientes en la ampliación de los recursos, además de que la participación de los organismos de control fungen de manera superflua en la inspección de los recursos.

Por lo anterior, el proceso del control contable de costos busca únicamente integrar todo lo referente de los procesos financieros efectuados en una administración, con la finalidad de efectuar un control total en los recursos, donde la parte nogal de este proceso de control financiero se fortalece y complementa mediante la implementación de formas más económicas y eficientes en el empleo de los recursos. En referencia, al ser un proceso que busca adquirir un control total en los recursos financieros, al ser contrastado en los procesos efectuados por el orden federal, se determina que existe una ausencia en la inclusión de programación referente al fortalecimiento fiscal en los municipios, dejando la apertura a una fragmentación entre la legislación, programación y la organización, pese a los esfuerzos de coordinación mutua entre las leyes y organismos.

En suma, los mecanismos empleados por el orden federal para el control de los recursos fiscales en los municipios son efectuados de manera superflua, debido a las razones referidas, generando que su campo de acción se limite a cuestiones de vigilancia, inspección y en su caso efectuación de sanciones cuando se empleen indebidamente los recursos. En consecuencia, no se puede establecer un proceso de control completo y en su caso, si así fuera, no se lograría cubrir plenamente los aspectos determinados en la cuestión de la búsqueda de emplear los recursos de forma eficiente y de manera económica. Es decir, la ejecución del control financiero federal busca controlar los recursos empleados bajo la lógica de rendición de cuentas y transparencia de los mismos, mas no fomentan que el empleo de los recursos se rija con la postura de eficiencia y economicidad.

En el caso del control social, entendido como uno de los elementos del modelo integral propuesto, para fortalecer el control mediante la incorporación del ciudadano en los procesos realizados en la gestión pública para la inspección y seguimiento de los mismos, se delimita que en el ámbito federal conforme a su marco organizacional, programático y legislativo no fomentan la incursión del ciudadano. Y pese a la existencia de comités ciudadanos creados por los municipios (COCICOVIS), únicamente se rigen, sustentan y vinculan con el orden estatal, no se logra incorporar nuevas facultades o reforzar sus atribuciones a nivel federal para fortalecer los mecanismos del control social en los municipios.

Referente al proceso del control por competencia administrativa o cuasi-mercados, donde se sustenta la teoría que a través de la competitividad administrativa y meritatoria, se forjarán mejores resultados y acciones desempeñadas por los encargados de la gestión pública. En referencia, al contrastar el proceso referido conforme a las disposiciones federales para el sustento, mejora o incursión de la gestión municipal, se ha denotado que no se cuentan con las bases que impulsen normativamente el proceso del control por competencia administrativa o cuasi-mercados en los municipios, estableciendo únicamente disposiciones para las responsabilidades del administrador

Por lo anterior, es necesario mencionar que dentro del orden federal a través de la secretaria de la función pública se dirige, organiza y opera el Servicio Profesional de Carrera (SPC), el cual conforme a la ley del servicio profesional de carrera sustenta las bases para fomentar, motivar y generar mejores servidores públicos, buscando una mayor competitividad, mejora en la prestación de servicios, desempeño vinculado al desarrollo institucional a través del control y evaluación del desempeño, desarrollo profesional etc.

Sin embargo, la herramienta referida no fue determinada ni incluida dentro del cuadro referido, ya que únicamente opera bajo una logística para los servidores públicos federales, y en su preferencia a servidores de confianza. Es decir, el SPC no logra aun implantarse de forma viable en los municipios, debido a la falta de continuidad la mayoría de sus servidores, y peor aún, por la contratación de los

mismos por viejas prácticas aún existentes es su administración, tales como el compadrazgo, amiguismo, padrinazgo o por pagos a los favores de las campañas políticas. Dicho lo anterior, suena prudente y necesario fomentar e incursionar el desarrollo administrativo de forma profesional a través del fomento normativo obligatorio.

Por otra parte, el control de resultados busca que los procesos realizados se fortalezcan mediante el establecimiento de indicadores los cuales generarán un panorama realista sobre lo obtenido en cierta administración, dichos indicadores se establecen en las diferentes actividades de la gestión para medir el proceso efectuado y con ello generar información útil en referencia al ejercicio de sus acciones de control. En consecuencia, los controles federales no determinan de manera clara la presencia o el sustento del control de resultados como mecanismo inherente a la gestión pública municipal, ya que primordialmente basan el interés de medición conforme a la rendición de cuentas fiscales y de manera superflua, determinando así, que las acciones municipales no cuentan con un control federal a través de indicadores de desempeño.

Los controles jurídicos son los encargados de sustentar el cuerpo normativo y administrativo de las dependencias a través de las diversas leyes, que buscan fomentar los procesos del control por tanto, al contraponer las bases teóricas del control jurídico conforme al orden federal, se determinaron dos grandes ejes, el primero es la base jurídica de la nación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el segundo es la base jurídica de la administración pública federal: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En referencia, antes de continuar con el análisis, es importante recalcar que la presente investigación está enfocada al control en la gestión pública municipal, y por ende, en este apartado los controles jurídicos establecidos por el orden federal determinados anteriormente, constan como la base administrativa y normativa de la administración federal y vida administrativa municipal.

En consecuencia, la constitución es un mecanismo de control, ya que en ella se fundamentan las diversas leyes y normas que sustentan las acciones y atribuciones de los organismos y sistemas, no obstante, precisar la existencia normativa de un sistema, organismo o ley que fomente o integre los procesos derivados del control en la gestión municipal no existe. Pues si bien es cierto, que en ella se sustentan los diversos sistemas, organismos y leyes competentes de la administración pública, la perspectiva e importancia del control en la gestión municipal pareciera ser un proceso ajeno.

Evidentemente, existen mecanismos y sistemas de control elementales los cuales son fundamentados en la constitución, ejemplo de ello, son los encargados de los procesos derivados de los recursos fiscales, sin embargo no es la única actividad desempeñada por los municipios o por la misma administración pública federal y estatal, es decir, esta preocupación por el uso y manejo de los recursos propicia que se supediten los diversos procesos que articula la administración. A manera glosa, en el marco programático de la constitución así como en su marco organizacional, no hay nada que fomente las bases de mecanismos jurídicos orientados al control en la gestión municipal.

Siguiendo el orden de lo expuesto, la ley orgánica de la administración pública federal es la encargada de regir las bases de la organización y procesos de la administración pública federal, sin embargo, conforme a su marco legislativo los procesos del control que se derivan para los municipios, están orientados únicamente a la coordinación de construcciones y conservación de obras, además de fundamentar la capacidad para celebrar convenios con los municipios referente a los servicios turísticos, donde proporcionan publicidad e información de los mismos. Consecuentemente, la incursión del municipio en la ley referida para sustentar las bases del control en su gestión no existe.

Cabe mencionar, que en la ley orgánica de la administración pública federal se fundamentan las bases de la Secretaria de la Función Pública (SFP), dicha secretaria es la responsable de dirigir y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el gasto público y su congruencia. Es decir, las

atribuciones desempeñadas por la SFP son las encargadas de vigilar y fomentar el adecuado proceder administrativo, y dado a ello, se consideró necesaria la incursión de la secretaria, estableciéndose como un organismo orientado a los diversos procesos del control, sin embargo, pese a las diversas funciones que articula no deriva acciones orientadas a la importancia de mantener un control municipal, aun conscientes de que es necesaria la vinculación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Retomando el orden de la investigación, la integración y vinculación de los elementos que conforman el modelo integral de control propuesto, es lo que podría generar que se efectúe de manera competente e integra los procesos del control, fomentando así un desarrollo administrativo favorable. En este sentido, se reconoce que la integración de los procesos del control efectuados por el orden federal según sus disposiciones normativas y con base a lo expuesto a lo largo del capítulo, carece de una articulación en sus funciones efectuadas, además de no establecerse de forma precisa en alguna ley, además la inexistencia de indicadores de desempeño municipal y la falta de mecanismos que controlen el personal administrativo municipal mediante lineamientos de competencias administrativas para cargos públicos generan una ausencia en los procesos efectuados.

Por último, se reitera que los factores que debilitan el proceso del control ejercido por el gobierno federal es la obsesión por el cuidado, uso y manejo de los recursos fiscales municipales, recalcando nuevamente que acotan su campo de acción, primordialmente a la rendición de cuentas, limitando la posibilidad de emplear los recursos de maneras más económicas y eficientes. En este sentido, controlar los recursos no significa que sean empleados de forma pertinente, transparente, y eficiente y eficazmente.

### **3.2 EL CONTROL ESTATAL EN LOS MUNICIPIOS.**

Los procesos realizados por el gobierno estatal en materia de control municipal tienen la finalidad de respaldar las acciones ejecutadas por los municipios, en este sentido y mediante lo expuesto a lo largo de la investigación se presentarán las dos

posturas enfocadas al control, la primera establecerá las bases de los elementos que conforman el modelo integral de control propuesto, posteriormente y de cara al modelo propuesto, se determinarán según sus atribuciones los diversos procesos ejecutados por el orden de gobierno estatal, y para ello se ha dispuesto del siguiente cuadro con la finalidad de analizar la integralidad existente en cuanto a sus funciones y mecanismos empleados.

**TABLA 3.- ELEMENTOS DEL MODELO PROPUESTO Y MARCO NORMATIVO DEL CONTROL**

TABLA 3.- ELEMENTOS DEL MODELO PROPUESTO Y MARCO NORMATIVO DEL CONTROL			
Teoría propuesta.	Orden Estatal.  Marco normativo del control efectuado hacia los municipios.		
Elementos del modelo integral del control propuesto.	Legislación estatal	Programación estatal	Organizaciones gubernamentales del Estado de México
Control contable de costos.  (Este proceso es el encargado de vigilar los recursos, además de buscar formas más económicas y eficientes al momento de emplearlos)	Ley de fiscalización superior del Estado de México.  Ley de coordinación fiscal del estado de México	No se fundamenta	Órgano superior de fiscalización del estado de México  Sistema Fiscal del Estado de México con sus Municipios.
Control social  (En este proceso se busca involucrar al ciudadano a participar en la gestión o evaluar servicios)	Lineamientos generales de operación del programa de contraloría social  Ley de planeación del estado de México	Programa de contraloría social.  Plan de desarrollo del estado de México	Secretaría de la contraloría del poder ejecutivo del estado de México.  Dirección general de la contraloría y evaluación social.  COPLADEM  COPLADEMUN
Control por competencia administrativa o cuasi-mercados	Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de México y municipios.	No se fundamenta	Contraloría del poder legislativo del estado de México

(Este proceso busca fomentar a través del control la competencia administrativa y un servicio competente)	Reglamento interno de la contraloría del poder legislativo del estado de México.		
Control de resultados  (Proceso efectuado a través de Indicadores de desempeño con la finalidad de mejorar los resultados)	No se fundamenta	No se fundamenta	No se fundamenta
Controles jurídicos  (Proceso donde se establece el sustento normativo de las funciones administrativas determinando los parámetros de sus atribuciones)	Constitución política del estado libre y soberano de México.  Ley orgánica municipal del estado de México.	No se fundamenta	Secretaría de la contraloría del estado de México.  Contraloría del poder legislativo del estado de México.
Fuente de Elaboración Propia con Base en Constitución política del estado libre y soberano de México, Ley orgánica municipal del estado de México, Secretaría de la contraloría del estado de México, Contraloría del poder legislativo del estado de México			

Como puede observarse en el cuadro expuesto, la determinación de cada proceso de control estatal en contraste con los elementos del modelo propuesto, refleja la ausencia de mecanismos que se encarguen de efectuar los procesos establecidos por el modelo de control integral propuesto, lo cual podría propiciar una limitación en el campo de acción del control.

Siguiendo el orden de lo expuesto, los procesos establecidos en el cuadro referido, se establecen con la finalidad de dar a conocer la integralidad en los procesos del control estatal efectuado en los municipios, mediante el análisis de cada proceso de control estatal en contraparte con los elementos propuestos. En consecuencia y con base a lo establecido anteriormente en el proceso del control contable de costos, se determinó que dentro del marco legislativo a nivel estatal la

participación de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, sustenta las disposiciones para revisar, fiscalizar, auditar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos al ejercicio de los fondos públicos.

Es decir, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, busca sustentar los procesos de la vigilancia e inspección de los recursos municipales otorgados por los fondos públicos federales y estatales. Y para ello, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), será el encargado de ejecutar dichas acciones de control fiscal. Sin embargo, no se determinó ningún programa que sustentara el fortalecimiento o mejorar las acciones del control efectuadas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).

Por otra parte, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México fija las participaciones fiscales competentes a los municipios, es decir establece los criterios y vínculos con el gobierno federal para la designación de recursos fiscales, distribuyendo las participaciones que le corresponden a los municipios en coordinación con el gobierno federal y estatal. En consecuencia, coordina el Sistema de Fiscalización del Estado de México con sus Municipios, siendo este sistema el encargado de vincular los procesos fiscalización efectuados en los gobiernos estatales y municipales establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, cabe mencionar que en dicha ley no se enfoca al control fiscal, únicamente se limita a regir, distribuir y fijar las participaciones competentes a los municipios.

Consecuentemente, la designación de algún programa establecido en la Ley de Coordinación Fiscal de Estado de México, orientado a los municipios, para reforzar los procesos de distribución de participaciones fiscales y la coordinación con el gobierno federal en vinculación con el estado y los municipios se encuentran ausentes, es decir, no hay programa alguno que se encargue de consolidar dichos procesos en los municipios.

En suma, el análisis de la ley de Fiscalización Superior del Estado de México y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México (2017), establece, que la primera ley refiere a los procesos de control, vigilancia, inspección, auditorías, etc.,

de los recursos fiscales otorgados a los municipios por los diversos fondos federales, siendo esta ley, en esencia un mecanismo de control fiscal de los municipios. En consecuencia la segunda ley establece únicamente las bases para la distribución de las participaciones fiscales federales y estatales fijando las reglas de coordinación administrativa entre las autoridades fiscales con los municipios, convirtiéndola así en un mecanismo de control únicamente enfocado a la distribución de los recursos

Ahora bien, la determinación de los procesos efectuados por el orden estatal en materia del control fiscal hacia los municipios, reflejan una preocupación y orientación a la vigilancia de los recursos fiscales, siendo la rendición de cuentas el elemento que ampara y justifica el uso de los recursos municipales, complementariamente sustentan la asignación de los recursos municipales mediante la coordinación del aparato federal y estatal buscando mantener un orden normativo de lo otorgado. Sin embargo, los procesos que conforman el control contable de costos propuesto en el primer capítulo buscan expandir las atribuciones ejercidas por el control, además de impulsar la búsqueda de formas más eficaces y eficientes en la utilización de los recursos fiscales.

Por consiguiente, y con base a lo establecido por el proceso del control contable de costos, el control ejercido por el ámbito estatal carece de mecanismos normativos que se encarguen de fomentar que los procesos ejercidos por el control incluyan una visión de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos. Por ende, los procesos se basan en acciones superfluas, es decir, se enfocan primordialmente a inspeccionar que los recursos otorgados sean ejercidos según lo establecido por el ámbito federal, estatal o bien por cada municipio, eventualmente buscado contar con un registro de ingresos y egresos fiscales y en el caso de incurrir en el mal empleo de los recursos, serán las auditorías superiores las encargadas de sancionar dichas acciones.

En suma, se puede decir que el proceso del control establecido normativamente por el gobierno estatal, se encuentra incompleto al ser contrastado por el control propuesto, puesto que le falta alcanzar una mayor integralidad en

cuanto la completitud de sus funciones y una mejor vinculación con sus organismos, reiterando nuevamente la idea de no buscar únicamente un control basado en la inspección de los recursos. Eventualmente, este es uno de los principales problemas que aún no han podido superar los municipios a pesar de que los recursos fiscales sean los que más mecanismos de control tengan por consecuencia, esto quiere decir que no existe una coordinación y comunicación íntegra en los procesos del control fiscal existente.

Por otra parte, los mecanismos que conforman el control social propuesto buscan a gran escala incorporar al ciudadano en como un elemento externo a la burocracia, para el control y la evaluación de los procesos efectuados en la gestión pública. En referencia y tal como se muestra en la tabla de inicio, se dispusieron en el control social los elementos del gobierno estatal existentes que tienen cierta orientación al establecimiento normativo de controles que involucren a los ciudadanos, con la finalidad de reforzar los procesos que aglomera el control.

Dicho lo anterior, los lineamientos generales de operación del programa de la contraloría social establecen las bases para el sustento normativo de la contraloría social, los objetivos, características y principios del programa de la contraloría social. Además fundamenta la coordinación mediante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de México, para establecer la instrumentación del programa de la contraloría social para el ejercicio de las atribuciones competentes de los COCICOVI, los cuales son sustentados en los lineamientos generales de operación del programa de la contraloría.

En referencia, los mecanismos de control referidos en el apartado competente del control social son la base normativa y programática de la instauración de los COCICOVI en los municipios, teniendo como objetivo auxiliar a la entidad administrativa mediante procesos de control, vigilancia, inspección, etc. Sin embargo, los procesos y las funciones competentes de los COCICOVI se enfocan primordialmente a las acciones de las cuales son beneficiarios por parte del gobierno. Por otra parte, es necesario mencionar que fungen como mecanismos

para dar un soporte democrático y transparente en las acciones de los programas generados por el gobierno.

Eventualmente, las disposiciones normativas en el orden federal con respeto al fomento de la participación ciudadana en los procesos de la gestión municipal se encuentran establecidos por los COCICOVI, y dado a lo expuesto anteriormente, no se puede hablar de un mecanismo de control social competente, y en referencia a la propuesta establecida se determina que el control social fomentado en los COCICOVI, no cuenta con las capacidades necesarias para emitir un proceso del control integro en los municipios.

Por otra parte, la efectuación de los proyectos establecidos en el plan nacional de desarrollo mediante la coordinación de los estados que lo conforman, y cada uno estableciendo según al plan y sus necesidades su propio eje de acción y conforme al enfoque del control social que la investigación plantea, el plan de desarrollo del estado de México incorpora mediante la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios las bases para que el gobierno estatal y municipal vinculen esfuerzos para el fortalecimiento de los programas y acciones de desarrollo mediante la creación y sustento normativo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM).

En consecuencia, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) opera mediante mecanismos de participación y coordinación con los ciudadanos, organizaciones sociales, gobierno federal y municipios para la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los programas planes de desarrollo. Cabe resaltar, que la vinculación con los municipios para tales efectos será mediante los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) mismos que se constituirán en cada municipio de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por lo que la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) deberá instituirse previo a la aprobación del plan de desarrollo municipal, en coordinación con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) para ejercer las funciones referidas.

En síntesis, el COPLADEM y COPLADEMUN son comités que incorporan al ciudadano en los procesos de control, vigilancia, evaluación, seguimiento etc., referentes a los proyectos establecidos en los planes de desarrollo, convirtiéndose de esta forma en mecanismos de control social, a pesar de la superficialidad de sus acciones, y en similitud con los COCIVIVI, tienden a fortalecer el aspecto democrático en los procesos y las acciones del gobierno. Por lo cual, no se puede establecer con base al control social propuesto, que los mecanismos de control social referidos cumplan de manera íntegra las funciones que aglomera el municipio en su gestión.

Siguiendo el orden de lo expuesto, las medidas establecidas en el apartado del control por competencia administrativa o cuasi-mercados se estableció la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, misma que se vincula con la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México y que funge como organismo encargado de las funciones a designar mediante lo dispuesto en la ley para atribuir las en la secretaria de la contraloría y puedan ser ejecutadas.

Sin embargo, el enfoque propuesto establece que el control por competencia administrativa o cuasi-mercados busca generar mejores resultados en la administración pública, a través de la instauración de un enfoque competente entre los servidores públicos y una asignación de puestos de forma meritosa. Consecuentemente propiciara mejores servicios y acciones efectuadas en la administración pública dando como resultado un mejor desempeño administrativo. No obstante, las principales funciones establecidas normativamente en la ley, la contraloría y la secretaria de la contraloría, se enfocan principalmente al escrutinio de los registros patrimoniales de los servidores públicos, y en caso necesario fungir como mecanismos capaces de emitir y generar las pautas para propiciar el desarrollo de juicios y sanciones.

Por otra parte, la contraloría del poder legislativo del Estado de México, dispone en su reglamento interno la dirección de vinculación municipal, misma que instrumenta las acciones de vigilar, evaluar, y controlar las acciones de los

municipios. Bajo esta lógica, la Secretaría de la Contraloría del Estado de México regula las funciones administrativas ejercidas en la gestión municipal mediante las derivaciones del control en función de las acciones de verificación, inspección y evaluación. Es decir, el establecimiento del control se basa en las acciones y procedimientos generados en la gestión municipal.

Por lo anterior, es importante señalar que los mecanismos referidos no buscan sustentar las bases para el fomento de la competencia administrativa municipal, es decir, no se logra establecer la existencia pertinente de mecanismos de control orientados según al enfoque expuesto. A pesar de que la vigilancia, inspección, evaluación, etc., realizados por organismos referidos en las acciones ejercidas por los municipios se encuentran íntimamente ligados al desempeño administrativo, por lo que se seguirá que los procesos del control fundamentados en el orden estatal mencionados se encuentran incompletos al ser contrastados por el enfoque determinado.

Consecuentemente, la idea del enfoque propuesto establece que los procedimientos efectuados por el control se deberán vincular entre sí para lograr mejores resultados en los procesos efectuados mediante el ejercicio íntegro de las acciones de control ejercidas en los municipios. El establecimiento por lo tanto, de cada elemento desarrollado por el modelo propuesto, seguirá la importancia de cada elemento por igual e indispensable, ya que no se puede omitir, supeditar o en su caso priorizar algún proceso. Por ende, al identificar el control de resultados a través de indicadores de desempeño, tal como lo sugiere la propuesta del modelo de control, se preside que no existe de manera clara y precisa a través de un sustento normativo en el procedimiento estatal que regule y fomente el control de resultados en la gestión municipal.

Por lo anterior, los procesos efectuados por el orden estatal no buscan un control de resultados en la gestión municipal como tal, es decir, únicamente se limitan a vigilar lo obtenido o realizado en la gestión municipal mediante la inspección, evaluación, seguimiento, etc. Tal como se expuso en los apartados competentes del control por competencia administrativa, las instancias de control

establecidas normativamente son únicamente mecanismos que brindan un soporte en las acciones efectuadas, y en su caso mediante los mecanismos de control sancionar delitos administrativos.

Referente a los controles jurídicos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México fungen como los mecanismos que aglomeran las diversas actividades ejercidas en la administración pública municipal, brindando un sustento jurídico para el proceder de las acciones. Dichas leyes tiene en común determinar y sustentar la estructuración administrativa municipal, establecer las indicaciones y facultades de los municipios con respecto a lo que las leyes permiten, respetando siempre la autonomía brindada por el artículo 115 constitucional, regulando además los ejercicios fiscales de vigilancia y control, así como los procesos administrativos de convenios, territoriales, seguridad pública, funcionarios, planes de desarrollo, etc., así como fijar sus límites administrativos.

Sin embargo, el sustento jurídico de los procedimientos administrativos en materia del control en la gestión municipal no se desarrolla específicamente en el contenido de las leyes referidas. Lo cual supone, que los procesos se encuentran dispersos y cada uno enfocándose únicamente a sus atribuciones y objetivos determinados por ley, vinculándose de forma discrepante o casi nula con los demás procesos para lograr una integralidad en la completitud de sus funciones. La idea por lo tanto, es establecer de forma específica que el sustento normativo de los controles jurídicos sea incorporado bajo la lógica de la propuesta, es decir, establecer de forma específica e integra las facultades y procesos competentes en materia del control en la gestión municipal.

Tales acciones deberán ser ejecutadas por organismos de control sustentados en la ley, fortaleciendo sus acciones mediante programas focalizados a los municipios. No obstante, lo más cercano a los organismos de control jurídicos en los procesos administrativos establecidos por el orden estatal y en contraste a la propuesta, es la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México ya que en la normatividad de sus funciones tiene la facultad de buscar establecer la

vinculación de los organismos superiores de la fiscalización, así como con la secretaria del poder ejecutivo y a través de su reglamento interno ejecutar las disposiciones para la vigilancia, evaluación y control municipal .

Siguiendo el orden de las idas, la Secretaria de la contraloría del Estado de México funge como otro organismo de control judicial ya que entre sus atribuciones desempeña las acciones de regular las funciones administrativas dentro del a gestión pública municipal mediante las derivaciones del control en función de verificación, inspección evaluación, etc. Cabe mencionar, que los organismos referidos buscan interferir en la gestión municipal mediante el respaldando de la mayoría de sus acciones administrativas, además de ejecutar las sanciones competentes en caso necesario a través de la vinculación con las instancias involucradas por el orden federal y estatal.

En suma, los procesos efectuados normativamente en materia de control estatal hacia los municipios, limitan su campo de acción a los procesos fiscales, por lo que la completitud de sus funciones se acota y su vinculación superflua genera que los procesos administrativos en la gestión municipal se desarrollen de manera pasiva y fragmentada. Es decir, los mecanismos empleados por el orden estatal no logran mantener un control integro, ya que tal como ha expuesto y con base al modelo establecido no se cumplen con las disposiciones y mecanismos necesarios para fortalecer y articular un enfoque integral de control.

### **3.3 EL CONTROL EN LOS MUNICIPIOS**

El municipio es parte integrante de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado de México, por lo que no existe autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado, esta investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, es autónomo en lo concerniente a su régimen interior y administrará libremente su hacienda. En consecuencia, el bando municipal es el principal ordenamiento jurídico del que emanan los reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter municipal. Las

acciones normativas establecidas buscan estar en conformidad con el gobierno federal y estatal.

El bando municipal por lo tanto, es el cuerpo normativo que se expide en cumplimiento de las facultades reglamentarias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Por lo que cada municipio es encargado de articular normativamente su bando municipal, según sus necesidades, demandas, prioridades y objetivos de su administración, es decir, en él se establecen las bases normativas generales que rigen y fundamentan la división territorial, régimen de gobierno y la administración pública.

En este sentido, para poder comprender mejor los procesos efectuados en materia de control, se llevó a cabo un análisis meticuloso en diferentes bandos municipales con la finalidad de esclarecer los procesos efectuados normativamente. A través del análisis realizado en los bandos municipales se logró determinar que en la mayoría de sus funciones se lleva cabo un control, y es percibido como una herramienta que brinda un orden en las acciones efectuadas, así como mecanismo de regulación y restricción en sus procesos.

Sin embargo, son tantos los procesos que buscan ser controlados, que resulta muy difícil que las funciones vigiladas logren contar con una participación adecuada en cada actividad. Es decir, debido a la gran cantidad de funciones que conglomeran los municipios en sus diferentes actividades provocan que se deriven diversos procesos de control. El análisis efectuado en los bandos municipales demuestra que no se cuenta con un mecanismo de control capaz de articular todos los procesos efectuados, y en su caso, contar con una coordinación constante y oportuna de los procesos.

No sobra decir que los diversos procesos de control derivados de las funciones municipales, no refieren meramente a procesos especializados en su área, es decir, no se instauran bajo la lógica del modelo de control propuesto, o bien adoptar un modelo o enfoque más competente, el cual busque que los procesos

ejercidos por el control sustenten maneras de visualizar mejores resultados a través de los mecanismos empleados, ya sea referente a los procesos fiscales, burocráticos, administrativos, etc. El hecho es que bajo la normatividad del bando municipal aún se percibe y se ejecuta el control como un mecanismo tradicional

Al referir que el control es empleado de forma tradicional, se quiere decir, que únicamente limitan sus estándares a mecanismos de vigilancia, restricción, seguimiento, etc., para mantener un orden en los procesos administrativos. Eventualmente, se podría decir que las características referidas equivalen en si a los procesos que articulan al control, sin embargo, es necesario mencionar que estos procesos deberían ser el soporte para llevar a cabo un control integro es sus funciones.

Al hablar de un control integro en sus funciones, es equivalente a buscar que se lleve a cabo un proceso completo. Es decir, si se enfoca el control al proceso fiscal no basta con mantener un orden contable y sustentarlo mediante la rendición de cuentas para mantener la transparencia de los recursos empleados, sino que se busca que el proceso incluya medidas que fomenten que el uso de los recursos sean empleados de forma eficiente y eficaz, además de incluir que se realicen con una coordinación participativa y pertinente entre los mecanismos competentes instituidos por los órdenes de gobierno para fortalecer aún más las acciones ejecutadas y con ello, se podría decir que se cuenta con un proceso integro de control.

Consecuentemente los bandos municipales no logran instituir un control integral en sus funciones, debido a que es mayor su preocupación por mantener un orden en sus procesos, que olvidan que el control es un mecanismo que puede generar mayores atribuciones en sus acciones ejecutadas. Sea cual sea el caso, es necesario recalcar que el control establecido en los bandos municipales no logra ser percibido de forma íntegra, reflejando a la vez una vinculación y coordinación con las instancias de gobierno dispersa y poco fundamentada.

En consecuencia, los bandos municipales revisados reflejan básicamente las mismas características, es decir, en ellos se fundamentan las bases generales de su territorio, organización política y su administración. Buscando un desarrollo social, administrativo, cultural y económico, mediante el funcionamiento adecuado de sus instituciones administrativas pertinentes, además de gestionar ante las instancias de gobierno federal y estatal los acuerdos para ejercer los recursos económicos, programas, planes, proyectos, etc.

Las características reflejadas en materia de control revisadas, son efectuadas de manera procedimental, es decir, fungen como mecanismos de inspección, regulación, ordenamiento, evaluación, seguimiento y vigilancia, a través de la normatividad y reglamentación administrativa, en las diferentes acciones efectuadas en los municipios, patrimonial, social, ambiental comercial, vialidad, obras públicas, etc., ejercidas en su gestión.

Funгиendo la contraloría como principal organismo de control municipal, encargada de coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión pública municipal, en ella se ejecutan los diversos procesos de control concernientes a las acciones municipales. Sin embargo, son tantas las acciones encomendadas, que en la mayoría de las actividades y procesos el control es ejercido de forma superflua, es decir, funge como mecanismo de regulación, prevención, y vigilancia de las acciones desempeñadas.

En síntesis, los procesos establecidos normativamente en los bandos municipales referentes al control, demuestran que las acciones empleadas por los mecanismos se encuentran dispersas, a pesar de que se busca mantener un orden en las funciones y actividades desempeñadas para contribuir al desarrollo económico administrativo, social y cultural. No se logra mantener un ejercicio integro en las funciones establecidas por ley, además se recalca la idea de que las características del control son procesos básicos, es decir, se limitan a las acciones de regulación, vigilancia, ordenamiento, etc.

Por lo que se concluye que las características analizadas normativamente, demuestran una clara fragmentación en los procesos y funciones efectuados, a pesar de los esfuerzos por vincular de manera pertinente los procesos desarrollados. Sin embargo este caso, no se da únicamente a nivel municipal, ya que como se ha demostrado, los procedimientos del control efectuados por el orden federal y estatal establecidos tienden a presentar las mismas carencias en cuanto a las acciones desempeñadas, es decir, no se cumple con una íntegra completitud en cuanto a las funciones, además de la dispersión de los organismos de control establecidos.

## CONCLUSIONES

Esta investigación, ha querido aportar información que permita comprender la importancia de contar con un proceso integral de control en la gestión municipal siendo un elemento fundamental para contribuir al desarrollo administrativo. Por lo que el estudio se basó, en el análisis normativo de las funciones establecidas por ley en los diferentes organismos de control, para poder determinar la existencia de un proceso integral de control en cuanto a la completitud de sus funciones.

El estudio reflejó que a pesar de la autonomía otorgada a los municipios, los procesos administrativos realizados en su gestión, son supervisados y vigilados por organismos de control estatal y federal, con la finalidad de cuidar, regular, evaluar, vigilar etc., sus acciones y recursos empleados, buscando con ello fortalecer su desarrollo administrativo. No obstante, cada municipio es libre de estructurar los lineamientos normativos que regirán y fundamentarán sus acciones administrativas según sus prioridades y demandas que en su sociedad determine establecidas en el principal ordenamiento jurídico, es decir en su bando municipal.

Sin embargo, tal como se sustentó en la investigación, estos organismos de control implementados por en ámbito federal y estatal no logran articular de manera íntegra los procesos ejecutados, así, como una inconsistencia en la completitud de sus funciones, además de que carecen de un flujo constante de información gubernamental entre sí, lo cual no permite estar en constante coordinación mutua, generando con ello una fragmentación de los organismos de control establecidos,

El modelo de control propuesto reflejó que los procesos efectuados en materia de control según su marco normativo, no cumplen de manera íntegra las funciones que engloba la gestión, además los procesos efectuados por los organismos de control se limitan a regular, evaluar, vigilar, ordenar, etc., las acciones desempeñadas en la gestión municipal. No buscan explotar las atribuciones que puede generar el control, tal como se ha demostrado en la propuesta.

Los organismos de control federal y estatal establecidos por ley, no pueden inferir de manera tajante en los procesos de la gestión pública, lo que genera que se efectúe de manera superflua el control, y en su caso, únicamente pueden inferir si el municipio lo requiere. Por lo que la mayor injerencia de estos organismos es en materia fiscal, debido a las participaciones otorgadas por sus gobiernos. No obstante, los organismos encargados del control de los recursos fiscales, se basan primordialmente en la rendición de cuentas y transparencia de los recursos empleados, por lo que el proceso se limita, es decir, no fomentan que los recursos sean empleados de forma eficiente y eficaz.

Por otra parte, los procesos de control efectuados por el municipio dentro de su marco normativo son de carácter procedimental, y fungen como elementos de regulación, ordenamiento, vigilancia, evaluación y seguimiento de las funciones desempeñadas. Sin embargo, dichas funciones se encuentran dispersas, es decir no existe una coordinación ni integralidad fundamentada, por lo que el principal mecanismo de control municipal, la contraloría, no es capaz de conglomerar la completitud de las funciones del control para alcanzar un control integro en sus procesos.

Cabe destacar, que eventualmente existe la presencia de organismos de control federal, estatal y los creados por los municipios, así como organismos de control social, los COCICOVI. Sin embargo, la falta de integralidad entre ellos, así como la inconsistencia en la completitud de sus funciones ejercidas, y su mayor preocupación hacia los recursos fiscales otorgados, recaudados y empleados propicia a que se genere un control endeble.

En suma, se determina que el control en los gobiernos municipales del Estado de México está fragmentado, carente de información gubernamental y orientada de manera significativa a la fiscalización, en razón de que obedecen a diferentes propósitos y con diferentes significados de control. No fomenta el desarrollo administrativo por ello se requiere de un enfoque integral de control. En este sentido, la integralidad en cuanto a sus funciones podrá generar un mayor

soporte a las funciones desempeñadas por la gestión municipal, brindando un desarrollo administrativo favorable.

## BIBLIOGRAFIA:

- Aguilar L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura
- Aguilar Miranda Alejandro Alejo P. (2009). *Innovación en la Gestión de los Recursos Hídricos en Hidalgo*. Colegio de Posgraduados, Montecillo, Texcoco, México.
- Barzelay, Michel, (2003) "La Nueva Gestión Pública; Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas", FCE, México.
- Bozeman Barry, (1998), "La Gestión Pública: Su situación actual", FCE, CNCPAPA, UAT, México.
- CLAD, (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD). Caracas.
- CLAD, (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD).
- Diccionario Real Academia Española (2017). Portal de Internet. Disponible en [dle.rae.es/?id=AeYZ09V](http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V).
- Kralj, F, (1998), "Gestión, Evaluación de la Gestión y Control de Gestión", Buenos Aires: s, e.
- Mejía, Pedraza, Nicolás, (2013), "200 Años de Administración Pública en México, balance y perspectivas del desarrollo municipal", INAP. México". Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortún, Rubio, Vicente, (2003), "Gestión Pública" Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Pompeu Fabra.
- Pérez, Cuevas, Jorge, G, (2007), "Sistema de control de la gestión municipal", IHAEM, México.
- Sánchez, González, José, Juan. (2002). "Gestión Pública y Gobernance", Toluca, México.
- Sanín, Ángel, Héctor, (1999), "Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Publica", ILPES, Santiago de Chile,
- Tilly, y Polmer, Roberto, H, Du, (1988) "Control de Gestión", 1° Edición Toluca México.
- Valencia, Escamilla, Laura, (2009), "Cambio Político, gobernabilidad y Reforma del Estado en México" Congreso REDIPAL (virtual ii), México, D.F.
- Vázquez Alfaro José Luis. (1996) "El control de la administración pública en Victoria, M, C., García, Z, L., y Cortes, R, E., (2005) "Sistema de control y evaluación del desempeño financiero Para los gobiernos municipales en el Estado de México: El papel del contralor interno" .Poder Legislativo del Estado de México.

## LEYES Y NORMATIVIDAD

Auditoría Superior de la Federación (2017). Disponible en <http://www.asf.gob.mx/> . 27 Agosto 2017 20:38:50 GMT. (Consultado el 14-06-2017).

Cámara de Diputados. De la Página de la Cámara de Diputados. Disponible en [www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/.../leyes.../reglamento\\_114.pdf](http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/.../leyes.../reglamento_114.pdf) (Consultado el 12-06-2017).

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Disponible en [http://copladem.edomex.gob.mx/planeacion\\_municipal](http://copladem.edomex.gob.mx/planeacion_municipal). (Consultado el (25-08-2017)).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). Portal de Internet de la Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. (Consultado el 15-06-2017).

Contraloría del Poder Legislativo. De la Contraloría del Poder Legislativo. Disponible en [www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/.../Informe\\_de\\_actividades\\_](http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/.../Informe_de_actividades_) (Consultado el 28-05-2017).

LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO. Disponible en [www.iapqroo.org.mx/.../LA%20CONTRALORIA%20Y%20EL%20CON..](http://www.iapqroo.org.mx/.../LA%20CONTRALORIA%20Y%20EL%20CON..) (Consultado el 15-06-2017)

LAS FACULTADES LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL. Disponible en [www.essa.com.mx/archivos%20essa/oic/oic\\_facultades.pdf](http://www.essa.com.mx/archivos%20essa/oic/oic_facultades.pdf) (Consultado el 23-05-2017)

Ley de Coordinación Fiscal. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. Disponible <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc>. (Consultado el 07-08-2013).

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, (2004) Toluca, México.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, (que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su Reglamento). Portal de Internet de la Cámara de Diputados.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Portal de Internet de la Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc>. (Consultad el 15-09 -2013)

Ley Federal del Presupuesto Responsabilidad Hacendaria. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. Disponible <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc>. (Consultado el 13-06-2017).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (2013), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 26-12-2013 (Consultado el 16-06-2017).

Órgano Estatal de Control. Disponible en [tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/11152/Capitulo5.pdf](http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/11152/Capitulo5.pdf). (Consultado el 29-05-2017).

Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en <http://pnd.gob.mx/2017>. (Consultado el 26-08-2017)...

Reglamento Interno de la Contraloría del Estado de México (2017). Disponible en [Reglamento Interno de la Contraloría del Poder Legislativo ...www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/.../Reglamento Interno Con...](http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/.../Reglamento Interno Con...)

Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/node/223>. (Consultado el 25-04-2017).

Secretaría de la Contraloría de Estado de México (2017). Disponible en [http://www.secogem.gob.mx/que\\_coci\\_social.asp](http://www.secogem.gob.mx/que_coci_social.asp). (Consultado el 12-08-2017)

Sistemas Estatales de Control. Manuel Menchaca. Disponible en [biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1270/10.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1270/10.pdf). (Consultado el 17-05-2017).

## ANEXO

**TABLA 4.- CONCEPTOS CLAVE**

<b>Concepto clave</b>	<b>Definición</b>	<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Manejo de variables</b>	<b>Recopilación de La información</b>
INTEGRALIDAD	Que comprende de todos los aspectos o todas las partes necesarias para estar completo	<p>Régimen jurídico federal</p> <p>Régimen jurídico estatal</p> <p>Régimen jurídico municipal</p>	A través de las diferentes normas reglas, actores, leyes, instituciones que intervienen en la administración pública municipal	¿Cómo es que se encuentra integrado el municipio dentro del régimen jurídico constitucional? ¿Cuáles son las normas, reglamentos, leyes que impulsan una integralidad del ámbito estatal y federal con respecto al municipio?	<p>Constitución política.</p> <p>Ley orgánica federa</p> <p>Ley orgánica estatal.</p> <p>Ley orgánica municipal.</p> <p>La gestión pública, (Barry Bozeman).</p> <p>Gobernanza y Gestión pública, (Luis F. Aguilar Villanueva).</p>
CONTROL	La idea del control en bases generales, es la confrontación y búsqueda de conformidad entre dos elementos. Dentro del vocabulario administrativo, el control sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o una serie de actos, (Vázquez, 1996,11).	<p>Recursos humanos</p> <p>Recursos financieros</p> <p>Recursos Materiales</p>	Actores, instituciones, normas, reglamentos, leyes, que influyen y participan en el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales dentro de los municipios	¿Cómo es que controla la federación al personal administrativo que ingresa en los municipios para una adecuada gestión?	<p>La nueva gestión pública, (Michael Barzelay).</p> <p>Código financiero Banco de México</p> <p>Bando municipal.</p>

SISTEMA DE CONTROL	El sistema de control de la gestión es un sistema total, en el sentido que abarca todos los aspectos de la operación de una entidad, es asegurarse que todas las partes de la operación de una función administrativa están en balance o equilibrio una con la otra y para corroborarlo, la administración de una entidad requiere información sobre cada una de las partes, (Roberto H. Du, Tilly y Palmer, 1988.31).	Organismos e instituciones federales  Organismos e instituciones estatales  Organismos e instituciones municipales	Organización y coordinación de los organismos e instituciones federales, estatales y municipales.	¿Existe un sistema que integre todos los organismos de control de los tres ámbitos: federal, estatal y municipal? ¿Qué importancia tiene al contar con un sistema de control total dentro de la administración pública?	Enfoque, control de gestión, (Roberto H. Du, Tilly y Palmer). Gobernanza y Gestión pública, (Luis F. Aguilar Villanueva). Secretaria de la contraloría, (Gobierno del Estado de México). Covicovis. Contraloría del poder legislativo Contraloría municipal.
EFECTIVIDAD	Se usa en el sentido de cumplimiento con el propósito cooperativo. Cuando un fin específico y determinado es alcanzado, se puede decir que la acción es efectiva, (Roberto H. Du, Tilly y Palmer, 1988.29).	Control en la gestión municipal	A través de que actores, u organismos se conoce que se ha tenido un adecuado control en la gestión municipal	¿Cómo es que se controla el proceder de la gestión municipal?  ¿Qué instancias controlan y verifican a los municipios en su gestión pública?	Contralor municipal.  Ley de coordinación federal
Fuente de Elaboración Propia, con base en Barzelay. Bozeman, Aguilar, Roberto H. Du, Tilly y Palmer y Vázquez,					