

ASF Auditoría
Superior
de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS

DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

Febrero 2015

Índice

■	Siglas, Acrónimos y Términos	5
■	Presentación	7
■	Introducción	9
■	Capítulo I. Aspectos Conceptuales del Desarrollo Institucional y Marco Jurídico del Municipio	11
■	Capítulo II. Finanzas Públicas Municipales	25
■	Capítulo III. Insuficiencias en la Gestión y Resultados de los Fondos y Programas operados por los Municipios, Financiados con el Gasto Federalizado; la Experiencia de Fiscalización de la ASF	35
■	Capítulo IV. El Desarrollo Institucional Municipal. Contexto Institucional	47
■	Capítulo V. Capacidades Institucionales de los Municipios	69
■	Capítulo VI. Índice de Desarrollo Institucional Municipal. Principales Resultados	93
■	Conclusiones	105
■	Recomendaciones	107
■	Anexos	109

Siglas, Acrónimos y Términos

SIGLAS	DENOMINACIÓN
AALMAC	Asociación de Autoridades Locales de México
ADL	Agenda Desde lo Local
ADM	Agenda para el Desarrollo Municipal
ANAC	Asociación Nacional de Alcaldes
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAMM	Conferencia Nacional de Municipios de México
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
CP	Cuenta Pública
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FENAMM	Federación Nacional de Municipios de México
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal
FISMDF	Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IDIM	Índice de Desarrollo Institucional Municipal
IES	Instituciones de Educación Superior
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
EFSL	Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODIM	Programa de Desarrollo Institucional Municipal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SUBSEMUN	Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Presentación

En los últimos veinticinco años se ha realizado un importante proceso de transferencia de funciones y recursos federales hacia los municipios, lo cual ha coadyuvado a fortalecerlos y a revertir el papel que hasta antes de los años noventa tenían los gobiernos municipales, consistente en ser básicamente gestores de las demandas de su población ante las dependencias estatales y federales.

Ese proceso ha sido relevante para el fortalecimiento de los municipios, sin embargo, ha mostrado una insuficiencia estructural que ha disminuido su impacto y resultados.

Efectivamente, no ha existido una estrategia para incrementar, en los términos necesarios, las capacidades institucionales de las administraciones municipales; en ese sentido, lo que se ha registrado es un conjunto de acciones insuficientes, en ocasiones desarticuladas, en materia de capacitación, asistencia técnica, equipamiento y adecuación de los marcos jurídicos, cuyo efecto ha sido limitado, por lo que persisten significativas debilidades en el desarrollo institucional municipal.

Las insuficiencias en las capacidades de los gobiernos municipales han afectado, en grado importante, la gestión de sus administraciones y sus resultados, como lo revela la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de los fondos y programas financiados con el gasto federalizado y operados por ese orden de gobierno, en cuyas auditorías se ha determinado una elevada incidencia y recurrencia de observaciones.

Si bien las insuficiencias en el desarrollo institucional municipal no son la única causa de las elevadas y recurrentes observaciones determinadas en las auditorías de los fondos

y programas administrados por los municipios, sí constituyen una de las más importantes de esta problemática, por lo que es menester su atención.

Por lo anterior, la ASF ha insistido en la necesidad de atender ese problema estructural de los municipios, para lo cual ha destacado la conveniencia de que se formule e implemente un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal o un instrumento similar que fortalezca y coordine las acciones de los tres órdenes de gobierno en esa materia.

En ese contexto y con objeto de impulsar la atención sobre ese tema y aportar información para el conocimiento de las capacidades de los municipios, la ASF formuló el presente Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal; como apoyo relevante para el mismo, se elaboró un índice en este renglón, cuyos resultados, con una perspectiva nacional y por estado, se presentan como anexos de este documento.

El objeto de este diagnóstico es proporcionar un panorama general de las debilidades que se manifiestan en las capacidades institucionales de los municipios, las cuales han limitado una gestión municipal eficiente.

Con estudios como el presente, la ASF manifiesta la proactividad que orienta su actuación, para coadyuvar al desarrollo de gestiones de gobierno cada vez más eficientes, transparentes y sujetas a procesos efectivos de rendición de cuentas.

Introducción

El presente estudio se integra por ocho capítulos. El primero, denominado “Aspectos conceptuales del desarrollo Institucional y marco jurídico del municipio” se presenta en dos apartados; en el primero se define, en términos generales y desde la visión de diversos autores, lo que es el desarrollo institucional. Posteriormente, se señalan los elementos básicos del municipio, en cuanto célula fundamental de la organización político administrativa del Estado; sus facultades y obligaciones referidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); así como su tipología y el impacto que tuvo el proceso de la descentralización para estos gobiernos.

En el capítulo segundo “Finanzas Públicas Municipales” se analiza la composición de los ingresos municipales y se destaca la importancia que tienen los recursos federales transferidos en las finanzas locales.

El tercer capítulo, “Insuficiencias en la Gestión y Resultados de los Fondos y Programas operados por los Municipios, Financiados con el Gasto Federalizado; la Experiencia de Fiscalización de la ASF”, muestra los resultados determinados en la fiscalización de los recursos federales transferidos a los municipios, en el lapso 2007-2012, específicamente al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN). Asimismo, se hace un análisis de los resultados

de la evaluación del control interno de las administraciones municipales y se destacan las principales irregularidades detectadas de manera recurrente en la gestión de estos recursos.

En el cuarto capítulo “Desarrollo Institucional Municipal. Contexto Institucional” se presentan, de manera sucinta, las principales acciones que las dependencias del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y las asociaciones municipales han implementado para apoyar a los municipios en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

En el capítulo quinto se presentan los aspectos fundamentales de las capacidades institucionales municipales, para lo cual se destacan los elementos del marco normativo bajo el que rigen su actuación los municipios, su estructura organizacional, los recursos humanos, el mobiliario y equipo, la participación social, la coordinación intergubernamental y, algunos aspectos de la gestión municipal vinculados con la transparencia y la rendición de cuentas.

Los resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal se abordan, de manera general, en el sexto capítulo.

En el séptimo capítulo se presentan las conclusiones del estudio realizado y en el octavo se plantean algunas recomendaciones para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios.

Como anexo de este estudio se aportan 32 documentos, uno con una perspectiva nacional y uno para cada entidad federativa, con los resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal.

ASPECTOS CONCEPTUALES DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

Marco Conceptual del Desarrollo Institucional

La existencia de municipios fortalecidos constituye una premisa insoslayable para hacer factible el sistema federal previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El logro de un federalismo vigoroso será inviable sin la presencia de una institución municipal, acorde con las circunstancias actuales y con el proyecto de Nación que establece el ordenamiento constitucional.

El fortalecimiento de los municipios implica su desarrollo integral, el cual comprende diversas dimensiones y ámbitos de la vida municipal. Una fundamental, entre otras, es el incremento de sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas, así como la actualización de su marco jurídico, que le permitan desempeñar cada vez en mejores términos sus facultades y responsabilidades, es decir, se requiere de su desarrollo institucional.

No hay una definición generalizada del concepto desarrollo institucional, ya que existen diversas interpretaciones y maneras de abordarlo. El término ha evolucionado de acuerdo con las circunstancias político-económicas; así, sus enfoques teóricos e interpretaciones son producto de los cambios en el rol del Estado. En ese sentido, el objetivo de este apartado es mostrar algunas definiciones que permitan contextualizar el tema.

En los años ochenta surgieron múltiples definiciones acerca del desarrollo institucional, algunas de ellas consideraban como primordial el fortalecimiento de las organizaciones y la habilidad de responder a nuevos problemas;

en este sentido, Gónima Alberto señala que “el desarrollo institucional, se entiende como un proceso planificado de cambio (dinámico y permanente) a través del cual se obtiene el desarrollo de la institución o instituciones, adecuándolas al medio ambiente en que actúan, de forma que les permita alcanzar sus objetivos.

Para lograr este objetivo es necesario un ajuste que exige un análisis situacional que permita caracterizar el ambiente en el cual se desempeña la institución; las oportunidades y riesgos presentes, las condicionantes existentes para alcanzar los resultados esperados; determinar si éstas son atribuibles al sector como un todo, a las interrelaciones de las instituciones entre sí o con otros sectores, o si estas restricciones son causadas por aspectos internos de una o varias de sus instituciones.”¹

A finales de los años noventa, los primeros acercamientos hacia el tema se enfocaban principalmente en profesionalizar al personal y en el fortalecimiento de la institución, como se muestra por Pineda Juventino, que define el desarrollo institucional como el conjunto de recursos y elementos técnicos, administrativos y organizativos, entre otros, así como de valores, que posibilitan a una institución cumplir con eficiencia y eficacia su misión institucional, por lo cual este debe ser un proceso sostenido y sistemático, cuyo logro precisa un extenso horizonte; éste no es un fin en sí mismo, sino un medio que habrá de

¹Programa de Desarrollo de Políticas de Salud/ HSP- OPS, “Desarrollo Institucional”, Washington, D.C, 1988, p. 177.

posibilitar el fortalecimiento de las capacidades municipales.²

Esta visión la comparte Speth, que lo define como “los esfuerzos realizados para asistir el desarrollo de habilidades orientadas a iniciar, implementar e integrar las metas. Al fortalecer su legislación, sus políticas, la construcción de infraestructura y capacitación de sus recursos humanos, la transferencia de tecnología y al facilitar la participación equitativa de todo grupo en la toma de decisiones, la capacidad para ejecutar sus funciones se potencia”.³

La capacidad institucional para Saenz Andrade es el conjunto de organización, normatividad, tecnología y capacidades técnicas y humanas de una institución.

En este sentido, la generación de estas capacidades, es una condición básica para dinamizar el desarrollo y el sustento para asumir nuevas funciones a nivel local. Esto incluye la generación de ingresos por fuera del presupuesto del Estado que abarca la capacidad de recaudación y la existencia de sistemas para ello.⁴

En 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe sobre Desarrollo Humano, establece una concepción más amplia del desarrollo de las capacidades; lo define como el proceso por medio del cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a

²BANOBRAS, “El desarrollo institucional, una premisa para el desarrollo del municipio”, *Federalismo y Desarrollo*, Año 11, septiembre de 1998, México, p. 8.

³Citado. Magaña Álvarez Rosa María “Intermunicipalidad y Desarrollo Institucional del municipio: Un estudio de caso”, *Denarius, Desarrollo Regional: Dimensión Económica y de Gestión*, Número 11, noviembre de 2005, p. 182.

⁴Cadernos EBAPE.PR, “Estándares de medición de la gestión del desarrollo local”, Vol. 4, número 4, diciembre de 2006, *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, p. 4.

lo largo del tiempo.⁵

Este proceso ayuda a fortalecer los cimientos y constituye el “cómo” para hacer que el desarrollo funcione mejor; para lo cual es necesario disponer de leyes, estrategias, políticas y procedimientos de apoyo, entre otros, para que las organizaciones funcionen adecuadamente. Además, los gobiernos locales deben fortalecer los aspectos administrativos, políticos y financieros para mejorar la atención de las necesidades de la población, dentro de un esquema de adecuada gobernabilidad y desarrollo local.⁶

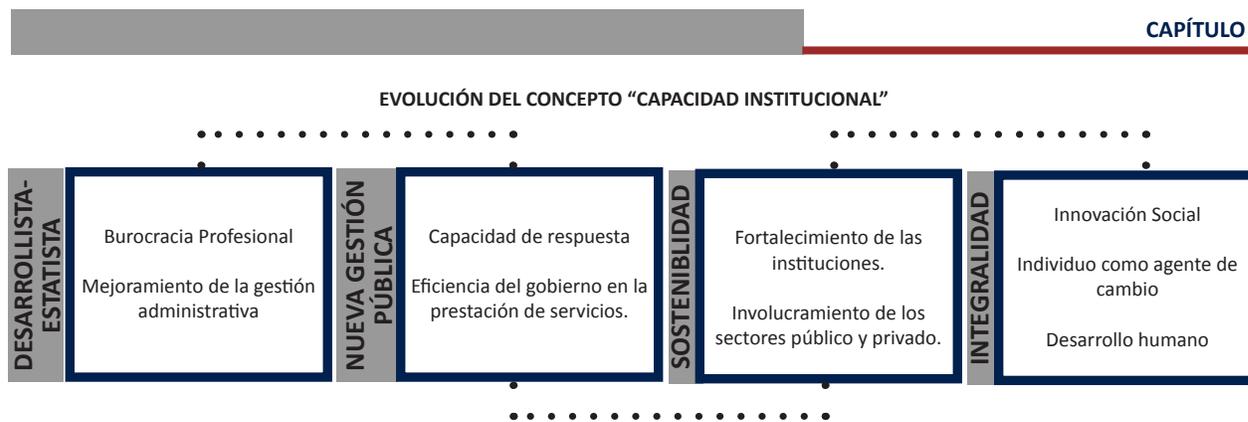
En esta misma publicación, el PNUD menciona que existen cuatro etapas en la conceptualización de las capacidades institucionales.

La primera etapa se basa en la creación de burocracias profesionales y el mejoramiento de los recursos humanos en la administración pública; la segunda está centrada en la “capacidad de dar respuesta gubernamental, a partir del mejoramiento de habilidades de gestión, el manejo óptimo de recursos y el desempeño eficiente de las instituciones”, la tercera centra su objetivo en el fortalecimiento de las instituciones, con el involucramiento de todos los actores, tanto públicos como privados, esta posición se sustenta en la gobernanza democrática.

Finalmente, la cuarta etapa plantea que las capacidades son las habilidades de la sociedad en su conjunto para resolver problemas y alcanzar objetivos de manera sostenible. Destaca la participación del individuo como el agente del cambio y eje del desarrollo, aunque su ámbito de acción se centra en promover las capacidades de las instituciones y las organizaciones.

⁵Nota de Práctica del PNUD: Diagnóstico de Capacidades.

⁶Diagnóstico de Capacidades Locales: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD 2008.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Jalisco, 2009.

Adicionalmente, en la definición de Magaña Álvarez Rosa María, se señala que “el desarrollo institucional, es un referente adecuado para evaluar los progresos del municipio en el fortalecimiento de sus capacidades para asumir las funciones que la descentralización le delega. No se trata de una movilización de grandes recursos o de la instalación de oficinas, es algo más complejo; se trata de mover voluntades y despertar conciencias, de lograr instituciones intensas y extensas para que los actores sociales y políticos reconozcan en el municipio no el apéndice o instrumento ejecutor de los mandatos estatales y federales, sino la base política, la institución fundamental de gobierno y, por lo tanto, la base para la gestión del desarrollo social”.⁷

La Universidad Autónoma Metropolitana considera que el desarrollo institucional puede abordarse desde diferentes dimensiones, entre ellas la económica, la administrativa, la política y la social.

La dimensión administrativa señala que son necesarias las habilidades técnicas del gobierno para cumplir su mandato oficial, se orienta a dos componentes: los recursos humanos y la organización. La interpretación política se refiere a las relaciones de los actores socio-políticos, sustentadas en las normas o usos y costumbres que establece el Estado, en el que intervienen la participación política, la

negociación y la lucha de poder.⁸

Rosas Huerta establece que estos dos aspectos son necesarios para la conformación de la capacidad institucional, ya que ésta no sólo depende de las organizaciones administrativas eficientes y el personal adecuado y competente, sino también de las relaciones políticas de todos los actores de la sociedad. La interacción de estos elementos crea los vínculos necesarios para la integración de la plataforma del desarrollo institucional.⁹

De acuerdo con la visión gubernamental sobre las capacidades institucionales, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), señalan que se refieren a las competencias de los gobiernos para formular y aplicar políticas públicas; ya que tiene que ver con la obtención de recursos propios, la asignación del presupuesto, la provisión de servicios públicos de calidad, la gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos.

Asimismo, el desempeño y la calidad de un gobierno dependen de sus estructuras y procesos, los cuales determinan sus resultados sociales; por lo tanto, la gestión como dimensión de la calidad de gobierno consiste en identificar procesos mediante los

⁷Denarius, Op. Cit., p. 185

⁸Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, SCIELO Política y Cultura, núm. 30, 2008, p. 129.

⁹Ibid.

cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales se transforman en productos de gobierno.¹⁰

Con base en este conjunto de definiciones e interpretaciones, para los efectos del presente estudio, la definición del desarrollo institucional se referirá al proceso deliberado de cambio por medio del cual se busca el fortalecimiento de las capacidades municipales, que permitan al municipio cumplir con sus responsabilidades constitucionales, en un marco de gobernanza, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, así como con la sociedad.

El desarrollo institucional es un requisito indispensable para lograr una adecuada gestión de los municipios, por lo que, en este documento, se consideran ocho rubros que son clave para su determinación. Se refieren

a aspectos sustantivos como el marco jurídico y normativo; la estructura organizacional; los métodos y procedimientos; los recursos humanos; el mobiliario y equipo; la participación social; la coordinación intergubernamental; la transparencia y rendición de cuentas, renglones que se revisan en el capítulo V.

Una vez analizado de manera general el concepto de desarrollo institucional, es importante conocer los elementos contextuales de la gestión municipal. En tal sentido, en el siguiente apartado de este capítulo se presentan los principales aspectos normativos sobre las atribuciones de este orden de gobierno, así como algunos indicadores que muestran la diversidad de los municipios del país.

¹⁰SEDESOL, Primera Reunión Nacional para el Fortalecimiento del Desarrollo Institucional Municipal, octubre 2014, Vinculación- ADM- PRODIM-2015.

Marco Jurídico y Atribuciones de los Municipios

Definición

La célula básica de la organización político administrativa del sistema federal mexicano es el municipio; por ello, se le reconoce como el orden de gobierno más cercano a la población.

Como entidad política-jurídica, el municipio se integra de una población que comparte identidades culturales e históricas, asentadas en un territorio que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento; esta figura se elige generalmente por sufragio

universal y directo o por las modalidades que determine la ley en los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

El concepto de municipio se integra de tres elementos indispensables:

- **Población:** es el conjunto de individuos que viven dentro de un municipio; establecidos



en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

• **Territorio:** es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, en donde se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno.

• **Gobierno:** como primera instancia de gobierno del sistema federal, el municipal

emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.¹¹

¹¹Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Manual básico para la administración municipal, Capítulo 1 pp. 2, año 2003.

Atribuciones constitucionales, artículo 115

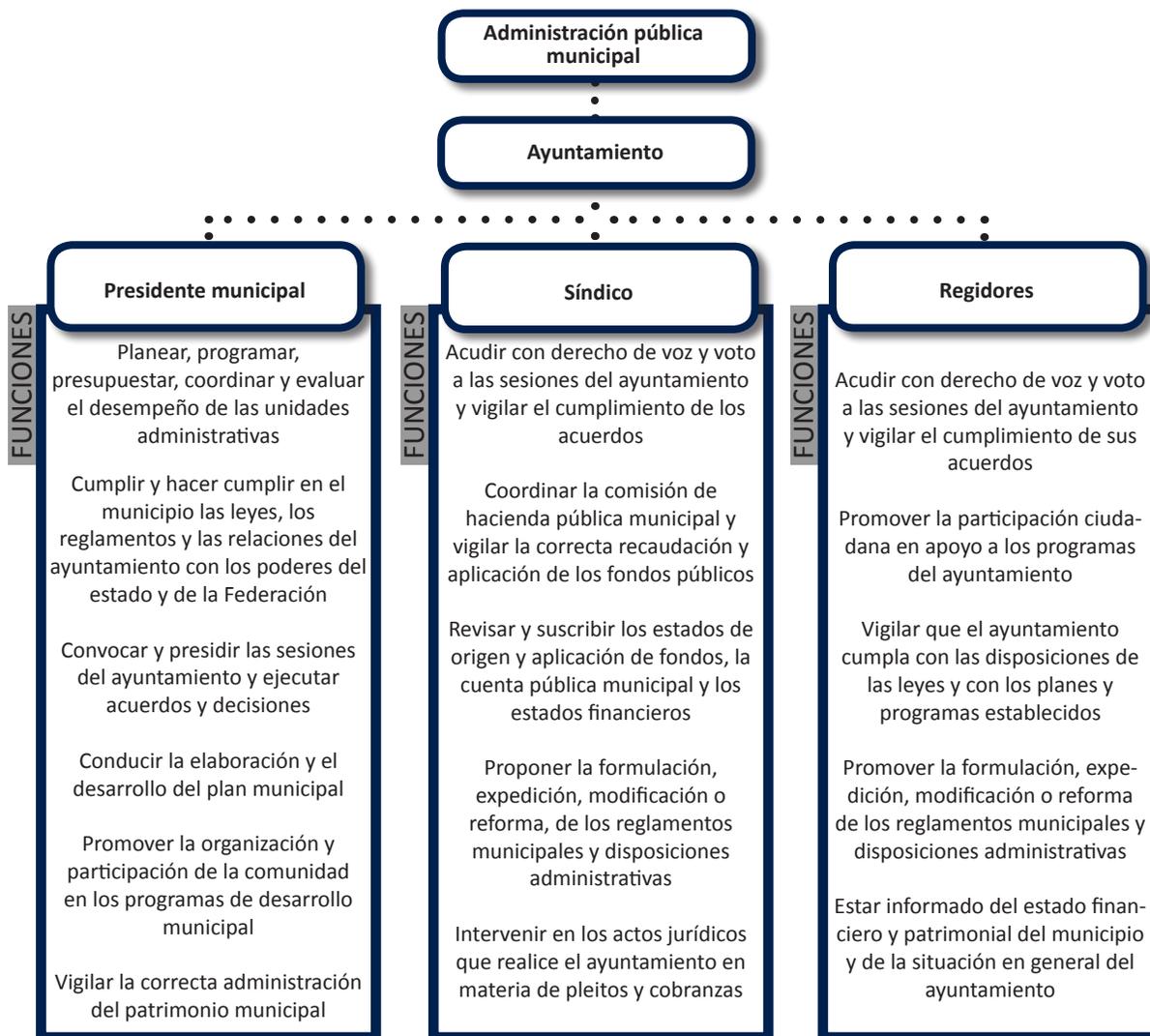
El municipio libre se encuentra jurídicamente normado por el artículo 115 de la CPEUM, el cual establece la composición de su estructura de gobierno, así como sus funciones.

El municipio se integra por un Ayuntamiento que se conforma por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores (el número de estos dos últimos cargos se define en cada ley orgánica municipal o similar), todos ellos elegidos por elección popular.

Las modificaciones constitucionales de febrero de 2014 a este artículo establecen que los titulares para estos cargos pueden ser

electos para un periodo adicional, siempre y cuando el mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación se debe realizar por el mismo partido o por un partido que integre la coalición que los postuló, excepto en el caso de los que renunciaron o perdieron su militancia antes de la mitad de su mandato.

Dentro de las funciones principales que debe desempeñar el Ayuntamiento destacan las siguientes:



FUENTE: INAFED, Información básica sobre administración y gobierno municipal.

Desde 1917, la CPEUM otorgó al municipio una personalidad jurídica, con la cual adquirió derechos y obligaciones y se definieron sus funciones y atribuciones. Desde ese año y hasta la fecha, el artículo 115 ha tenido 14 reformas,¹² con el objeto de fortalecer el municipio. (Anexo 1)

En 1983 se realizó la que se considera su más importante reforma, ya que se precisaron las fuentes de ingreso reservadas al municipio, con lo que se impulsó su autonomía económica. En el capítulo II de este documento se analizan las fuentes de ingresos municipales y su importancia estratégica y financiera.

Otra reforma que debe destacarse es la de 1999, cuyo objeto fue profundizar el proceso de descentralización en la cual se modificaron las características administrativas y de gobierno de los municipios para fortalecer su autonomía en esta materia, principalmente con la responsabilidad conferida para la dotación de servicios públicos.

De acuerdo con lo anterior, actualmente los municipios tienen plena facultad en materia de los servicios públicos siguientes:

SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DEL MUNICIPIO



FUENTE: CPEUM, artículo 115.

¹²Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales por Artículo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm. Fecha de consulta, 15 de enero de 2015.

Para dar cumplimiento a las atribuciones asignadas al municipio, es necesario que disponga de las capacidades institucionales necesarias, entre ellas, una organización adecuada en la distribución y delimitación de las funciones y responsabilidades entre el personal; asimismo, tener definidos los objetivos del gobierno municipal, los recursos disponibles para alcanzarlos y eficientes sistemas de planeación.

La Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) 2014, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), define dos tipos de organigramas básicos que deberían tener los municipios; uno para los que tienen hasta 200 mil habitantes y otro para los que tengan una población mayor. En el primer caso se consideran 13 áreas municipales, mientras que para el segundo tipo se consideran 20.

DEPENDENCIAS MUNICIPALES EN FUNCIÓN DEL ORGANIGRAMA ÓPTIMO



FUENTE: INAFED, Agenda para el Desarrollo Municipal.

A nivel local, la estructura orgánica mínima de los municipios está reglamentada en las leyes o códigos municipales, emitidos por las legislaturas de las entidades federativas y, en muchos casos, ésta se encuentra alejada de la definida por el INAFED.

En tal sentido, con la finalidad de conocer las principales áreas que conforman la estructura organizacional de los municipios del país, se analizaron las 31 leyes o códigos locales municipales.

En la revisión realizada, se observó que en las leyes de todas las entidades federativas se tiene prevista la oficina de la presidencia; mientras que en 30 se debe disponer, dentro de las áreas básicas, de la Secretaría del Ayuntamiento o General, la cual se encarga fundamentalmente de todas las acciones de gobierno; en igual número de entidades, el marco jurídico considera la existencia del área responsable de las finanzas municipales, que se define como tesorería municipal.

A pesar de su relevancia, las áreas de contraloría aparecen en la estructura básica de los municipios en sólo 18 de las 31 leyes o códigos estatales revisados, aun cuando son indispensables en la planeación, programación, organización y coordinación del sistema de control y evaluación de la gestión municipal.

En cuanto a las áreas de carácter operativo, esenciales para la organización y prestación de los servicios, se tiene la situación siguiente: la de obras públicas está prevista dentro de la estructura municipal en 14 entidades federativas, y la de seguridad pública y tránsito en 13; en tanto que las áreas de servicios públicos y ecología, y la de desarrollo urbano, sólo se contemplan en 5 y 4 entidades federativas, respectivamente.

Lo anterior es indicativo de que, en su mayoría, los municipios, desde su configuración legal,

disponen de una estructura muy primaria para hacer frente a las múltiples responsabilidades que enfrentan, sobre todo a partir de la década de los noventa, en la que se llevó a cabo la descentralización de varias fuentes de recursos y funciones hacia este orden de gobierno.

En ese sentido, un primer elemento para apoyar el desarrollo institucional de los municipios, es la revisión y actualización de su marco jurídico, en la que se consideren las estructuras operativas necesarias, así como los recursos para constituirlos, que permitan a este orden de gobierno hacer frente a sus responsabilidades, las cuales superan, por mucho, la estructura actual, reconocida en sus leyes o códigos.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MÍNIMA DEFINIDA PARA LOS MUNICIPIOS EN LAS LEYES O CÓDIGOS ESTATALES

Dependencia	Núm. de Entidades*
Oficina de la Presidencia	31
Secretaría de Ayuntamiento o Secretaría General	30
Tesorería o Finanzas Públicas	30
Contraloría Municipal	18
Obras Públicas	14
Seguridad Pública y Tránsito Municipal	13
Oficialía Mayor	9
Servicios Públicos y Ecología	5
Desarrollo Urbano	4

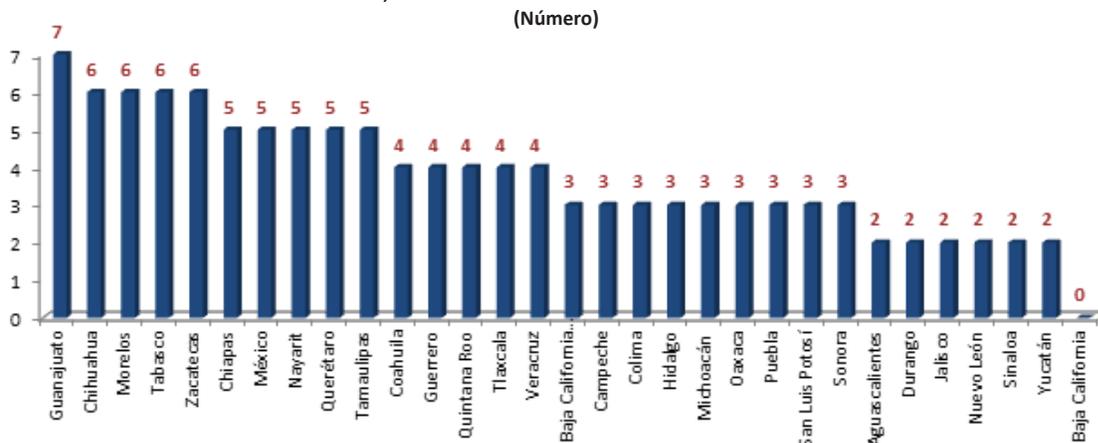
FUENTE: Leyes o Códigos de Administración Municipal.

* La Ley del Régimen Municipal para el estado de Baja California no define una estructura mínima.

Si se considera la estructura establecida en las leyes o códigos municipales, respecto de la definida por el INAFED, en dichos ordenamientos jurídicos sólo están determinadas en total 8 áreas, de las 13 que determinó el instituto como necesarias para los municipios de menos de 200 mil habitantes, no

todas ellas en la misma entidad federativa. El estado de Guanajuato es el que tiene el mayor número de áreas con 7, seguido de Chihuahua, Morelos, Tabasco y Zacatecas con 6 en cada caso. Por otra parte, en Baja California no se define una estructura mínima.

ÁREAS DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEFINIDAS EN LAS LEYES O CÓDIGOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, POR ENTIDAD FEDERATIVA, CONSIDERADAS EN EL ORGANIGRAMA ÓPTIMO DEL INAFED



FUENTE: Leyes o Códigos de Administración Municipal.

* La Ley del Régimen Municipal para el estado de Baja California no define una estructura mínima.

Cabe señalar que, en algunas entidades, su estructura mínima está conformada por más áreas de las que se presentan en el gráfico; sin embargo, sólo se muestran las que están consideradas por el INAFED.

Tipología de municipios

Hacer alusión al municipio implica la consideración de una pluralidad de realidades y problemáticas, la cual debe tenerse presente al implementar las políticas que incidan en este orden de gobierno.

El país está integrado por 2,445 municipios,¹³ habitados por aproximadamente 103.5 millones de personas.¹⁴ El 56.1% de los municipios se concentra en 6 entidades federativas: Oaxaca con el 23.3%, Puebla con el 8.9%, Veracruz con

el 8.7%, Jalisco y Estado de México con el 5.1% cada uno, y Chiapas con el 5.0%.

El 69.1% de los municipios son fundamentalmente rurales, ya que tienen una población menor a 25,000 habitantes;¹⁵ el 23.2% se comprende entre 25,001 y 100,000 personas; el 6.2% entre 100,001 y 500,000, y el 1.5% tiene más de 500,000 habitantes. El 81.0% de los municipios con menos de 5,000 habitantes se agrupa en 4 estados, a saber, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Sonora.

El 4.6% de los municipios tiene un grado de rezago social muy alto, el 20.3% alto, el 20.1% medio, el 23.6% bajo y el 31.4% muy bajo. Cabe señalar que en los municipios de hasta 5,000 habitantes, el 39.7% corresponde a municipios con un grado de rezago social alto y muy alto.

¹³Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Los últimos municipios creados; y H. Congreso del Estado de Chiapas.

¹⁴INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. No se incluye la población del Distrito Federal.

¹⁵En 5 municipios creados en 2011 no está definida aún su población ni su grado de rezago social; son el 0.2% de los municipios del país.

**CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS DE ACUERDO CON SU POBLACIÓN Y GRADO DE REZAGO SOCIAL
(Número de municipios)**

Grado de Rezagó Social	Número de Municipios						Total	%
	Hasta 5,000 Habitantes	De 5,001 a 25,000 Habitantes	De 25,001 a 100,000 Habitantes	De 100,001 a 500,000 Habitantes	Más de 500,000 Habitantes	No Definido*		
Muy alto	43	56	13	1			113	4.6
Alto	230	196	64	5			495	20.3
Medio	150	224	109	7			490	20.0
Bajo	140	254	163	18			575	23.5
Muy bajo	124	270	216	120	37		767	31.4
No definido*						5	5	0.2
Total	687	1,000	565	151	37	5	2,445	100.0
%	28.1	40.9	23.1	6.2	1.5	0.2		100.0

FUENTE: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, y CONEVAL, Grado de rezago social 2010.

* Se refiere a cinco municipios creados en 2011: uno en el estado de Quintana Roo en 2011 y cuatro en el estado de Chiapas en 2012, para los cuales no está definido el grado de rezago social ni su población.

De los 2,445 municipios que integran el territorio nacional, 487 se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, los cuales, de acuerdo con el artículo 2 Constitucional, tienen la libertad de decidir su forma de organización política y de elegir a sus autoridades o representantes para gobernarse internamente, bajo sus propias normas, procedimientos o prácticas instituidas, en algunos casos, de manera tradicional a lo largo del tiempo.

Asimismo, el artículo 115 constitucional permite a las comunidades indígenas tener

coordinación propia dentro del municipio, pero la autonomía indígena no implica desprendimiento del pacto federal, sólo replantea la modalidad de su integración nacional.

El estado de Oaxaca es el más representativo en la forma de organización de usos y costumbres; al respecto, el 73.3% de los 570 municipios del estado se rigen bajo este sistema, en los cuales, el periodo que comprenden los mandatos van desde un año hasta tres.

**MUNICIPIOS QUE SE RIGEN BAJO EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES
(Número de municipios)**

Estado	Municipios	%
Oaxaca	418	85.8
Veracruz	58	12.0
Puebla	4	0.8
México	3	0.6
Tamaulipas	3	0.6
Chihuahua	1	0.2
Total	487	100.0

FUENTE: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011.

Impacto de la descentralización en los municipios

Antes de 1990, la mayor parte de los municipios no tenían la capacidad de atender las demandas prioritarias de su población en materia de servicios e infraestructura básica; la razón fundamental era la carencia de recursos financieros, ya que sus ingresos derivados en su mayoría de las participaciones federales se destinaban a financiar sus estructuras administrativas y gastos operativos.

A partir de 1990 se inicia la transferencia de recursos federales hacia una parte de los municipios, para la realización de infraestructura social básica, por medio de los Fondos Municipales de Solidaridad, que para 1992 lograron una cobertura nacional; en 1995 se constituyeron en el Fondo de Solidaridad Municipal, y en 1996 la nueva modalidad programática fue el Fondo de Desarrollo Social Municipal.

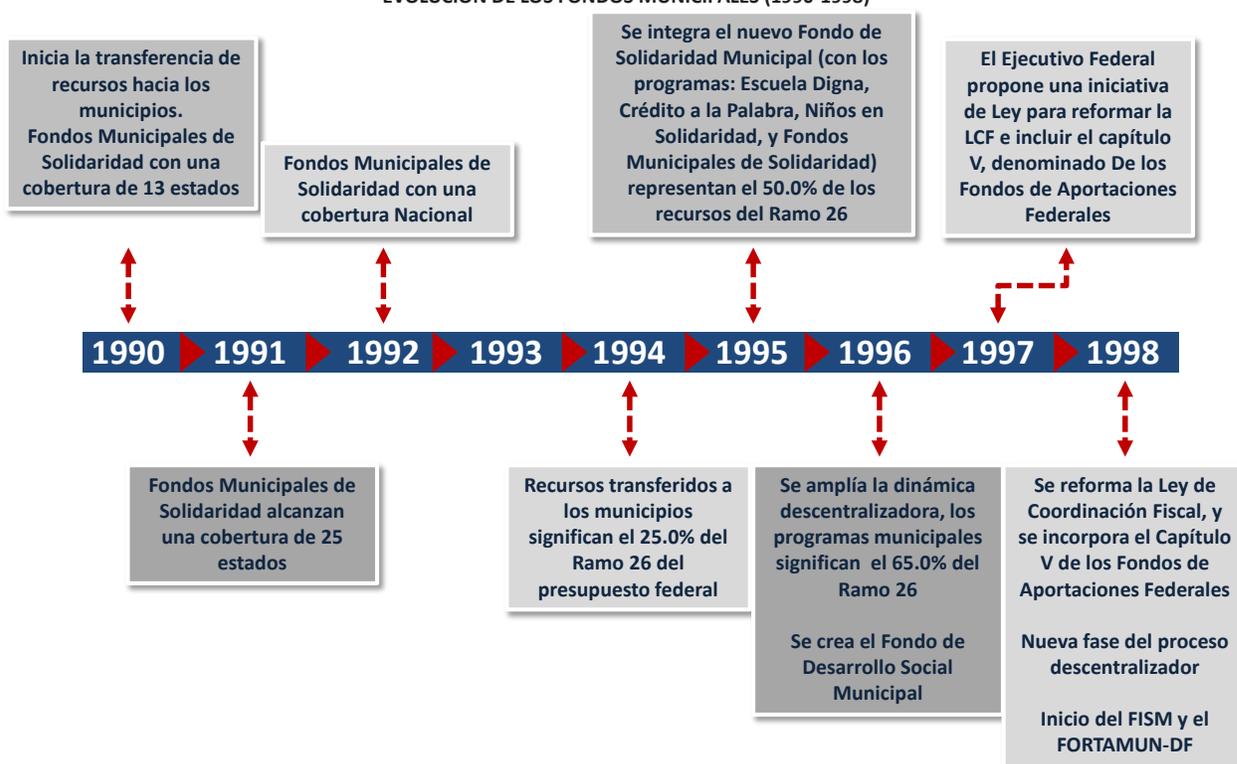
En 1998 se fortaleció el proceso de descentralización hacia los municipios con la creación del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que dio origen a las Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios.

En dicho capítulo se incluyeron dos fondos para ser transferidos a los municipios; el primero, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente municipal, que sustituyó al Fondo de Desarrollo Social Municipal, cuyo destino es la creación de infraestructura para la población en pobreza extrema y rezago social y el FORTAMUN-DF, el cual tiene como objeto el saneamiento de las finanzas municipales, la seguridad pública de sus habitantes, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descarga de aguas residuales, la modernización de los sistemas de recaudación

fiscal, mantenimiento de infraestructura y otras prioridades que definan los municipios.

Estos recursos federales son fundamentales para los municipios, ya que financian aspectos estratégicos como la dotación de servicios básicos, infraestructura, saneamiento financiero, seguridad pública, entre otros. Sin embargo, no son suficientes para que ese orden de gobierno cumpla cabalmente con las atribuciones y obligaciones definidas en el artículo 115 constitucional, y en general para apoyar el desarrollo integral de los municipios.

EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS MUNICIPALES (1990-1998)



FUENTE: BANOBRAS, "El desarrollo institucional, una premisa para el desarrollo del municipio", Federalismo y Desarrollo, Año 11, septiembre de 1998, México, p. 8.

El proceso de descentralización tuvo un impacto positivo para los municipios, ya que significó el aumento de recursos a su hacienda pública, lo cual le permitió atender las necesidades de su población, con lo que dejó de ser sólo gestor en esta materia y se convirtió en operador de los recursos; sin embargo, este proceso presentó problemas estructurales desde su origen, ya que no fue acompañado de estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, ni del apoyo suficiente de la Federación y los Gobiernos de los Estados en ese rubro.

De acuerdo con lo anterior, el fortalecimiento del municipio constituye un indicio del desarrollo nacional, para lo cual, entre otros aspectos, el incremento de sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas es una premisa fundamental, aspectos en los que una gran mayoría presenta debilidades significativas.

En ese contexto, no se han formulado estrategias coordinadas y articuladas de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo institucional municipal, que coadyuven a fortalecer las capacidades de las administraciones en los municipios.

Capítulo II

FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

2.1 Componentes de los Ingresos Municipales

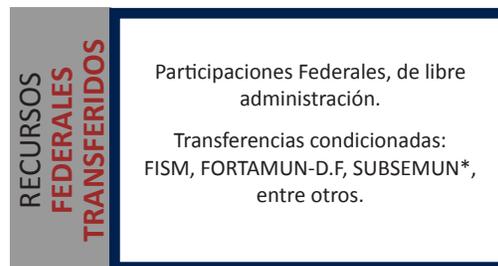
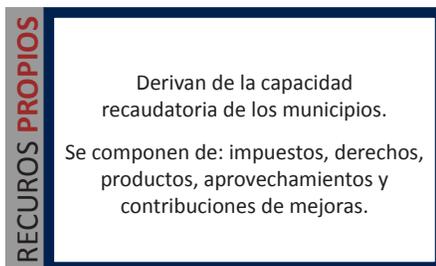
El artículo 115 de la CPEUM establece que los municipios administrarán libremente su hacienda y podrán obtener recursos de sus bienes patrimoniales, de las contribuciones que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de los derechos derivados de la prestación de servicios públicos, y de los recursos federales que se les transfieren por medio de las participaciones federales. A éstos se les agregan programas o subsidios que la Federación ponga a disposición de este orden de gobierno para la atención de renglones específicos.

No obstante que el municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad y responsable de la dotación de los servicios comunitarios más básicos, es también el que presenta mayores debilidades en sus finanzas

pública se registra, además, una elevada dependencia de sus ingresos respecto de los recursos federales, producto del arreglo institucional correlativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Una causa de las debilidades en sus finanzas es el insuficiente aprovechamiento de sus fuentes impositivas, principalmente el impuesto predial y los derechos por concepto de agua, sin soslayarse el hecho de que, en una gran parte de los municipios, la pobreza de su población limita esa posibilidad.

Los ingresos municipales se integran principalmente por:



*En 2014, 268 municipios fueron beneficiados con el SUBSEMUN.

Adicionalmente, obtienen recursos por la vía del financiamiento (incluidos empréstitos de los gobiernos federal y estatales, así como de instituciones bancarias), e ingresos por cuenta de terceros, entre otros; sin embargo, éstos representan un porcentaje menor dentro de los ingresos municipales.

Para realizar el análisis de los ingresos municipales se consideró la información

publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), denominada Finanzas Públicas Municipales; no obstante, se tienen limitantes, ya que no se dispone para todos los municipios, como consecuencia del lento e incompleto proceso de publicación de cifras por parte de este orden de gobierno.

Para 2011 se dispone de registros de 2,119 municipios, debido a que 321 no reportaron

información¹⁶ y en 2012 no había de 528,¹⁷ por lo que, en el análisis se contemplan sólo 1,917 de los 2,445 municipios que había en ese año.

A pesar de esa insuficiencia, se considera que el número de municipios es suficiente para conocer la situación de los ingresos de ese orden de gobierno. Debe hacerse notar que a pesar de la diferencia entre el número de municipios que reportaron información en 2011, respecto de 2012, los valores relativos de cada concepto son muy similares.

Recursos Propios

Los recursos propios reflejan las capacidades de los municipios para captar ingresos de las fuentes que les son exclusivas y que dependen en gran medida de las fortalezas institucionales para su adecuado aprovechamiento.

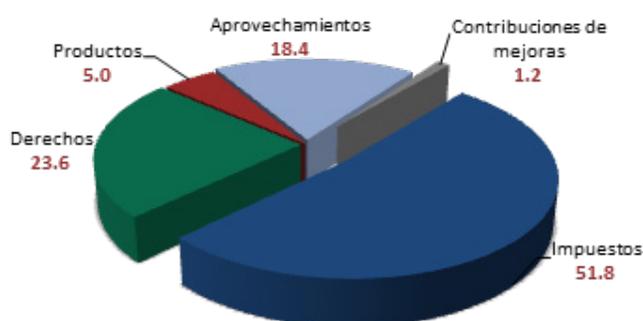
En 2011, los recursos propios de los municipios que reportaron información ascendieron a 59,773.0 millones de pesos (mdp), un promedio de 28.2 mdp por municipio, que significaron el 24.4% de los recursos totales que fueron de 244,581.6 mdp (incluye recursos propios, participaciones federales y transferencias condicionadas del FISM, FORTAMUN-DF y SUBSEMUN). El 51.0% de los ingresos propios se concentró en sólo 38 municipios, mientras que en 2,081 municipios se distribuyó el 49.0% de ese monto, lo cual es indicativo de las grandes diferencias en las finanzas públicas de los municipios del país.

¹⁶De los 321 municipios de los que no hay información corresponden 209 a Puebla, 61 a Oaxaca, 21 a Jalisco, 16 a Guerrero, 4 a Chiapas, 4 a Yucatán, 3 a Michoacán, 2 a Veracruz, y 1 a Zacatecas.

¹⁷En 2012, de los 528 municipios para los que no se disponía de información, 210 son de Puebla, 84 de Oaxaca, 70 de Guerrero, 53 de Jalisco, 26 del Estado de México, 13 de Tamaulipas, 12 de Chiapas y Yucatán en cada caso, 8 de Veracruz, 7 de Chihuahua, 6 de Guanajuato y Tlaxcala en cada uno, 4 de Michoacán, 3 de Tabasco, 2 de Zacatecas, Coahuila, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sonora en cada caso, y 1 en Nuevo León y Sinaloa.

En cuanto a las fuentes de estos recursos, la más importante es la de los impuestos (fundamentalmente el predial), mediante la cual se captó, en 2011, el 51.8% de los ingresos propios; por derechos se obtuvo el 23.6%; mediante aprovechamientos fue el 18.4%; por productos el 5.0%, y 1.2% por contribuciones de mejora.

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES 2011
(Porcentaje)

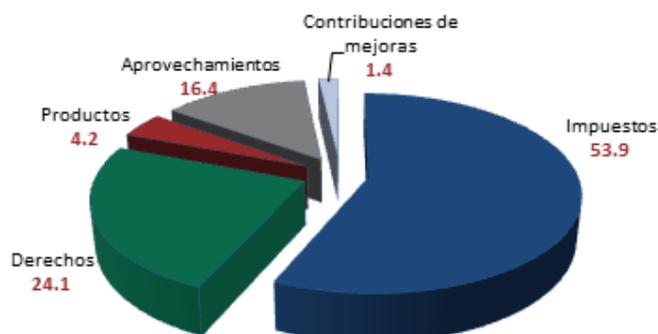


FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011 e INAFED.
NOTA: No se consideran 321 municipios que no reportaron información de sus ingresos.

En 2012, los recursos propios fueron 61,689.1 mdp, que representaron el 26.0% de los ingresos municipales totales, los cuales ascendieron a 237,471.4 mdp y significan un promedio de 32.2 mdp por municipio. En este año, el 55.5% del total se concentró en sólo 39 municipios.

Los impuestos significaron el 53.9% del total de los recursos propios, los derechos el 24.1%, los aprovechamientos el 16.4%, los productos el 4.2% y las contribuciones de mejora el 1.4%.

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES 2012
(Porcentaje)



FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2012 e INAFED.
NOTA: No considera a 528 municipios que no reportaron información de sus ingresos.

Si se considera el grado de rezago social de los municipios, en 2011, los que presentan un grado de rezago muy bajo tuvieron un promedio de ingresos propios de 74.0 mdp,

mientras que en los de muy alto sólo fue de 1.0 mdp. Para 2012, estos valores fueron de 84.6 mdp y 1.1 mdp respectivamente.



FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011 y 2012 y CONEVAL, Grado de rezago social 2010.

Las cifras anteriores manifiestan las debilidades en las capacidades institucionales de los municipios, principalmente las vinculadas con sus sistemas de recaudación, sobre todo en los municipios con mayor rezago social.

predial, seguido por el de traslado de dominio de bienes inmuebles y su adquisición, que en conjunto significaron en 2011 el 43.9% de los recursos propios de los municipios y en 2012 el 43.1%.

La fuente principal de ingresos es el impuesto

PRINCIPALES IMPUESTOS, DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS RECAUDADOS SEGÚN NÚMERO DE MUNICIPIOS QUE LOS RECAUDAN 2011 Y 2012 (Porcentaje y Número de municipios)

Concepto	2011		2012	
	Número de municipios que lo recaudan	Porcentaje respecto de los recursos propios municipales	Número de municipios que lo recaudan	Porcentaje respecto de los recursos propios municipales
	IMPUESTOS		IMPUESTOS	
Impuesto predial	1,780	31.8	1,520	31.1
Traslado de dominio de bienes inmuebles	869	6.3	748	6.9
Diversiones y espectáculos públicos	739	0.4	643	0.3
Adquisición de bienes inmuebles	575	5.8	495	5.1
	DERECHOS		DERECHOS	
Certificaciones y constancias diversas	1,314	0.8	1,125	0.7
Panteones	962	0.4	880	0.4
Rastros	906	0.6	781	0.5
Registro civil	794	0.8	624	0.7
Licencias para construcción	677	1.7	589	1.8
Comercio nocivo	636	0.9	514	0.6
Urbanización	631	1.8	398	1.4
Por servicios de fraccionamiento	629	0.9	445	0.7
	PRODUCTOS		PRODUCTOS	
Intereses por explotación de bienes	860	0.7	713	0.5
Enajenación o venta de bienes muebles e inmuebles	625	0.9	522	0.5
	APROVECHAMIENTOS		APROVECHAMIENTOS	
Multas y sanciones	1,515	3.9	1,282	4.4
Recuperaciones	978	3.6	782	2.8
Donativos	789	3.6	667	3.0

FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011 y 2012.

En 2011, 1,780 municipios, de los 2,119 que reportaron información, presentaron datos sobre el impuesto predial y en 2012 fueron 1,520 municipios, de 1,917. La captación de este impuesto incide en su nivel de ingresos, ya que se considera como un criterio para distribuir el Fondo de Fomento Municipal entre las entidades federativas, el cual forma parte de las participaciones federales.

Aunque el predial es el principal impuesto captado por los gobiernos municipales, cuyo monto ascendió en 2011 a 18,986.7 mdp (un promedio de 10.7 mdp por municipio) y en 2012 a 19,204.5 mdp (un promedio de 12.6 mdp), se concentra en los municipios más grandes del país.

En 2011, el 53.0% de los recursos del impuesto predial se concentró en 29 municipios (10,058.5 mdp), en los que el promedio de

recaudación fue de 346.8 mdp, mientras que en el resto de los municipios fue de 5.5 mdp; en 2012 el 57.0% correspondió a 31 municipios (10,953.8 mdp), el promedio fue de 353.3 mdp para éstos y de 5.1 mdp para los demás.

Lo anterior evidencia las debilidades institucionales que presentan la mayoría de los municipios y que se manifiestan en los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, en donde, de 2,393 municipios que respondieron sobre este tema, el 24.1% no tenía actualizado su catastro y el 12.0% no tuvo elementos suficientes para responder al respecto.

Adicionalmente, en el 6.6% de los municipios no se cobró impuesto predial y en el 5.6%, el cobro de este impuesto estaba a cargo de los gobiernos de los estados.

MUNICIPIOS QUE CONCENTRAN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL 2011 Y 2012
(Porcentaje)

2011 Entidad	Municipio	%	2012 Entidad	Municipio	%
Jalisco	Zapopan	6.2	Jalisco	Guadalajara	4.7
Jalisco	Guadalajara	4.0	Jalisco	Zapopan	3.4
Chihuahua	Juárez	3.1	Chihuahua	Juárez	3.4
Nuevo León	Monterrey	3.1	Nuevo León	Monterrey	3.3
México	Naucalpan de Juárez	1.9	Chihuahua	Chihuahua	2.3
México	Tlalnepantla de Baz	1.9	Puebla	Puebla	2.2
Guanajuato	León	1.8	Nuevo León	San Pedro Garza García	2.1
Quintana Roo	Benito Juárez	1.8	Quintana Roo	Benito Juárez	2.0
Sinaloa	Culiacán	1.8	México	Naucalpan de Juárez	2.0
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	1.8	México	Tlalnepantla de Baz	2.0
Baja California	Tijuana	1.8	Quintana Roo	Solidaridad	1.9
Puebla	Puebla	1.7	México	Huixquilucan	1.9
Nuevo León	San Pedro Garza García	1.6	Guerrero	Acapulco de Juárez	1.8
Quintana Roo	Solidaridad	1.5	Baja California	Tijuana	1.8
México	Toluca	1.5	Yucatán	Mérida	1.7
Querétaro	Querétaro	1.5	México	Toluca	1.7
México	Ecatepec de Morelos	1.5	Querétaro	Querétaro	1.6
Jalisco	Puerto Vallarta	1.4	Sinaloa	Culiacán	1.5
Guerrero	Acapulco de Juárez	1.4	Jalisco	Tlaquepaque	1.5
Sonora	Hermosillo	1.4	Sonora	Hermosillo	1.4
México	Huixquilucan	1.4	Jalisco	Puerto Vallarta	1.4
Jalisco	Tlaquepaque	1.3	México	Ecatepec de Morelos	1.4
Yucatán	Mérida	1.2	Baja California	Mexicali	1.3
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	1.1	México	Atizapán de Zaragoza	1.3
Michoacán	Morelia	1.1	México	Nezahualcóyotl	1.2
México	Nezahualcóyotl	1.1	Sinaloa	Mazatlán	1.2
México	Atizapán de Zaragoza	1.1	México	Cuautitlán Izcalli	1.2
Sinaloa	Mazatlán	1.1	Michoacán	Morelia	1.1
México	Cuautitlán Izcalli	1.1	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	1.1
			Baja California Sur	Los Cabos	1.0
			Tamaulipas	Reynosa	1.0
Subtotal		53.0	Subtotal		57.0
Otros (2,090 municipios)		47.0	Otros (1,886 municipios)		43.0
Total		100.0	Total		100.0

FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011 y 2012.

Existe, además, una cantidad importante de renglones impositivos, derechos y aprovechamientos que no son captados por los municipios a causa de las debilidades en sus capacidades institucionales, que, si bien no serían una solución determinante, contribuirían a mejorar los ingresos municipales.

Adicionalmente, un número destacado de municipios obtiene ingresos mediante los productos, que son ingresos percibidos por los servicios que prestan en sus funciones de derecho privado y por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado; así como de los derechos, que son contribuciones establecidas en la ley, por el uso

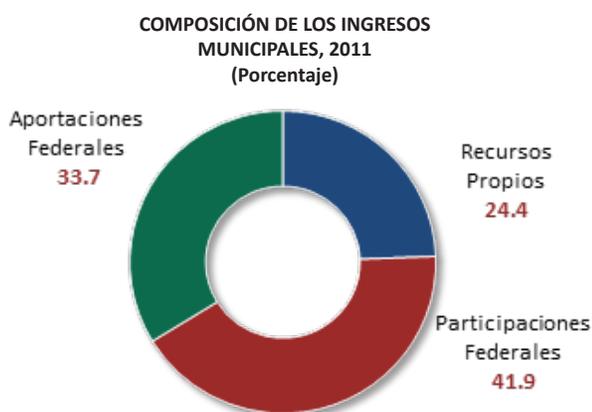
o aprovechamiento de los bienes de dominio público, y de recibir servicios que se prestan en sus funciones de derecho público. No obstante, éstos representan un porcentaje mínimo de los recursos propios municipales.

Recursos Federales

Los recursos que la Federación transfiere a los municipios se canalizan por dos vías principales, las participaciones federales y las transferencias condicionadas; estas últimas corresponden a las Aportaciones Federales (FISM y FORTAMUN-DF), así como a los subsidios y convenios de descentralización,

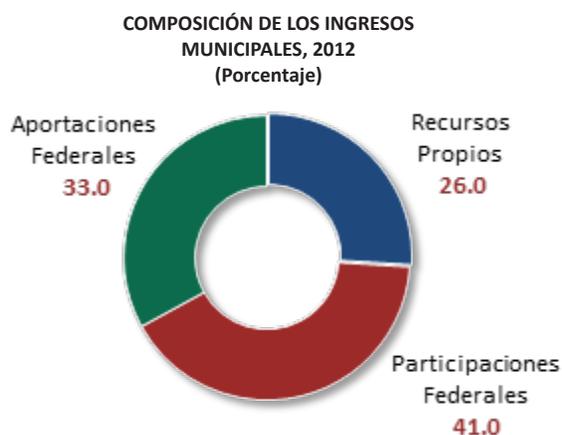
como el Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FOPEDEP) y el SUBSEMUN, entre otros. No obstante, para los fines de este estudio se considera únicamente el FISM, el FORTAMUN-DF y el SUBSEMUN, ya que son las principales fuentes de transferencia a este orden de gobierno, aunque debe destacarse que el último sólo benefició a 268 municipios en 2014.

Dada la reducida captación de recursos propios de los municipios, el gasto federalizado (participaciones federales y transferencias condicionadas), tiene una importancia mayoritaria en el ingreso de los municipios, sobre todo para los que presentan las mayores condiciones de rezago social. Así, en promedio, los recursos propios tuvieron una participación de 24.4% en los ingresos totales en 2011, las participaciones federales representaron el 41.9% y las aportaciones federales el 33.7%.



FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011; acuerdos de distribución publicados en los periódicos, boletines, gacetas o diarios oficiales de las entidades federativas.

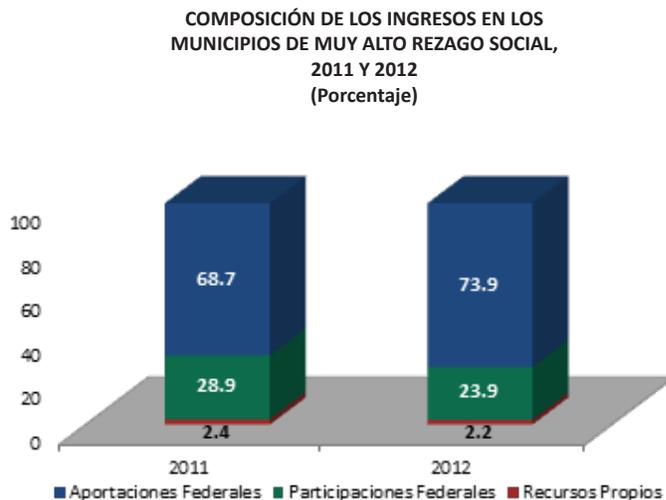
En 2012, los recursos propios significaron el 26.0% de los ingresos totales, las participaciones federales el 41.0% y las aportaciones federales el 33.0%.



FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2012; acuerdos de distribución publicados en los periódicos, boletines, gacetas o diarios oficiales de las entidades federativas.

Para los municipios con muy alto rezago social la composición de sus ingresos manifestó una estructura de 2.4% para los recursos propios, 28.9% en participaciones, mientras que las aportaciones federales representaron el 68.7%

de los recursos totales en 2011 y para 2012 fue de 2.2%, 23.9% y 73.9%, respectivamente, lo cual es indicativo de la gran importancia de este último rubro en los ingresos de los municipios más pobres y rurales.

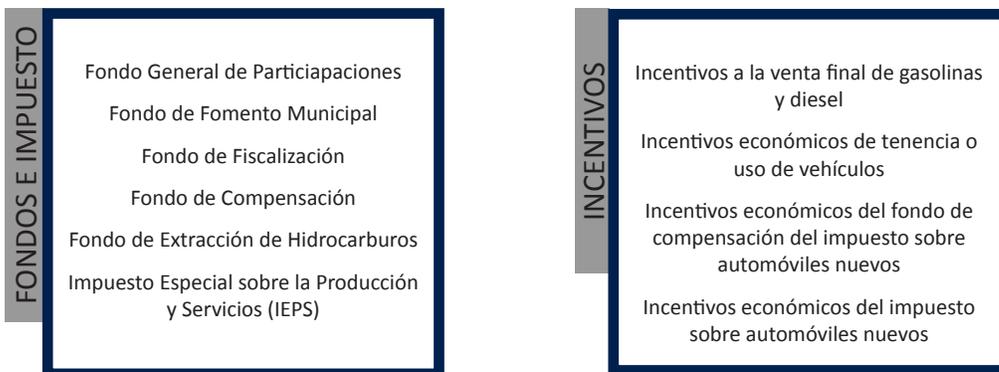


FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011 y 2012.

Las participaciones federales son de libre administración que se ejercen como recursos propios por los municipios; están normadas en la LCF y se transfieren a los municipios

por medio de los gobiernos de las entidades federativas, mediante los fondos, impuestos e incentivos siguientes:

PARTICIPACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS A MUNICIPIOS



FUENTE: SHCP, Participaciones e incentivos económicos pagados a sus municipios por los estados de enero-diciembre de 2013.

De acuerdo con los municipios que reportaron información, en 2011 se les transfirió un monto de 102,456.6 mdp por concepto de participaciones federales, mientras que en 2012 este valor fue de 97,360.9 mdp,¹⁸ lo cual significa un promedio de 48.4 mdp por municipio en 2011 y de 50.8 mdp en 2012.

El destino principal de estos recursos es el sostenimiento de la plantilla de personal y la atención de los requerimientos de operación de los municipios, entre otros, por lo que tienen un peso fundamental en las capacidades administrativas y técnicas de este orden de gobierno para atender sus responsabilidades institucionales.

A partir de 1998, con el impulso a la descentralización de recursos de la Federación, se instituyó, con carácter de ley, la transferencia de recursos de manera condicionada por la vía de las aportaciones federales, que son entregadas a los municipios por medio de dos fondos, a saber:

- **El FISM**, cuyo objetivo es, a partir de 2014, beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, y localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura. En 2011, los recursos de este fondo ascendieron a 40,829.3 mdp y a 43,499.9 mdp en 2012.

- **El FORTAMUN-DF** tiene como objetivo, a partir de 2014, satisfacer los requerimientos de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con prioridad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras, el pago

de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, la modernización de los sistemas de recaudación locales, el mantenimiento de infraestructura, y la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. En 2011, los recursos provenientes del FORTAMUN-DF ascendieron a 47,618.0 mdp y a 50,732.8 mdp en 2012.

Adicionalmente, en los últimos años se han transferido recursos federales a los municipios mediante la modalidad de subsidios y convenios de descentralización, entre los que destaca el SUBSEMUN.

Este subsidio fue creado en 2008 para proporcionar apoyos a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal a fin de profesionalizar y equipar a sus cuerpos de seguridad pública; mejorar la infraestructura de las corporaciones; implantar el nuevo modelo de desarrollo policial y apoyar la operación policial, la prevención del delito y la participación ciudadana. En 2011, los recursos del SUBSEMUN ascendieron a 4,303.3 mdp, mientras que en 2012 fueron 4,453.9 mdp; cabe señalar que estos recursos beneficiaron sólo a 220 municipios en 2011 y 239 en 2012.

Es importante mencionar que, aunque en este documento se incorporaron los datos de 2011 y 2012, por la falta de información actualizada, a nivel de cada municipio, sobre los ingresos propios municipales, en 2013 se ejercieron recursos del FISM por 46,656.2 mdp, del FORTAMUN-DF por 54,413.8 y del SUBSEMUN por 4,559.8 mdp, respecto de los cuales sí se dispone de información con desglose municipal.

Asimismo, para el ejercicio 2014 se presupuestaron recursos por 50,893.0 mdp del FISM, 58,666.2 mdp del FORTAMUN-DF y 4,733.0 mdp del SUBSEMUN.

¹⁸Corresponde al monto transferido a 2,119 municipios en 2011 y a 1,917 en 2012.

Desde su surgimiento, esta modalidad de transferencias condicionadas ha sido fundamental para los municipios, sobre todo para los de mayor rezago social, dado que les permitió constituirse en un orden de gobierno con capacidad de respuesta a las demandas de su población; estos recursos abrieron la

posibilidad de realizar obra pública de servicios básicos; apoyan el fortalecimiento de sus finanzas, mediante el pago de sus obligaciones financieras y el financiamiento de acciones de seguridad pública, entre los conceptos más importantes.

NÚMERO DE MUNICIPIOS Y COMPOSICIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES POR GRADO DE REZAGO SOCIAL 2011 Y 2012
(Número de municipios y porcentaje)

Grado de Rezagó	Número de Municipios	Recursos Propios	Participaciones Federales	Aportaciones Federales	Total	2012				
						Número de Municipios	Recursos Propios	Participaciones Federales	Aportaciones Federales	Total
						2011				
Muy alto	92	2.4	28.9	68.6	100.0	73	2.2	23.9	73.9	100.0
Alto	395	3.5	33.0	63.5	100.0	357	2.8	29.3	67.9	100.0
Medio	393	5.9	39.5	54.6	100.0	355	5.0	39.3	55.7	100.0
Bajo	502	11.0	46.0	43.0	100.0	458	11.1	46.7	42.1	100.0
Muy bajo	737	30.9	42.3	26.7	100.0	673	33.1	41.4	25.5	100.0
ND	321					529				
Total	2,440					2,445				

FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011 y 2012 e INAFED. Aportaciones para municipios publicadas en los diarios de las entidades federativas.

N.D. Corresponde a municipios para los cuales no se tiene información sobre sus ingresos. En 2012 incluye 1 municipio en el que no está definido su grado de rezago social.

De acuerdo con lo anterior, existe una elevada dependencia de los ingresos municipales respecto de los recursos federales transferidos, especialmente en los municipios con mayor rezago social, en donde sus recursos propios son más reducidos por su baja recaudación fiscal.

En tal sentido, mientras que los recursos propios significaron en los municipios con muy bajo grado de rezago social el 30.9% de sus ingresos totales en 2011 y el 33.1% en 2012, para los que su grado de rezago es muy alto, estos valores son del 2.4% y 2.2%, respectivamente.

En ese contexto, las aportaciones federales incrementaron las posibilidades de los municipios de atender las demandas sociales, ya que significaron un aumento sustancial en los recursos municipales; sin embargo, ese proceso de transferencias no fue acompañado de estrategias para asegurar que las

administraciones municipales desarrollaran las capacidades necesarias para llevar a cabo su adecuada gestión. Ello, aunado al hecho de que la elevada rotación del personal en las administraciones municipales propicia que se pierdan los avances logrados en la formación de capacidades.

Capítulo III

INSUFICIENCIAS EN LA GESTIÓN Y RESULTADOS DE LOS FONDOS Y PROGRAMAS OPERADOS POR LOS MUNICIPIOS, FINANCIADOS CON EL GASTO FEDERALIZADO; LA EXPERIENCIA DE FISCALIZACIÓN DE LA ASF

Los recursos federales transferidos a los municipios son la principal fuente de ingresos para financiar las estrategias y programas de este orden de gobierno, sobre todo para aquellos con mayores rezagos; por su importancia financiera y estratégica, la ASF, considera fundamental su fiscalización.

Dicha revisión está referida a los recursos que se entregan a los municipios bajo la modalidad de transferencias condicionadas en su uso y destino, es decir, el gasto federalizado programable, respecto de los cuales la ASF tiene la atribución de fiscalización, puesto que no la posee en relación con las participaciones federales, que son también un componente del gasto federalizado.

Los resultados de la fiscalización de las transferencias federales a los municipios constituyen un indicador de la capacidad institucional de las administraciones municipales, ya que las fortalezas e insuficiencias que se registren en este renglón

se manifiestan en la calidad de la gestión de los recursos transferidos.

En las auditorías a los fondos y programas operados por los municipios se registra una elevada incidencia y recurrencia de observaciones, las cuales en un grado importante se derivan de las insuficiencias que presenta este orden de gobierno en su desarrollo institucional, por lo que existe una correlación significativa entre ambos aspectos.

En este apartado se presentan los elementos de ese proceso de interacción en la gestión de los recursos, de acuerdo con la experiencia fiscalizadora de la ASF.

En el lapso 2007-2012, la ASF realizó directamente 847 auditorías a 394 municipios (19 de ellos con grado de rezago social muy alto; 63 con grado alto; 50 medio; 76 bajo y 187 muy bajo); de estas auditorías, 536 fueron al FISM; 229 al FORTAMUN-DF, y 82 al SUBSEMUN.

AUDITORÍAS REALIZADAS POR FONDO Y MUNICIPIOS AUDITADOS CLASIFICADOS POR GRADO DE REZAGO SOCIAL, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012

Grado de Rezago Social	Número de Municipios	Número de auditorías			
		FISM	FORTAMUN-DF	SUBSEMUN	Total
Muy Alto	19	24	6	-	30
Alto	63	70	6	-	76
Medio	50	61	14	1	76
Bajo	76	98	24	1	123
Muy Bajo	187	283	179	80	542
Total	394	536	229	82	847

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2012; CONEVAL, Índice de Rezago Social 2010.

NOTA: Los recursos del SUBSEMUN fueron presupuestados, ejercidos y fiscalizados a partir de la CP 2008.

Los recursos asignados a los municipios fiscalizados directamente por la ASF en el periodo 2007-2012, es decir, el universo seleccionado, fueron 62,178.4 mdp, del cual se auditó una muestra de 48,720.6 mdp, que representó el 78.4%.

Control Interno

En el marco del principio de proactividad que orienta la actuación de la ASF, su metodología en las auditorías del gasto federalizado considera, desde hace varios ejercicios, la evaluación del control interno de los entes auditados, a efecto de identificar sus fortalezas y debilidades, para que esta información se utilice por las autoridades municipales en la corrección y prevención de los problemas que se presenten en este renglón.

El control interno es un proceso integral implementado por una entidad, cuya finalidad es enfrentar los riesgos y dar una seguridad razonable en cuanto al logro de los objetivos de la institución.

Este proceso representa una autovigilancia que dota de eficiencia, eficacia y economía a las operaciones; otorga confiabilidad a la información financiera y operativa; garantiza que las entidades cumplan con las leyes aplicables y vigila la adecuada actuación de los servidores públicos.¹⁹

Los municipios tienen bajo su responsabilidad importantes funciones y atribuciones, por lo que es necesario un funcionamiento adecuado de la administración pública municipal; para ello, es relevante disponer de un eficiente sistema de control interno que coadyuve a

una eficaz gestión y al logro de los objetivos institucionales.

No obstante, en este orden de gobierno los sistemas de control interno presentan debilidades importantes que inciden en la inadecuada operación y ejercicio de los recursos, así como en la gestión municipal en su conjunto.

Al respecto, en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013, elaborado por el INEGI, se presentó información de 2,325 municipios sobre la existencia de mecanismos de control interno.

Si bien la disponibilidad de dichos mecanismos no garantiza su efectividad, constituye un elemento inicial al cual debe hacerse referencia en relación con el tema que se comenta.

De la información presentada destacan los elementos siguientes:

- En 2013 sólo 1,130 municipios disponían de un órgano de control interno, que representan el 48.6% del total que fueron censados.
- En ese número de municipios los órganos de control interno tienen la función de realizar auditorías.
- En 672 municipios se realiza como actividad de estos órganos un análisis de los procesos de trabajo y servicio de las áreas, y se generan propuestas de mejora, es decir, en el 28.9% del total censado.
- En 786 municipios se dispone de mecanismos de contraloría social, es decir, en el 33.8%.

¹⁹Asociación de Examinadores de Fraude Certificados Capítulo México, "Control Interno: una mejor imagen", Revista del Fraude No. 10, 2014.
http://www.revistadelfraude.com/noviembre_diciembre_14/index.html

En las auditorías efectuadas por la ASF, en el lapso 2007-2012, se realizó la evaluación del control interno de los municipios fiscalizados, que si bien estuvo enfocada en la gestión de los recursos federales transferidos que fueron auditados, sus resultados permiten inferir la situación general del municipio en esa materia.

La metodología utilizada por la ASF para evaluar el control interno en la fiscalización de los fondos federales transferidos (FISM, FORTAMUN-DF y SUBSEMUN) está basada en las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), cuya base es el modelo COSO, por sus siglas en inglés (Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's), cuyos componentes son: Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Seguimiento.

La evaluación del control interno se realizó en 836 de las 847 auditorías efectuadas en el periodo 2007-2012, con el fin de conocer los mecanismos de que disponen los municipios para la gestión de las aportaciones federales y el SUBSEMUN. En el resto de las auditorías no se llevó a cabo por situaciones ajenas a esta entidad de fiscalización.

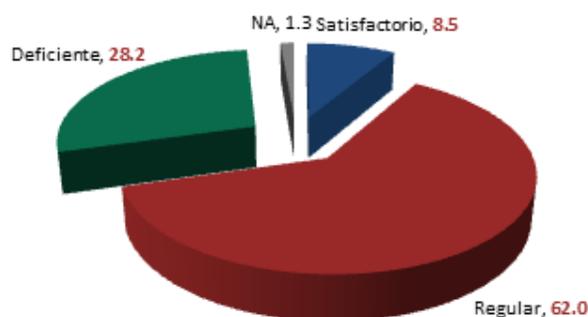
Como resultado de la evaluación se determinó una calificación del control interno del municipio, respecto de la gestión del fondo o programa correspondiente, de acuerdo con los niveles siguientes: satisfactorio, regular o deficiente. Los resultados obtenidos fueron como sigue:

En el periodo de fiscalización 2007-2012, en el 62.0% de las auditorías realizadas, los municipios obtuvieron una calificación de regular en su control interno. El 61.2% de las auditorías del FISM se ubicó en este rango; el 59.0% en el FORTAMUN-DF, y el 75.6% en el SUBSEMUN.

Por otra parte, en el 28.2% de las revisiones, el control interno fue deficiente. En el FISM este valor fue del 31.3%; el 25.3% en el FORTAMUN-DF, y el 15.9% en el SUBSEMUN.

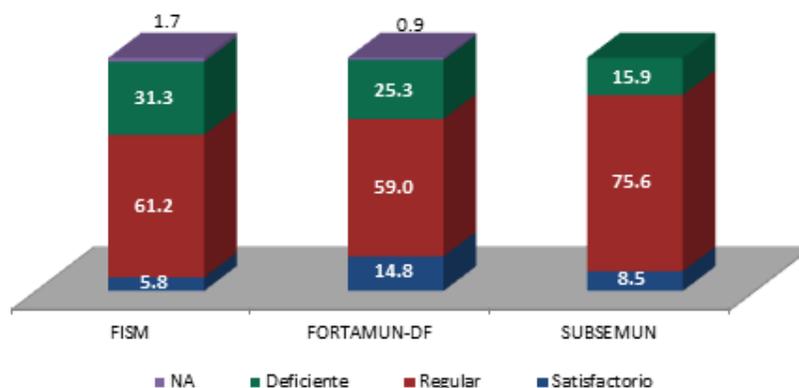
La proporción de las auditorías en las que el control interno de los municipios fue evaluado como satisfactorio es muy reducida, 8.5% del total de las revisiones, lo que evidencia que muy pocos municipios disponen de mecanismos efectivos para una gestión eficiente de los recursos públicos.

CALIFICACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LOS MUNICIPIOS FISCALIZADOS, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012 (Porcentaje)



FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2012. NA: No Aplica, se refiere a las auditorías en donde no se desarrolló el procedimiento de evaluación del control interno.

CALIFICACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO POR FONDO O SUBSIDIO EN LOS MUNICIPIOS FISCALIZADOS, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012 (Porcentaje)



FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2012.
NA: No Aplica, se refiere a las auditorías en donde no se desarrolló el procedimiento de evaluación del control interno.

De acuerdo con el grado de rezago social de los municipios auditados, se identificó que la mayor proporción de los que tienen un grado muy alto de rezago, tuvo un control interno deficiente; por ejemplo en el FISM el

50.0% obtuvo este resultado. Por otra parte, en los municipios con rezago social muy bajo la calificación se concentró principalmente en el nivel regular, con el 40.6%.

CALIFICACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO POR FONDO O SUBSIDIO, EN LAS AUDITORÍAS REALIZADAS, POR GRADO DE REZAGO SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012

Fondo o Subsidio/ Grado de Rezago Social	Calificación del Control Interno				2007-2012	% del Total de las Auditorías
	Satisfactorio	Regular	Deficiente	NA		
FISM	31	328	168	9	536	63.3
%	5.8	61.2	31.3	1.7	100.0	
Muy Alto	1	9	12	2	24	4.5
Alto	1	49	17	3	70	13.1
Medio	2	34	24	1	61	11.4
Bajo	5	56	37		98	18.3
Muy Bajo	22	179	78	3	283	52.8
FORTAMUN-DF	34	135	58	2	229	27.0
%	14.8	59.0	25.3	0.9	100.0	
Muy Alto		2	4		6	2.6
Alto		4	1	1	6	2.6
Medio		11	3		14	6.1
Bajo	2	15	7		24	10.5
Muy Bajo	32	103	43	1	179	78.2
SUBSEMUN	7	62	13	0	82	9.7
%	8.5	75.6	15.9	0.0	100.0	
Medio		1			1	1.2
Bajo			1		1	1.2
Muy Bajo	7	61	12		80	97.6
Total	72	525	239	11	847	100.0
%	8.5	62.0	28.2	1.3	100.0	

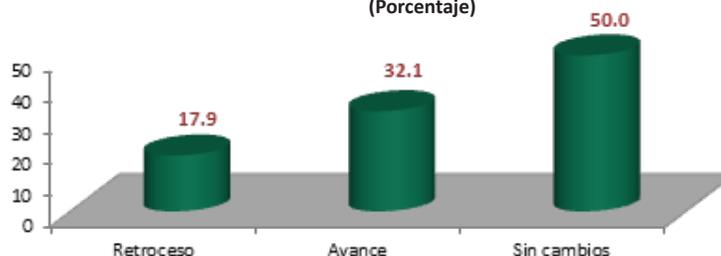
FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2012.
NA: No Aplica, se refiere a las auditorías en donde no se desarrolló el procedimiento de evaluación del control interno.

En el lapso 2007-2012, la ASF auditó el FISM en 134 municipios en más de una ocasión, de los cuales en 67 (50.0%) no se presentaron mejoras en los resultados de su evaluación del control interno; es decir, las insuficiencias en los mecanismos de control se mantuvieron y, la calificación no tuvo variaciones; en 24 (17.9%) la calificación fue menor, ya que pasaron de regular a deficiente o de satisfactorio a regular,

y en 43 (32.1%) existió un avance al pasar de regular a satisfactorio o de deficiente a regular o satisfactorio.

En los casos en los que la evaluación del control interno no se modificó, se encontró un municipio evaluado como satisfactorio, 12 como deficiente y en 54 permaneció regular.

FISM: RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN MUNICIPIOS CON MÁS DE UNA AUDITORÍA CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012 (Porcentaje)

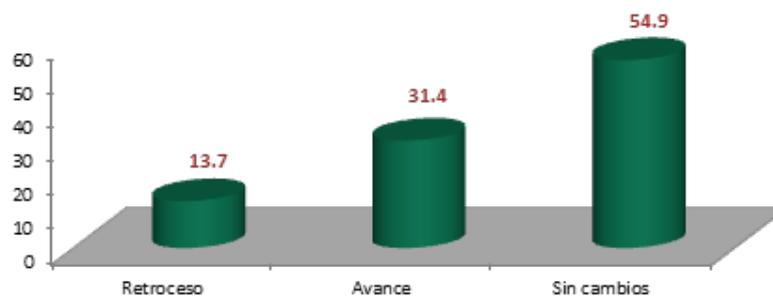


FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2012.

El FORTAMUN-DF fue auditado por la ASF en 51 municipios en más de una ocasión; de éstos, el 54.9% no presentó mejoras en su calificación de control interno; el 13.7% tuvo un retroceso en su resultado, es decir, de regular pasaron a deficiente o de satisfactorio a regular; y el 31.4% presentaron un avance, de regular a satisfactorio o de deficiente a regular o satisfactorio.

En los municipios en donde no se presentaron cambios, en 20 el control interno continuó regular, en 4 casos permaneció como satisfactorio y en igual número de municipios se mantuvo como deficiente.

FORTAMUN-DF: RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LOS MUNICIPIOS CON MÁS DE UNA AUDITORÍA CP. 2007-2012 (Porcentaje)

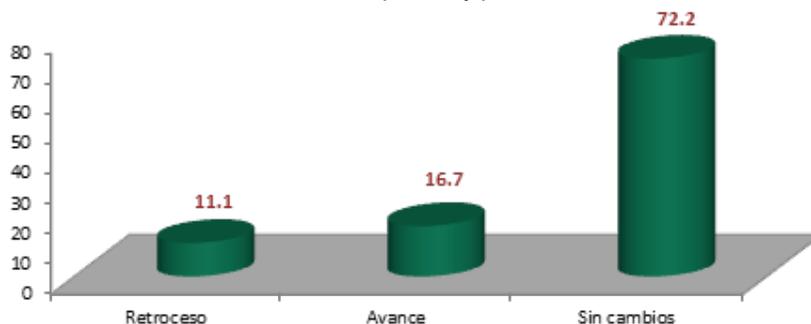


FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2012.

El SUBSEMUN fue fiscalizado por la ASF a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2008, que es cuando este subsidio inició su operación; desde ese ejercicio 18 municipios fueron auditados en más de una ocasión, de los cuales el 72.2% permaneció sin cambio (regular),

16.7% tuvieron una mejoría en su calificación, ya que pasaron de regular a satisfactorio o de deficiente a regular o satisfactorio y el 11.1% presentó un retroceso en su calificación de control interno, al pasar de regular a deficiente o de satisfactorio a regular.

SUBSEMUN: RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN MUNICIPIOS CON MÁS DE UNA AUDITORÍA CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2008-2012 (Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2008-2012.

Las insuficiencias en los sistemas de control interno son resultado de las debilidades en el desarrollo institucional de los municipios, que se ven incididas por factores como la elevada rotación del personal en cada cambio de administración, con lo que se pierde experiencia y la falta de institucionalización de los procesos.

Dichas insuficiencias han derivado en una gestión inadecuada de los fondos federales, que se manifiestan en las irregularidades detectadas en las auditorías realizadas por la ASF, las cuales se han presentado de manera recurrente en el lapso de análisis.

Irregularidades en la gestión de los recursos federales transferidos a los municipios

En este apartado se presentan los principales resultados derivados de las auditorías practicadas a los fondos y programas operados por los municipios, financiados con recursos federales.

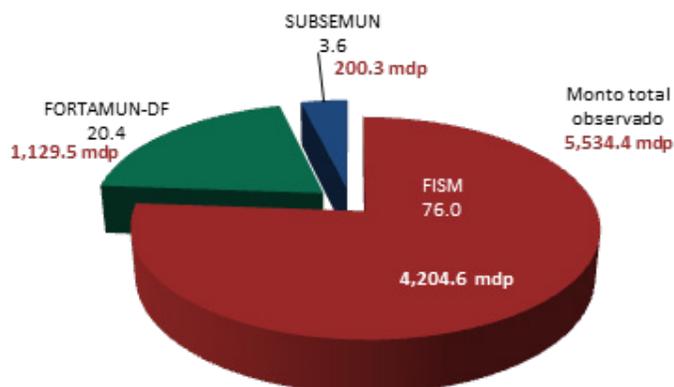
Las irregularidades determinadas por la ASF en sus auditorías están clasificadas en aquellas en las que se identificó un probable daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal y las que no tuvieron esta naturaleza; las primeras generaron un monto observado, mientras que las segundas corresponden principalmente a inobservación de la normativa, debilidades administrativas e incumplimientos de las metas y objetivos de los fondos y programa revisados (FISM, FORTAMUN-DF y SUBSEMUN).

En ese sentido, en el periodo 2007-2012, el monto total observado en las auditorías a los municipios ascendió a 5,534.4 mdp, es decir, un promedio de 6.5 mdp por auditoría, que se integra por 5,233.7 mdp de recuperaciones determinadas y 300.7 mdp de montos por aclarar; el 76.0% corresponde al FISM, el 20.4% al FORTAMUN-DF y el 3.6 % al SUBSEMUN.

El monto por aclarar se refiere fundamentalmente a los recursos no ejercidos de los fondos del Ramo General 33, en este caso FISM y FORTAMUN-DF; para ello, se solicitó a los municipios comprobar el ejercicio de estos

recursos en los fines previstos por la normativa de los fondos. De los 300.7 mdp observados por ese concepto, al FISM corresponden el 72.3% y al FORTAMUN-DF el 27.7%.

IMPORTE OBSERVADO EN LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF AL FISM, FORTAMUN-DF Y SUBSEMUN CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012

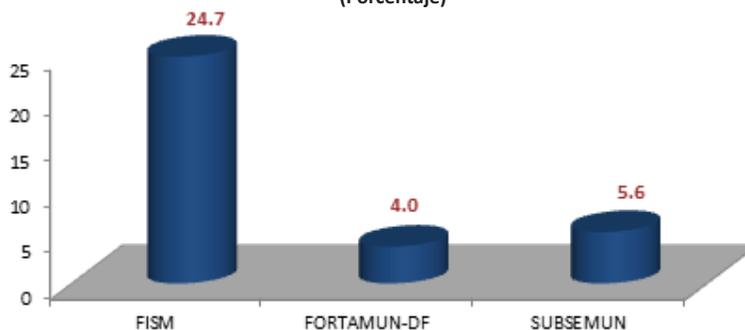


FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2007-2012.

El monto total observado en las 847 auditorías realizadas a los fondos y programas municipales en la revisión de las Cuentas Públicas 2007 a 2012, representó el 11.4%

de la muestra auditada. En el caso del FISM este indicador tuvo un valor del 24.7%; en el FORTAMUN-DF fue de 4.0% y en el SUBSEMUN de 5.6%.

MONTO OBSERVADO RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA EN EL FISM, FORTAMUN-DF Y SUBSEMUN, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012 (Porcentaje)

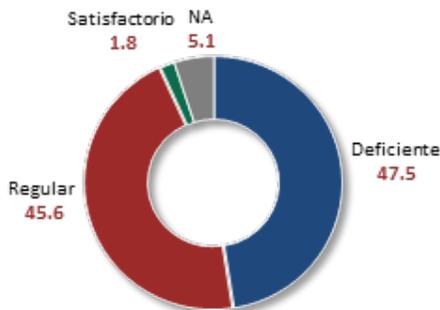


FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los años 2007-2012.

Los municipios que tienen debilidades en sus sistemas de control son los que presentan el mayor monto de recursos observados; en tal sentido, el 47.5% del importe observado corresponde a las auditorías en donde el control interno de los municipios era

deficiente, el 45.6% donde era regular y sólo el 1.8% en los que fue satisfactorio; el 5.1% restante correspondió a recursos observados en las revisiones en donde no se pudo evaluar el control interno.

AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF AL FISM, FORTAMUN-DF Y SUBSEMUN:
 RECURSOS OBSERVADOS POR TIPO DE CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012
 (Porcentaje)

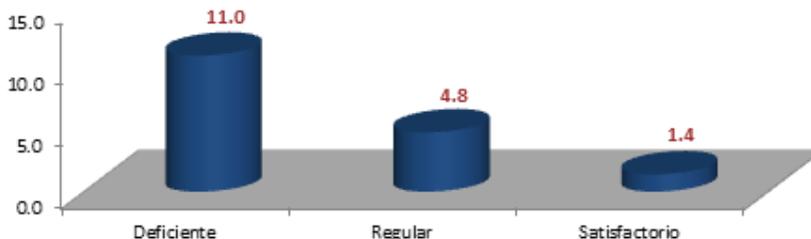


FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2012.
 NA: No Aplica, se refiere a las auditorías en donde no se desarrolló el procedimiento de evaluación del control interno.

El monto observado promedio por auditoría también fue mayor en las auditorías de los municipios cuyo control interno fue deficiente, en los que su valor fue de 11.0 mdp, mientras

que en los que fue regular registró un importe de 4.8 mdp y en las que tuvieron una calificación de satisfactorio, de 1.4 mdp.

AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF AL FISM, FORTAMUN-DF Y SUBSEMUN:
 RECURSOS OBSERVADOS PROMEDIO POR AUDITORÍA Y TIPO DE CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO,
 CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012
 (Millones de pesos)

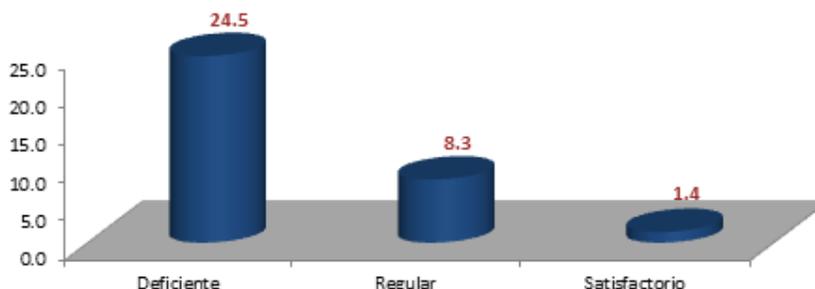


FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2012.

Asimismo, el indicador monto observado respecto de la muestra auditada, refleja que los municipios con debilidades en los sistemas de control interno son los que tienen mayores insuficiencias en la gestión de los recursos públicos, ya que mientras que los municipios

con un sistema de control interno deficiente tuvieron recursos observados que ascendieron al 24.5% de su muestra auditada, en los de calificación regular fue 8.3% y en los de satisfactorio sólo el 1.4%.

**AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF AL FISM, FORTAMUN-DF Y SUBSEMUN:
RECURSOS OBSERVADOS RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA POR TIPO DE CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO
DE LOS MUNICIPIOS AUDITADOS, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012
(Porcentaje)**

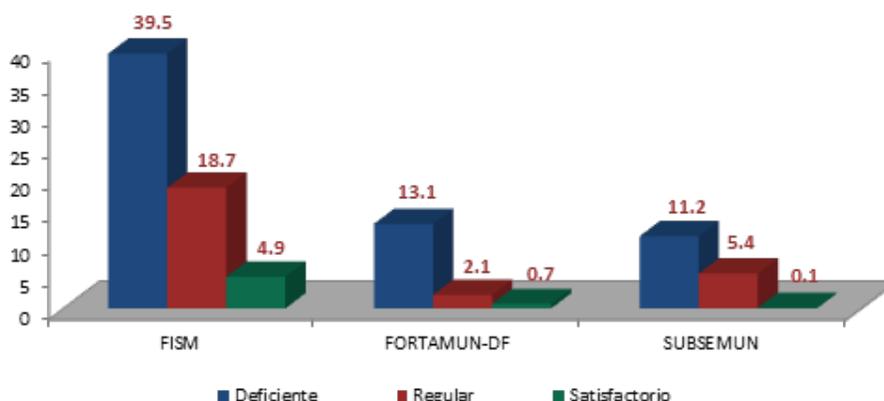


FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2012.

Este indicador, en los fondos y programa auditados, tuvo el mismo comportamiento. En el caso del FISM, su valor en las auditorías cuyos municipios fiscalizados tuvieron una calificación del control interno ubicada en el nivel de deficiente, fue del 39.5%, en los de

regular 18.7% y en los de satisfactorio 4.9%; para el FORTAMUN-DF, este indicador fue de 13.1%, 2.1% y 0.7%, respectivamente, y en el SUBSEMUN, de 11.2%, 5.4% y 0.1%, en ese orden.

**AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF AL FISM, FORTAMUN-DF Y SUBSEMUN:
RECURSOS OBSERVADOS RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA POR TIPO DE CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO
Y FONDO O PROGRAMA, CUENTA PÚBLICA DE LOS AÑOS 2007-2012
(Porcentaje)**



FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2012.

Cabe señalar que algunos de los conceptos observados por la ASF, en el lapso mencionado, se han presentado de manera recurrente en los dos fondos y programa auditados (FISM, FORTAMUN-DF y SUBSEMUN), tanto en aquellas irregularidades que implican un monto económico, como en las que corresponden únicamente a incumplimientos normativos.

Como se mencionó, un factor importante que incidió en la inadecuada gestión de esos recursos, son las debilidades en las capacidades institucionales, por ejemplo la falta de institucionalización de los procesos, la elevada rotación del personal, la inadecuada calidad de éste; lo anterior influenciado a su vez por la insuficiente capacitación y asistencia técnica por parte de las dependencias federales y los gobiernos estatales, entre otros.

Las principales irregularidades que generaron un monto observado, son las siguientes:

1)Erogaciones en obras y acciones no contempladas en la normativa con 2,563.8 mdp; significaron el 46.3% del importe total observado y el 5.3% de la muestra auditada; se presentó en 301 municipios. Al FISM correspondió el 98.1%, al FORTAMUN-DF el 1.8% y al SUBSEMUN el 0.1%.

Este concepto se compone por las irregularidades siguientes:

Para el FISM:

- Obras y acciones que no benefician a población en rezago social y pobreza extrema, con un importe de 1,398.0 mdp, que representó el 33.2% del monto observado del fondo; se presentó en 221 municipios.

- Obras y acciones fuera de los rubros establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal por 1,116.0 mdp, que significaron el 26.5% del importe observado del fondo; se registró en 217 municipios.

Para el FORTAMUN-DF:

- Erogaciones en obras y acciones no vinculadas con los objetivos del fondo por 47.6 mdp, que significaron el 4.2% del monto observado del fondo; se ubicó en 26 municipios.

Para el SUBSEMUN:

- Obras, adquisiciones, acciones y pagos distintos a los fines establecidos en el SUBSEMUN por 2.3 mdp, que representaron el 1.1 % del monto total observado en este programa, se presentó en 5 municipios.

2)Trasposos de recursos a otras cuentas bancarias distintas a las del fondo o programa por 1,026.7 mdp, lo que significó el 18.6% del monto total observado y el 2.1% de la muestra auditada; se manifestó en 268 municipios. El FISM tuvo un importe de 791.8 mdp (77.1%), el FORTAMUN-DF de 195.4 mdp (19.0%) y el SUBSEMUN de 39.6 mdp (3.9%).

3)Falta de documentación comprobatoria del gasto o irregularidades en la misma, por 679.8 mdp, es decir, el 12.3% del importe total observado y el 1.4% de la muestra auditada; se presentó en 138 municipios. Al FORTAMUN-DF correspondió un monto de 578.2 mdp, que significó el 85.1%, el FISM registró 90.0 mdp (13.2%), y el SUBSEMUN 11.6 mdp (1.7%).

4)Recursos no ejercidos con 381.5 mdp, es decir, el 6.9% del monto total observado y el 0.8% de la muestra auditada; se presentó en 137 municipios. De este importe correspondieron al FISM 223.3 mdp (58.5%), al FORTAMUN-DF 83.2 mdp (21.8%) y al SUBSEMUN 75.0 mdp (19.7%).

Esta irregularidad se empezó a considerar con un importe observado, a partir de la Cuenta Pública 2012.

5) Retención, afectación, retraso o irregularidades en la ministración de los recursos por parte de la entidad federativa con 223.2 mdp, es decir, el 4.0% del monto total observado y el 0.5% de la muestra auditada; se presentó en 165 municipios. Al FISM correspondieron 191.2 mdp (85.7%), al FORTAMUN-DF 32.0 mdp (14.3%) y al SUBSEMUN con un monto no representativo.

Adicionalmente a las observaciones anteriores, existen otras irregularidades que por su naturaleza no generan un monto económico, las cuales, sin embargo, presentan también una elevada incidencia y recurrencia. Los principales conceptos observados de este tipo, son los siguientes:

- Falta o irregularidades en los registros contables, presupuestales o patrimoniales: se refiere principalmente a la ausencia de su conciliación; las partidas presupuestales carecen de suficiencia; falta de identificación y clasificación de registros contables; modificaciones presupuestales no autorizadas por el Cabildo; así como bienes no registrados en el patrimonio municipal, los cuales se identificaron en 279 municipios.
- Incumplimiento o entrega parcial de los informes trimestrales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo mediante el Formato Único, el Formato Nivel Fondo y los Indicadores de Desempeño; así como la falta de congruencia de la información presentada, respecto de los registros contables de los municipios; se presentaron en 351 municipios.

El envío de esa información a la SHCP se considera por la normativa a partir del ejercicio 2007.

- No se realizaron las evaluaciones, previstas

por la normativa, sobre los resultados de la aplicación de los recursos de los fondos o subsidio, se reportó en 322 municipios.

- El municipio no difundió a su población, al inicio y al final del ejercicio, el monto recibido del fondo, las obras y acciones por realizar, su costo, ubicación, metas y beneficiarios previstos y los resultados alcanzados. Asimismo, la información que se difundió tuvo deficiencias, esta irregularidad se presentó en 299 municipios.
- La documentación comprobatoria no tiene la leyenda correspondiente (operado o para identificar el origen de los recursos), esta irregularidad se identificó en 205 municipios.

En conclusión, la experiencia fiscalizadora de la ASF manifiesta que en las auditorías practicadas en los últimos seis años a los recursos federales transferidos a los municipios (FISM, FORTAMUN-DF y SUBSEMUN), existe una elevada incidencia y recurrencia de las irregularidades, las cuales se derivaron en grado importante de débiles sistemas de control interno y, en una perspectiva más amplia, del insuficiente desarrollo institucional de los municipios.

De acuerdo con lo anterior, es prioritario realizar las acciones necesarias para atender esa insuficiencia, a fin de coadyuvar a una gestión más eficiente y con mejores resultados en los gobiernos municipales; para ello se considera relevante la definición e implementación de un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal.

Capítulo IV

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL. CONTEXTO INSTITUCIONAL

4.1 Componentes de los Ingresos Municipales

En materia de desarrollo institucional municipal, diferentes instancias federales y estatales realizan acciones con alcances y enfoques diversos.

En este capítulo se presentan las principales actividades realizadas, en ese renglón, por el Gobierno Federal, así como por los gobiernos de los estados. Para apoyar el análisis de las

acciones estatales se aplicó un cuestionario a 31 entidades federativas, cuya información fue complementada en 15 de ellas, mediante videoconferencias con las áreas responsables de este tema.

4.2 Acciones del Gobierno Federal

La actual administración federal planteó una renovada relación con los gobiernos estatales y municipales, que se manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para lo cual se estableció como estrategia principal “impulsar el federalismo articulado mediante una coordinación eficaz

y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno” (estrategia 1.1.3), de la que se desprenden cinco líneas de acción²⁰ encaminadas a promover el desarrollo de las capacidades institucionales, señaladas en el apartado denominado “México en Paz”, y son las siguientes:

²⁰Presidencia de la República, PND 2013-2018, p. 105

1

Impulsar la inclusión y participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.

2

Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.

3

Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional con los gobiernos estatales y municipales.

4

Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.

5

Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.

La atención de las anteriores líneas de acción corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), por medio del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), ya que, de acuerdo con el Reglamento Interior de la SEGOB, es el órgano facultado para formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal. En tal sentido, tres de las cinco líneas de acción señaladas fueron incorporadas en el Plan Sectorial de la SEGOB.

En el Segundo Informe de Gobierno, se presentaron los resultados de las cinco líneas de acción mencionadas, de los cuales se destacan los principales:

Primera línea de acción:

- De septiembre de 2013 a agosto de 2014, se llevaron a cabo 57 reuniones del SNCF.
- Se acordó que la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) participe como invitada permanente en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Se realizaron modificaciones en la fórmula de distribución del FAIS y se incorporaron catálogos y normativa para su regulación.

Segunda línea de acción:

Su objetivo es fortalecer la eficiencia recaudatoria de las haciendas públicas de

las entidades federativas y los municipios e impulsar su autonomía financiera.

- Todas las entidades federativas firmaron el Anexo Núm. 18 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), el cual permite a las entidades federativas la recuperación de créditos fiscales determinados por la Federación que al efecto acuerden, y reciben como incentivo el 75.0% del monto recaudado en efectivo y la totalidad de los bienes muebles e inmuebles embargados y que hubieren sido adjudicados a favor del Fisco Federal.
- Adicionalmente, en abril de 2014 se publicó en el DOF el Anexo Núm. 19 del CCAMFF de las 32 entidades federativas, cuyo objeto es fomentar la colaboración necesaria para integrar a la formalidad a las personas que actualmente desempeñan sus actividades productivas fuera de ella. Este instrumento permitirá el fortalecimiento de las haciendas públicas.

Tercera línea de acción:

- Se plantea la elaboración del Programa para un Federalismo Articulado, el cual continúa en proceso; este instrumento coordinará e integrará las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. Establece tres objetivos: lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas; articular de manera eficaz y corresponsable el trabajo de los tres órdenes de gobierno en las materias concurrentes, y clarificar y fortalecer los ámbitos de responsabilidad de cada orden de gobierno.

Cuarta línea de acción:

- Se continuó con el análisis de diversas leyes y códigos financieros locales para

identificar las mejores prácticas en temas de presupuesto, manejo de deuda y disciplina financiera. Como resultado de lo anterior, se concretó el Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Disciplina Financiera de los Estados y Municipios, mismo que se encuentra en proceso legislativo.

Quinta línea de acción:

- La SEGOB, por medio del INAFED, elaboró el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2014 (ADM) que sustituye a la Agenda Desde lo Local (ADL), para el cual se efectuaron, por este Instituto, durante los meses de abril a junio de 2014, visitas a 30 estados y se capacitó a 3,284 funcionarios, así como a autoridades y representantes de 968 municipios.
- Se realizó el 10° Foro Internacional Desde lo Local, para promover la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias para el acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales. Asistieron 3 mil funcionarios y autoridades municipales de las 32 entidades federativas del país, representantes de las asociaciones de municipios integrantes de la Conferencia Nacional de Municipios de México, así como los titulares de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal (OEDM) e Instituciones de Educación Superior (IES).

Respecto de esta última línea de acción, a continuación se presentan los elementos sustantivos de la Agenda para el Desarrollo Municipal, la cual es el principal instrumento coordinado por el Gobierno Federal, para impulsar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

INAFED

En 2013, el INAFED inició la revisión de la Agenda desde lo Local (ADL), la cual surgió en 2003 como un instrumento diseñado para promover el desarrollo integral de los municipios; fortalecer sus capacidades de gestión; fomentar el ejercicio de la planeación estratégica en los gobiernos locales y contribuir a la identificación de áreas de oportunidad para generar acciones que les permitieran alcanzar condiciones mínimas de desarrollo.

En 2013, participaron en la estrategia de la ADL 1,194 municipios, de los cuales 990 concluyeron el proceso de verificación, 944 certificaron de uno a 38 indicadores y de éstos 304 se hicieron merecedores al Premio Nacional al Desarrollo Municipal.

En mayo de 2014, el INAFED dio a conocer la nueva estrategia denominada “Agenda para el Desarrollo Municipal” (ADM), para dar continuidad a los trabajos realizados desde 2003 con la ADL, pero con una mayor amplitud y con el diseño de indicadores más fortalecidos.

El objetivo de la ADM es fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.²¹

Contempla metas a corto, mediano y largo plazo (uno, tres y seis años, respectivamente). Se integra por una Agenda Básica de aplicación general para todos los municipios inscritos, que considera los rubros básicos de atención para las administraciones municipales; está organizada por cuatro ejes temáticos: Planeación del Territorio, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional.

Adicionalmente, incluye una Agenda Ampliada de aplicación obligatoria para capitales y municipios de más de 200 mil habitantes, y voluntaria para el resto de los municipios; se agrupa en tres ejes temáticos: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental.

Este programa contiene 236 indicadores, de los cuales 170 son de gestión y 66 de desempeño; a la Agenda Básica le corresponde un total de 158 indicadores que se integran por 105 de gestión y 53 de desempeño, y a la Agenda Ampliada 78 indicadores, conformados por 65 de gestión y 13 de desempeño.

Los resultados se miden mediante un sistema de semáforos en donde el verde representa resultados aceptables; el amarillo, resultados por debajo de lo aceptable y; el rojo, resultados inaceptables o inexistentes.

En 2014 participaron en la ADM 800 municipios de 30 entidades federativas, excepto Nayarit, el promedio de participación es del 32.7% de los municipios del país; las entidades que tuvieron una mayor participación fueron: Chihuahua con el 100.0% de sus municipios (67 de 67); Guanajuato con el 97.8% (45 de 46); Querétaro con el 94.4% (17 de 18); Hidalgo con el 94.0% (79 de 84) y Tlaxcala con el 91.7% (55 de 60); en contraste, en Zacatecas sólo participó el 5.2% de sus municipios (3 de 58); en Oaxaca el 3.5% (20 de 570) y en Chiapas el 2.5% (3 de 122).²²

1) Además de la ADM, el INAFED realiza diversas acciones relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales, como se muestra en el diagrama siguiente:

²¹SEGOB, INAFED, Proyecto: Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, primera edición 2014, pp. 19.

²²Primera Reunión Nacional para el Fortalecimiento del Desarrollo Institucional Municipal, octubre de 2014.

1) INAFED: ACTIVIDADES EN MATERIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL



FUENTE: INAFED, Asesorías Técnicas a municipios. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/29/1/images/catalogo_asesorias_1_1.pdf

2) En el Segundo Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal se mencionan los principales resultados de las acciones llevadas a cabo

por este instituto entre las que destacan las siguientes:

2) INAFED: ACCIONES IMPLEMENTADAS EN 2013

Capacitación	Asistencia técnica	Convenios	Vinculación
Información a 1,919 municipios	15 acciones para elaboración de proyectos en 13 municipios de ocho entidades federativas	Se suscribieron once Convenios de Coordinación	Distribución del catálogo de programas federales en 1,500 municipios
8,415 funcionarios de 1,669 municipios de los 31 estados	69 acciones de asistencia técnica sobre tecnologías de la información a 30 municipios	Convenios con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).	Segunda Reunión Nacional de Órganos Estatales de Desarrollo Municipal
690 funcionarios matriculados en tres diplomados en línea	Se crearon 31 portales municipales de Internet		Foro Nacional de Profesionalización de las Entidades Federativas
24 funcionarios sobre el Desarrollo de Estándares de Competencia y a funcionarios del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)			Vinculación con la representación de ONU*-Hábitat y las Asociaciones de Municipios

FUENTE: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, pp. 41-42.

*Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Además del INAFED, otras dependencias del Gobierno Federal llevan a cabo acciones vinculadas con el fortalecimiento de las

capacidades institucionales, las cuales se mencionan a continuación.

SEDESOL

Las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en materia de desarrollo institucional municipal están vinculadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuyos recursos se destinan a la infraestructura social que beneficie a la

población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto rezago social y zonas de atención prioritaria; se divide en dos vertientes, una estatal Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y otra municipal, Fondo de Infraestructura Social Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).



El FISMDF está regulado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el cual establece que los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán disponer de hasta el 2.0% del total de sus recursos asignados para realizar un Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM), que será convenido entre el Ejecutivo Federal por medio de la SEDESOL, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate.

El 13 de mayo de 2014, la SEDESOL publicó el Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual precisa que con los recursos del rubro de Desarrollo Institucional se podrá elaborar e implementar un Programa para el Desarrollo Institucional Municipal, que será coordinado por el INAFED. En estos lineamientos se define que el objetivo de ese programa es mejorar las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos locales para un efectivo combate a la pobreza, así como maximizar los recursos humanos,

materiales y financieros disponibles por el municipio o demarcación del Distrito Federal.

Para ejercer estos recursos es necesario suscribir un convenio entre el municipio o demarcación territorial, el Gobierno del Estado y la delegación de SEDESOL. En 2013, de acuerdo con la información de la SEDESOL,²³ únicamente 453 municipios firmaron con la dependencia el Convenio para la realización de un programa de desarrollo institucional municipal, es decir sólo el 18.5% del total. Mediante este programa se pretende generar sinergias con otros programas federales para potenciar los recursos destinados a combatir la pobreza y fortalecer las capacidades institucionales, tal es el caso del Programa Agenda de Desarrollo Municipal, con los cuales se comparten algunos objetivos.

Los recursos destinados a este programa deberán orientarse a la creación y actualización de normativa; actualización del catastro municipal, padrón de contribuyentes o tarifas; acondicionamiento de espacios físicos;

²³La SEDESOL proporcionó información de 20 estados; del resto manifestó no disponer de registros.

adquisición de software y hardware; instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioscos digitales); elaboración e implementación de programas para el desarrollo institucional; cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de los servidores públicos municipales y creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno.²⁴

De acuerdo con la experiencia de fiscalización de la ASF, respecto de los recursos del FISM para el desarrollo institucional municipal, éstos son utilizados por menos de la mitad de los municipios auditados; las autoridades municipales que no los usan consideran de poca utilidad este concepto de gasto, además, existe una insuficiente asesoría y acompañamiento a los municipios en esa materia, y no se dispone de suficientes especialistas en desarrollo institucional, para atender los requerimientos municipales.

En el caso de los recursos del FISMDF destinados al desarrollo institucional, una proporción importante (20.0% en 2012) de los municipios auditados que los utilizó, los ejerció en reglones que no atienden los objetivos de este concepto; no se formula un efectivo programa de desarrollo institucional municipal, ya que éste se limita sólo a señalar las acciones en las que se aplicarán los recursos; existe una proporción importante del gasto en equipo de cómputo; en una parte mayoritaria de los municipios que usan estos recursos, no se suscribe el convenio con el Gobierno del Estado y la SEDESOL, en 2012 sólo lo suscribió el 49.0% de los 94 municipios auditados por la ASF.

²⁴Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, mayo de 2014, pp. 60-63.

Puede concluirse que, no obstante que desde 1998, en que se incorporó a la LCF su Capítulo V que se refiere a las Aportaciones Federales, se considera la posibilidad de que se asigne el 2.0% de la asignación del FISMDF (antes FISM) a cada municipio, para apoyar su desarrollo institucional, su impacto ha sido reducido, por la insuficiente utilización de los recursos, su uso inadecuado cuando se le considera y, sobre todo, por la falta de asistencia técnica y capacitación a ese orden de gobierno en esta materia.

INDETEC

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) forma parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF);²⁵ tiene como órgano de gobierno a las entidades federativas y al Gobierno Federal, lo encabeza un director general que es designado por los integrantes del SNCF.

Este instituto es cofinanciado y cogobernado por los integrantes del sistema, recibe el 60.0% de su presupuesto por parte de las 32 entidades federativas y el 40.0% de la Federación. Mediante la Asamblea General, en el marco de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se determina su presupuesto y las actividades por realizar.

El INDETEC tiene como propósito coadyuvar en la profesionalización y el desarrollo institucional en favor de la hacienda pública local y sus relaciones intergubernamentales.

Los servicios que ofrece a los funcionarios de las entidades federativas y municipios, son principalmente: capacitación, diagnósticos, opiniones y estudios técnicos, estadísticas y

²⁵La Federación y las entidades federativas pueden firmar convenios de coordinación fiscal; mediante éstos, las entidades se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación a cambio de obtener una participación de los ingresos fiscales federales.

proyecciones financieras, consulta, asesoría, asistencia técnica y productos.

Su programa de trabajo para 2014 está orientado a la atención de las necesidades de las haciendas públicas, principalmente respecto de la armonización contable y financiera, ya que se otorgó como plazo para su cumplimiento en las entidades federativas el 2014 y en los municipios el 2015.

Los temas principales que abordan las acciones del INDETEC son:

- La armonización contable.
- Reforma Hacendaria.
- Gestión por resultados.
- Deuda Subnacional y local.

- Intensificación de los trabajos de regularización de la economía informal.

- Potestades tributarias locales y política fiscal.

- La colaboración administrativa tradicional en materia federal.

- La Administración Hacendaria Municipal.

Las acciones que realiza este instituto le otorgan un papel preponderante a los servicios de consultas por medios electrónicos y a la capacitación; las principales acciones que se realizaron en 2013 y que apoyan al fortalecimiento de las capacidades institucionales son los siguientes:

INDETEC: ACCIONES IMPLEMENTADAS EN 2013

Tema	Consultas por medios electrónicos	Diagnósticos, opiniones y estudios	Asesorías y atención	Proyectos e Investigaciones	Capacitación	Monto 2013 (mdp)
Impulso a la Colaboración Administrativa Intergubernamental	330	22	10	24	64 cursos de reforma fiscal 12 cursos taller de reforma fiscal	7.2
Potestades tributarias y desarrollo jurídico y administrativo de las haciendas públicas	332	69	4	72	66 cursos y 6 talleres	10.0
Fortalecimiento del Federalismo Hacendario	66	10	221	9	32 cursos	14.4
Mejora Regulatoria del impuesto predial, los derechos de agua y modernización del catastro	53	9	5	16	7	1.6

FUENTE: INDETEC, Programa de trabajo 2014.

SEDATU

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) incorporó una línea de acción denominada “Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas” (2.5.1),²⁶ que forma parte de la meta nacional “México Incluyente” en el objetivo “Transitar a un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos” (2.5).

Dicha línea de acción tiene una importancia estratégica para los municipios, puesto que el adecuado aprovechamiento de sus fuentes impositivas constituye un objetivo sustantivo de su desarrollo institucional.

La SEDATU coordina el Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, que inició en 2010, el cual busca fortalecer a las haciendas locales, ya que la modernización de sus sistemas catastrales representa la posibilidad de generar mayores recursos que les permitan generar más beneficios para su población.

La SEDATU apoya a las entidades federativas con el 60.0% del valor total de los proyectos evaluados y calificados, el monto restante corresponde financiarlo a las entidades federativas. Este programa tiene cobertura nacional y atiende a las entidades federativas y municipios.

En 2013 se ejerció un monto de 286.5 millones de pesos en este programa; las entidades federativas participantes fueron: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.²⁷

²⁶Presidencia de la República, PND 2013-2018, pp. 119.

²⁷Presidencia de la República, 2° Informe de Gobierno 2013-2014

En 2014 se asignaron 292 millones de pesos, con el fin de incrementar la certeza jurídica de propietarios de fincas, la actualización del padrón catastral y bases cartográficas, y mejorar los instrumentos de planeación en diversas entidades del país.

Este programa permite incrementar la recaudación de los impuestos locales mediante la modernización catastral, con lo que contribuye al desarrollo municipal.

BANOBRAS

El objetivo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), es financiar o refinanciar proyectos relacionados directa o indirectamente con inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.

Para atenuar la dependencia financiera que prevalece en las haciendas locales, respecto de los recursos federales, en 2006 la SHCP, mediante BANOBRAS, diseñó una estrategia de asistencia técnica para fortalecer los ingresos propios municipales denominado Programa de Modernización Catastral, el cual sigue vigente en sus aspectos fundamentales.

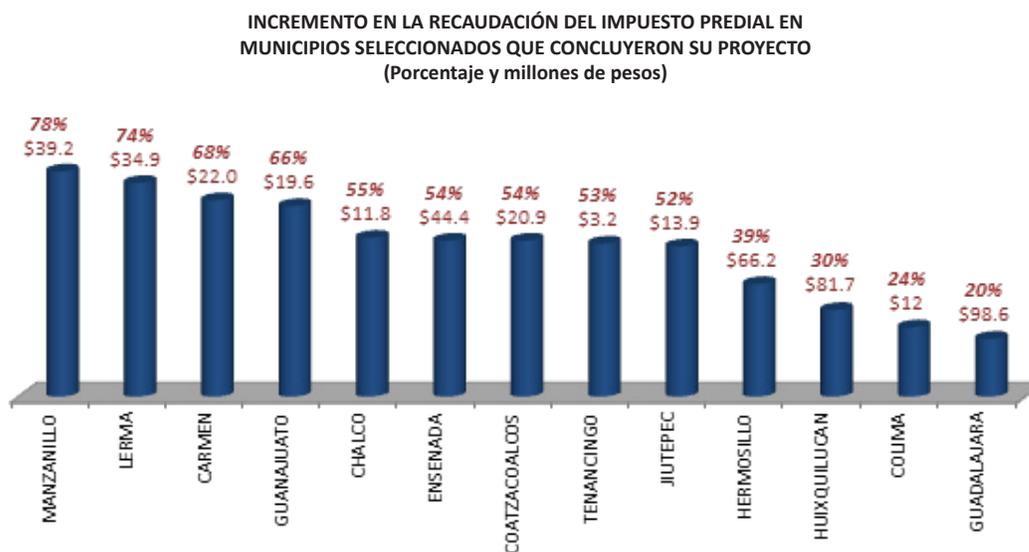
Tiene como propósito principal elevar los ingresos propios mediante el incremento de la recaudación del impuesto predial, la actualización del padrón de contribuyentes y el mejoramiento de la eficiencia administrativa del municipio. Este programa incluye asistencia técnica, así como recursos no recuperables para la elaboración de los estudios y proyectos requeridos, así como la realización de las acciones de modernización catastral.

Las principales acciones que se pueden realizar dentro de este programa consisten en la actualización del padrón catastral y base cartográfica; la modernización de los sistemas de gestión catastral; capacitación y profesionalización del personal; la adquisición de equipamiento; la remodelación del área de catastro; la elaboración de estudios de valores catastrales y la bancarización del cobro del impuesto predial.

Al cierre de 2012, se atendieron 84 municipios distribuidos en 22 entidades federativas; estos

municipios incrementaron en promedio 52.0% la recaudación del impuesto predial, con un aumento de la captación acumulada por 715 millones de pesos.²⁸

De la información de BANOBRAS, sobre los municipios que han concluido sus proyectos, se seleccionó una muestra de 36, los cuales registraron un incremento promedio del 45.0% de la recaudación del impuesto predial,²⁹ los principales se señalan a continuación:



FUENTE: BANOBRAS, Productos Financieros, febrero de 2014.

²⁸Informe Anual BANOBRAS, ejercicio 2012.

²⁹Programa de modernización catastral, SHCP, BANOBRAS, 2014.

4.3 Acciones para fortalecer el Desarrollo Institucional Municipal. Ámbito Estatal

Las insuficiencias en las capacidades técnicas, organizativas y administrativas son una problemática recurrente en los gobiernos municipales; se agudizan de acuerdo con la ubicación geográfica de los municipios, su grado de rezago social, ingreso y su organización política.

Por lo tanto, las acciones y esfuerzos que realizan los gobiernos estatales para apoyar el desarrollo institucional de sus municipios tienen alcances y logros distintos, ya que dependen de los problemas existentes en esa materia, el número de municipios, los recursos humanos, financieros y organizacionales de los que disponen las áreas estatales responsables, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, existe una heterogeneidad en la cobertura y alcance de las acciones realizadas por los gobiernos estatales en este tema. Para su conocimiento la ASF diseñó un cuestionario, el cual no incluyó al Distrito Federal debido a su organización administrativa; dicho instrumento fue enviado a los 31 estados y adicionalmente se realizaron 15 videoconferencias para ampliar sus respuestas. Además, se analizaron las líneas de acción de los planes estatales de desarrollo que incluyen esta temática.

Cabe señalar que la información proporcionada por las 31 entidades federativas, en la mayoría de los casos, sólo contempla las acciones que realizó la dependencia responsable de la atención a los municipios, sin considerar las efectuadas por otras áreas del gobierno estatal respectivo, lo cual manifiesta, para esas entidades, la falta de integralidad y coordinación de las actividades en materia de desarrollo institucional municipal.

Para atender las demandas y necesidades de los municipios los gobiernos de los estados disponen de una dependencia que es el vínculo directo con los mismos; sus funciones, atribuciones, recursos financieros y humanos dependen de la prioridad que dichos gobiernos asignan a ese tema. De acuerdo con la información de los cuestionarios, en 26 estados esa dependencia forma parte de la administración centralizada y en 5 corresponde a órganos descentralizados.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción de los gobiernos estatales, en el rubro de desarrollo institucional municipal, se establecen en sus planes de desarrollo.

Para conocer las principales estrategias definidas por los gobiernos estatales en este renglón se efectuó un análisis de los planes estatales de desarrollo y se encontró que todos consideran por lo menos una línea de acción relativa al desarrollo institucional municipal.

Con la finalidad de agrupar las acciones previstas en esos planes, se clasificaron de acuerdo a 9 rubros que se consideran clave para evaluar las capacidades institucionales de los municipios, los cuales se señalan en el gráfico siguiente:



FUENTE: Elaboración propia con la información de los planes estatales de desarrollo.

NOTA: En la coordinación intergubernamental se incluye principalmente la coordinación de los tres ámbitos de gobierno para la suscripción de convenios y vínculos con instituciones académicas, y asociacionismo municipal.

En métodos y procedimientos incluye primordialmente acciones de simplificación y optimización de procesos administrativos, actualización de sistemas contables y armonización contable, uso de tecnologías de la información, elaboración de planes de desarrollo y otros mecanismos de planeación.

Dentro del marco jurídico y normativo se señalan especialmente acciones como la homologación reglamentaria entre municipios metropolitanos; actualización del marco normativo de la administración municipal para fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y financieras, y mejoramiento en los registros públicos de la propiedad y catastros.

Las acciones que están presentes en la mayoría de los planes estatales fueron la coordinación intergubernamental, métodos y procedimientos y las relacionadas con el marco jurídico y normativo; por otra parte, la estructura organizacional tuvo la menor participación, ya que depende de cada municipio y no del gobierno estatal.

Respecto del cuestionario enviado por la ASF a los gobiernos estatales, las principales respuestas fueron las siguientes:

- En relación con la disponibilidad de un diagnóstico, en la entidad federativa, del desarrollo institucional municipal, se informó que 20 estados disponen de este instrumento y en los 11 restantes, no se había elaborado; la mayoría es un autodiagnóstico que realizan los municipios como requisito para incorporarse a la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM).
- En 26 estados disponen de un programa

de desarrollo institucional municipal que orienta las acciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y en 5 no lo tienen. Cabe señalar que en muchos de los casos también es el que se elabora para la ADM.

- Respecto de la disponibilidad de normativa estatal en materia de desarrollo institucional municipal, Baja California Sur es el único estado que dispone de una Ley de Desarrollo Institucional, la cual tiene competencia para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para los municipios y las entidades de la administración paraestatal y paramunicipal.

Cabe señalar que en 23 estados disponen de normativa que regula algunos elementos relacionados con este tema, como las leyes o códigos municipales. Por ejemplo, en Chihuahua establecen la capacitación como obligatoria; los 8 restantes, comentaron que no tienen normativa al respecto.

- En 5 entidades existe una figura de coordinación gubernamental en relación con las acciones de desarrollo institucional; en 18 se dispone de la misma, pero su actividad principal fue la planeación; en 17 de los 23 estados, dicha figura se encontraba constituida legalmente. En 8 casos no disponían de este medio.

- Respecto de las acciones que realiza el gobierno federal en materia de desarrollo institucional, en 30 entidades federativas aseguran conocerlas y sólo en un caso se desconocen. El alcance de estas acciones fue considerado por 8 estados como suficiente, 16 regular y 6 insuficiente.

- En cuanto a la coordinación de las acciones realizadas por el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal para apoyar el desarrollo institucional de los municipios, para 3 entidades es muy adecuada, en 12 adecuada, para otros 12 es regular y para 4 es insuficiente.

- En relación con la suscripción de convenios con el gobierno federal para realizar las acciones en materia de desarrollo institucional municipal, en 27 entidades se habían firmado y en 4 no. En 23 casos se firmaron convenios con el INAFED y en 4 con la SEDESOL; en ambos instrumentos se establece como objetivo el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales mediante la elaboración e implementación de programas.

Como resultado de la amplia gama de acciones que realizan los estados en el rubro de desarrollo institucional, se les preguntó sobre el alcance de las mismas, para 14 temas que la ASF consideró básicos para fortalecer las capacidades institucionales municipales. Cabe señalar que, en algunos casos, las respuestas proporcionadas se refieren únicamente a las actividades que realizaron las dependencias que contestaron el cuestionario.

Los resultados de la consulta sobre el alcance de esas acciones se presentan a continuación:

Ámbito en el que inciden las acciones de asesoría, capacitación, acompañamiento, asistencia técnica y otros apoyos	Número de estados de acuerdo con el alcance de sus acciones					Total
	Suficiente	Regular	Insuficiente	No se realiza	No contestó	
Emisión y actualización del marco jurídico del ámbito municipal (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y demás disposiciones administrativas).	14	14	2	1	0	31
Entrega-recepción de la administración municipal	19	8	0	2	2	31
Mejora de los métodos y procesos de trabajo, que garanticen su gestión con eficiencia y eficacia (manuales de organización y procedimientos, de procesos reorganización administrativa, entre otros).	9	12	8	1	1	31
Formulación de diagnósticos y programas de desarrollo institucional municipal.	14	8	6	3	0	31
Suscripción de convenios con las instancias federales	13	7	7	3	1	31
Establecimiento de sistemas de control interno.	11	10	6	3	1	31
Modernización de los sistemas de recaudación fiscal.	7	13	7	2	2	31
Transparencia y rendición de cuentas de las administraciones municipales. (Entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre los recursos federales, cumplimiento de la ley de transparencia, entre otros).	11	11	4	4	1	31
Participación ciudadana.	6	13	5	7	0	31
Manejo y operación de los recursos federales (FISM, FORTAMUN-DF, SUBSEMUN, entre otros).	12	12	4	3	0	31
Profesionalización de los servidores públicos municipales (capacitación, certificaciones, servicio civil de carrera, entre otros).	9	10	8	3	1	31
Cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.	14	7	6	3	1	31
Formulación del Plan Municipal de Desarrollo.	16	8	5	2	0	31
Evaluación de los fondos y programas	9	6	8	7	1	31

FUENTE: Elaboración propia, con la información de los cuestionarios de desarrollo institucional municipal enviados a los gobiernos de los estados.

De acuerdo con lo anterior, los gobiernos estatales consideran que en los temas de evaluación de fondos y programas, participación ciudadana, profesionalización de los servidores públicos y suscripción de convenios con las instancias federales sus acciones tienen un menor alcance. En contraste, las de mayor atención fueron la entrega-recepción de la administración, la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, formulación de diagnósticos y programas de desarrollo institucional y, la emisión y actualización del marco jurídico del ámbito municipal.

Los mayores pesos los obtuvieron los alcances suficiente y regular en todas las acciones, excepto por la evaluación de fondos y programas, aunque la realidad refleja insuficiencias en todos los temas.

Adicionalmente, con la finalidad de conocer la opinión de las entidades federativas, se diseñaron preguntas abiertas sobre temas fundamentales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales.

En ese sentido, se preguntó a los estados su opinión sobre las fortalezas y debilidades en la

coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales en materia de desarrollo institucional municipal.

Al respecto, sus respuestas se presentan a continuación:

1. Fortalezas:

- La coordinación interinstitucional, principalmente con el INAFED, es una importante fortaleza; esto se refleja en la comunicación, la relación cordial, la colaboración institucional, los mecanismos y las líneas de acción definidas.

Los gobiernos estatales manifestaron asimismo la existencia de una estrecha relación y voluntad de los tres órdenes de gobierno para realizar diversas acciones, para lo cual se consideran, entre otros, foros donde se comparten experiencias exitosas sobre desarrollo institucional, así como presentaciones de proyectos.

- La profesionalización fue una fortaleza señalada por 8 estados; en particular, la capacitación otorgada a los funcionarios municipales, así como el diseño y la implementación de programas y planes de trabajo en esta materia.

- Para la mayoría de las entidades el disponer de un marco jurídico, es una importante fortaleza ya que la Ley de Coordinación Fiscal prevé recursos federales para el desarrollo institucional municipal.

- La Agenda para el Desarrollo Municipal, del INAFED, permite realizar acciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, principalmente mediante los autodiagnósticos, programas, evaluaciones, capacitaciones y la implementación de políticas en esa materia. Cabe señalar que es considerada la principal herramienta metodológica de

carácter federal, para mejorar el desarrollo institucional de los municipios.

2. Debilidades:

- Un orden jurídico insuficiente para impulsar el desarrollo institucional municipal.

Para ello, de acuerdo con las respuestas del cuestionario se considera necesario modificar la CPEUM, para incorporar en su artículo 115, la prioridad del fortalecimiento institucional de las administraciones municipales, se atienda su debilidad financiera, se adapte al nuevo contexto del municipio y se considere la diversidad en la tipología municipal. Asimismo, adecuar el marco normativo de los fondos federales, para asignar mayores recursos al PRODIM y sumar otras fuentes de financiamiento a este rubro, así como incluir en la distribución de éstos a los organismos estatales encargados de la atención municipal.

- La coordinación interinstitucional aún es insuficiente.

Es necesario su fortalecimiento, ya que siguen pendientes de atender problemáticas como la falta de comunicación y de socialización de programas y acciones que realiza el Gobierno Federal; atención personalizada a los municipios por parte de las dependencias federales; reorganización de la estrategia federal para que una sola instancia atienda todos los programas dirigidos a los municipios y se disminuyan los excesivos trámites burocráticos.

En este sentido, es necesario impulsar dicha coordinación, con apoyo de las Instituciones de Educación Superior, la sociedad civil y las entidades de fiscalización, para que en conjunto se impulse el desarrollo de las capacidades institucionales municipales.

- El inadecuado desempeño de los funcionarios municipales.

La profesionalización fue considerada por diversos estados como una de las principales áreas de mejora, por lo que se requiere de estrategias para su fortalecimiento. Al respecto, los gobiernos estatales propusieron una mejor y constante capacitación, enfocada en temas como participación ciudadana, gestión de recursos, manejo y aplicación de los fondos federales, desarrollo organizacional, alta dirección y servicios a la ciudadanía, entre otros. Además, proponen capacitación en conjunto con la ASF y las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), a fin de que se homologuen criterios y definiciones.

- Las debilidades de las haciendas municipales, elevada dependencia de los recursos federales transferidos e inadecuada gestión municipal.

Lo anterior afecta la gestión y capacidad de respuesta de los municipios, por lo cual, los estados opinan que es necesario su fortalecimiento, mediante el otorgamiento de nuevas potestades y facultades; la institucionalización de los procesos de trabajo para que no se reinventen cada tres años; la implementación de la gestión por resultados con un efectivo ejercicio de evaluación, asistencia y asesoría para la elaboración de proyectos y, una más eficiente planeación y programación de la gestión municipal.

3. Respecto de las acciones o actividades que son necesarias para impulsar el desarrollo institucional municipal y que no se realizan actualmente, las entidades sugieren las siguientes: la elaboración de un diagnóstico, con el alcance suficiente, para detectar la necesidades en esa materia; el diseño e implementación de un programa en este

rubro, con alcance nacional; la creación de una instancia homóloga al INAFED en las entidades federativas; apoyo y asistencia técnica a los municipios para realizar proyectos de fortalecimiento institucional; infraestructura en tecnologías de la comunicación para acceder a internet en el ámbito municipal, y la implementación de proyectos informáticos y procesos de innovación gubernamental, entre otros.

Adicionalmente a lo anterior, las entidades sugirieron los aspectos siguientes:

- La profesionalización de los servidores públicos mediante la certificación de las autoridades electas, funcionarios y servidores públicos, y aspirantes a cargos públicos o administrativos; la formalización del servicio profesional de carrera y su implementación; así como un efectivo ejercicio de capacitación, preferentemente en línea y que privilegie el enfoque en competencias.

- En la coordinación interinstitucional se propone: la constitución de una mesa para el establecimiento de espacios de comunicación, toma de decisiones y coordinación entre los órdenes de gobierno, que promueva soluciones eficaces en beneficio de los municipios; la creación de un comité para la coordinación de acciones federales y estatales; el fomento de los programas de coordinación y cooperación intermunicipal para emprender acciones prioritarias de interés común, así como aquéllas que den soluciones mediante la integración e implementación de recursos y acciones convenidos; la vinculación internacional con responsables del desarrollo municipal y establecer un enlace permanente con los organismos e instituciones para mejorar la relación de la Federación, gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Asimismo, fortalecer la coordinación ya existente mediante mayor comunicación, apertura y operación eficiente de ventanillas, fechas límite para el ingreso de proyectos, apoyo para la elaboración y evaluación de proyectos municipales, agilizar y facilitar el acceso a los recursos Federales por parte de los municipios, y modificar los procesos administrativos relacionados con la ADM, ya que son complejos; asimismo, mejorar su evaluación.

- En materia normativa, las entidades plantean la modificación de la LCF para que sea obligatoria la erogación para desarrollo institucional, e incrementar su porcentaje del 2.0% al 4.0%; que la agenda para el desarrollo municipal sea la estrategia principal del PRODIM; asignar recursos adicionales al FISM, los cuales pueden ser concursables, respaldados por proyectos debidamente acreditados y que den preferencia a la continuidad de proyectos.

Asimismo, sugieren la creación de un fondo para el fortalecimiento jurídico del municipio y un fondo para el desarrollo institucional municipal, así como recursos para financiar la capacitación y la certificación de los servidores públicos.

Adicionalmente, apoyar a los municipios en el diseño de manuales de organización y de funciones de las áreas estratégicas de la administración municipal, para que contengan perfiles de puestos adecuadamente definidos.

- El impulso a la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos municipales mediante la instalación de comités ciudadanos para una efectiva contraloría social.

4. Se preguntó asimismo, a los gobiernos de los estados, sobre las fortalezas y las áreas

de mejora del PRODIM, financiado con los recursos del FISMDf del Ramo General 33.

La mayoría de los estados coinciden en que el PRODIM es la principal fuente de recursos para el desarrollo de capacidades institucionales, ya que permite fortalecer las administraciones municipales. Las principales fortalezas mencionadas son:

- El programa para el Desarrollo Institucional Municipal se vincula con el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal del INAFED.
- Las facilidades otorgadas por la SEDESOL para presentar informes de la aplicación de los recursos por Internet y la vinculación entre la Federación, los estados y los municipios.
- Estos recursos permiten mejorar la calidad en los servicios que ofrecen los municipios, ya que coadyuvan a la actualización de sus conocimientos en materia informática, normativa y de los procesos de transparencia; asimismo, al fortalecimiento de sus capacidades legales, financieras, organizacionales, humanas, administrativas y tecnológicas. Además, pueden aplicarlos en la elaboración de sus planes municipales de desarrollo y los reglamentos municipales.

Respecto a las áreas de mejora del PRODIM, señaladas por los gobiernos estatales, destacan las siguientes:

- Modificar la LCF para establecer como obligatoria la aplicación de los recursos del PRODIM, y que su porcentaje, respecto del monto del FISMDf, se incremente del 2.0% al 4.0%; incluir responsabilidades y recursos a los organismos estatales de desarrollo municipal; vincular sus acciones con las de la Agenda para el Desarrollo Municipal. Simplificar la normativa del PRODIM y de la Agenda para que sean accesibles a todos los funcionarios públicos.

- Financiamiento para la promoción, capacitación e implementación del servicio público de carrera en las administraciones municipales.
- Fortalecimiento de la capacitación en línea a los municipios, para lo cual debe aprovecharse la infraestructura de las instituciones educativas.
- Alineamiento del PRODIM con otras fuentes de recursos federales para la consolidación de programas y proyectos encaminados al fortalecimiento de las capacidades hacendarias, así como de prestación de servicios públicos municipales, y los relacionados con el desarrollo urbano y la sustentabilidad ambiental, y combinar recursos con apoyo internacional.
- Para mejorar la operatividad de los recursos del PRODIM es necesaria la ágil suscripción de convenios, la implementación de nuevos mecanismos para una coordinación efectiva interinstitucional entre Federación, estado y municipio, a efecto de que se formulen los planes de mejora municipal; asimismo, crear un grupo interinstitucional para elaborar los

planes estatales, y agilizar la disposición de los recursos.

- Realizar el seguimiento y la evaluación de los recursos, mediante indicadores de medición de la gestión municipal. Igualmente, para evaluar su impacto en la mejora de la gestión.

5. Se les preguntó sobre las acciones que han realizado los gobiernos de los estados en materia de desarrollo institucional municipal que consideran como buenas prácticas y pueden ser ejemplo para otras entidades federativas; a continuación se enlistan las acciones más sobresalientes que realizaron en esta materia.

Con el fin de gestionar la atención de sus prioridades y necesidades se han creado organizaciones municipales, como foros para el impulso de estrategias para el desarrollo de este orden de gobierno.

Baja California Sur

Dispone de una Ley de Desarrollo Institucional. Establece la integración de un Comité de Desarrollo Intitucional que elaborará y dará seguimiento al Programa de Desarrollo Institucional, el cual incluye indicadores de desempeño y mecanismos de medición.

Chihuahua

Se realiza un apoyo permanente a los municipios para que aprovechen la plataforma tecnológica del Gobierno del Estado y con dicho apoyo tengan su propia página web.

Durango

Talleres de capacitación para el Desarrollo Municipal, realizados mensualmente por el Instituto para el Desarrollo Municipal.

Guanajuato

Taller de Autoridades Electas y funcionarios de designación; jornadas intensivas de capacitación municipal “multitemáticas” y profesionalización de los servidores públicos; así como asesorías permanentes y seguimiento del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

Hidalgo

La Agenda Hidalguense Municipalista, que tiene por objetivo mejorar las capacidades municipales de los 84 municipios del Estado, se encuentra certificada ISO 9001-2008. El diagnóstico sirve para la ADM; a partir de las áreas de oportunidad detectadas en éste, se implementan soluciones mediante capacitación y vinculación.

Las agendas municipalistas sectoriales (AMS) son la respuesta que ofrecen las diversas entidades y dependencias, a las cuales se les asigna uno o varios indicadores de la ADM de acuerdo con sus atribuciones, para la atención de las áreas de oportunidad detectadas.

Estado de México

Seminario de Inducción para presidentes municipales electos, desarrollado a partir de la actual administración estatal (2011-2017).

Su objetivo es coadyuvar a una gestión pública local exitosa, con herramientas prácticas para el cumplimiento de su misión y conocimientos teórico-prácticos sobre la administración pública, el marco jurídico gubernamental, aspectos de gobernabilidad local y los instrumentos y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Michoacán

Impartición gratuita de diplomados virtuales en “Gestión de Recursos Humanos”, “Introducción al gobierno y a la administración pública municipal” y “Haciendas públicas municipales”, con el aval oficial de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Programa “Jueves Municipalista” que facilita la gestión de las autoridades municipales ante las dependencias estatales y federales.

Morelos

Reuniones de Gobernanza Democrática en la que se encuentran los delegados federales, el gabinete legal y ampliado del Gobierno del Estado así como los Alcaldes de los 33 municipios del estado.

Oaxaca

Integración del Grupo de Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, el cual está conformado por las distintas instituciones del Gobierno del Estado que inciden en los municipios en materia de planeación, inversión, transparencia y participación ciudadana y gobernabilidad.

Puebla

Capacitaciones regionales en las 7 regiones económicas que integran los 217 municipios del estado de Puebla, referentes a la prestación de servicios públicos, administración municipal y la ADM.

Se elaboró una encuesta para conocer las necesidades de capacitación de los municipios, y con ellas elaborar un programa específico en esa materia.

Querétaro

Elaboración de reglamentos y estructuras orgánicas tipo para los municipios (2014). Talleres de planeación estratégica municipal, integración de equipos de trabajo y de formación para Autoridades Auxiliares Municipales. Enciclopedia de los Municipios del Estado de Querétaro y página WEB CEDEM (2014).

San Luis Potosí

Modelo de certificación de funcionarios municipales: para las autoridades municipales electas, funcionarios públicos y aspirantes a un cargo político o administrativo en los ayuntamientos del estado.

Portal de transparencia municipal (<http://www.transparenciamunicipal.slp.gob.mx/>)

Tabasco

Inclusión del programa de desarrollo municipal dentro del Plan Estatal de Desarrollo.

Capacitación a los funcionarios municipales en la metodología de marco lógico.

Veracruz

Jornadas para la elaboración de los planes municipales de desarrollo.
Jornada de inducción a la Administración Pública a las autoridades electas.
Capacitación de los Recursos del FISM y FORTAMUN-DF.

Yucatán

Apoyo y asistencia técnica para la planeación del desarrollo urbano municipal.

Zacatecas

Existencia de coordinadores regionales (estructura territorial de funcionarios que apoyan a los municipios).

4.4 Acciones para fortalecer el Desarrollo Institucional Municipal. Asociaciones Municipales

CONAMM

La Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) constituye un frente común de los gobiernos locales para impulsar acciones eficaces en favor del desarrollo municipal. Esta plataforma fue creada por las tres asociaciones existentes en 2001³⁰ en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, en el marco del XXXV Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), y el XVI Congreso de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), en el cual se suscribió un acuerdo que sienta las bases para iniciar un proceso de acercamiento y coordinación, en la perspectiva de arribar en un mediano plazo a la conformación de un solo órgano nacional representativo del conjunto de los municipios mexicanos y su diversidad.³¹

Este foro se constituye anualmente con los titulares de las principales organizaciones municipales, con la participación de los representantes del Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y de los Congresos locales y Federal. En octubre de 2014, en la Ciudad de León, Guanajuato, quedó instituida la Conferencia Nacional de Municipios de México 2014, que trabaja por una agenda para el desarrollo de los municipios mediante el fortalecimiento hacendario, seguridad ciudadana y la modernización institucional.

El objetivo central de la Conferencia Anual de Municipios 2014 fue construir y definir con el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y el Congreso de la Unión una agenda municipalista que se pudiera impulsar en conjunto durante los próximos años. Este foro tuvo una participación de más de cuatro mil alcaldes, regidores y síndicos.

³⁰La Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC) y Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM).

³¹http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Asamblea_Mundial_de_Ciudades_y_Autoridades_Lo

CONAMM 2014

Realizar desde los municipios un llamado nacional a la concordia y a la legalidad de todos los actores políticos y la sociedad civil, a fin de promover la unidad ante los desafíos que está atravesando nuestro país.

Propiciar políticas a favor de la transparencia, la honestidad y el combate a la corrupción en el ámbito local, a través de la modernización de sistemas de fiscalización, certificación de tesoreros y contralores, la armonización contable y el presupuesto basado en resultados.

Así como un combate a la corrupción gubernamental, para ello proponemos promulgar un Código Nacional de Ética Municipal que rijan la conducta de los servidores municipales y establezca sanciones para quienes incumplan.

Reformar el modelo de seguridad ciudadana mediante la implementación de mando único en todas las entidades federativas por convenio con los municipios; realizar diagnósticos de la situación de los cuerpos de seguridad municipal; e impulsar la dignificación de los policías municipales, basado en la homologación de salarios, la profesionalización y la mejora de su equipamiento.

Asegurar ciudades de paz en coordinación entre los gobiernos estatales y municipales, defendiendo un protocolo nacional de atención de situaciones de violencia a los municipios a fin de garantizar la gobernabilidad y la tranquilidad en las localidades.

Impulsar una gran reforma municipalista que actualice el Artículo 115 Constitucional y que promueva el fortalecimiento de las competencias de los gobiernos locales.

Con especial énfasis en garantizar la rectoría del municipio sobre el espacio público urbano para que empresas privadas cumplan con los pagos de los derechos por uso de la vía pública.

FUENTE: Declaración de Guadalajara, Jalisco, CONAMM 2014 noviembre.

Esta conferencia está conformada por las principales organizaciones municipales que se describen a continuación.

AALMAC

La Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), se creó en 1997; sus acciones están encaminadas al intercambio de experiencias, reflexión y al fortalecimiento de la gestión de gobiernos locales, así como la defensa y representación de sus intereses.

Tiene como objetivo promover la formación y capacitación de autoridades y funcionarios; los principales servicios que presta son cursos, talleres, asesorías, asistencia técnica, y financiamiento.

Tiene presencia en 332 municipios de 27 estados y en 13 delegaciones del Distrito Federal.

ANAC

La Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. (ANAC), se autodefine como de corte humanista, se fundó en 2004; su actuación está enmarcada por sus objetivos generales y su estrategia de atención a los miembros afiliados es mediante 5 ejes y 24 objetivos generales, entre los que sobresalen los siguientes:

- La participación activa en la definición de la agenda política nacional en temas de interés municipal.
- La divulgación de experiencias exitosas de gobierno y generación de diagnósticos continuos para alcaldes electos.
- Asesorías para el desarrollo y gestión efectiva de proyectos ante diversas instancias.
- Capacitación a los alcaldes afiliados, mediante alianzas con los Institutos de Educación Superior, fundaciones y asociaciones nacionales e internacionales.³²

³²Estatutos de la Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. (ANAC), <http://www.alcaldes.org.mx/es/estatutos/>

Tiene presencia en 454 municipios; los apoyos que otorga son capacitación, gestión de fondos, asistencia técnica y representación política.

FENAMM

La Federación Nacional de Municipios de México A.C (FENAMM), surge en 1997; la integran 1,625 municipios; su misión es el fortalecimiento de este orden de gobierno.

En 2013 se realizó la vinculación política de alto nivel; cabildeo de fondos municipales; incidencia en la Agenda Nacional de Reformas; capacitación municipal y actividad institucional; fortalecimiento a la estructura territorial; desarrollo institucional de la organización; la conferencia anual de municipios edición 2013; vinculación con la iniciativa privada y la cooperación internacional municipalista.³³

Los servicios que ofrece a sus afiliados se concentran en la capacitación y asesorías.

Conclusiones

El Gobierno Federal realiza esfuerzos importantes, mediante diversas dependencias, particularmente el INAFED y la SEDESOL, para fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y organizacionales de los municipios; sin embargo, son insuficientes, respecto de las necesidades en este renglón.

A pesar de que en el PND se establecieron 5 líneas de acción para impulsar el federalismo articulado,³⁴ mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, no se dispone de una diagnóstico nacional sobre el desarrollo

institucional municipal, que oriente las acciones en esta materia; tampoco se ha concluido el programa para un federalismo articulado, el cual coordinará e integrará las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Respecto de las acciones en materia de desarrollo institucional municipal que realizan los gobiernos estatales, éstas son limitadas e insuficientes; además, en la mayoría de los estados no existe la coordinación necesaria para su implementación, ni se tiene definida una estrategia explícita para el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales.

Una insuficiencia en los esfuerzos de los gobiernos federal y estatal para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios ha sido la falta de un programa nacional en este rubro, con su expresión a nivel estatal, que fortalezca, coordine y articule las acciones correspondientes, en una sola perspectiva estratégica y de objetivos.

De acuerdo con lo anterior, puede concluirse este capítulo con el señalamiento de que las acciones para el desarrollo institucional municipal han sido insuficientes y sin la coordinación necesaria, lo cual ha constituido un factor importante para la persistencia de las debilidades significativas de ese orden de gobierno en ese aspecto.

³³Informe de Labores FENAMM, http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=127

³⁴Presidencia de la República, 2º Informe de gobierno 2013-2014; <http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>

El contexto en el que opera la administración pública municipal se caracteriza por una creciente demanda de la ciudadanía, la cual se refiere, no sólo a que se atiendan sus necesidades mediante la prestación de servicios, sino también para que estas acciones sean cumplidas con oportunidad, calidad y eficiencia.

La sociedad ha adquirido una actitud más crítica respecto al uso que los funcionarios hacen de los recursos públicos y sobre la manera en que se consideran sus necesidades en el diseño de las políticas y programas. Por lo anterior, es prioritario hacer cada vez más eficientes los procesos administrativos y gubernamentales para alcanzar las metas planteadas, generar confianza entre la ciudadanía, y hacer un uso adecuado de los recursos.

Para ello es necesario disponer de las capacidades institucionales, en materia de recursos humanos, materiales y tecnológicos, entre otros, que se traduzcan en una mejor gestión municipal y en resultados con mayor impacto en beneficio de la población.

Al respecto, es prioritario determinar si, en función de las responsabilidades que señala la CPEUM para este orden de gobierno, el municipio dispone de los instrumentos jurídico-normativos necesarios, así como de los recursos humanos, financieros, organizacionales y de equipamiento, suficientes y adecuados para el cumplimiento de sus obligaciones crecientes, en las heterogéneas circunstancias de cada uno. En tal sentido, el desarrollo institucional es una premisa para el cumplimiento de las funciones y atribuciones de los gobiernos municipales.

El desarrollo institucional municipal es un concepto integral que considera las múltiples materias que determinan las capacidades que deben tener los gobiernos de los municipios para cumplir sus obligaciones, por lo que es difícil delimitarlo a ciertos factores. Sin soslayar el reconocimiento a su complejidad conceptual y práctica, para los efectos del presente diagnóstico se han considerado ocho ámbitos, a efecto de caracterizar dichas capacidades, los cuales son los siguientes:

ELEMENTOS DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

**Marco jurídico y normativo**

El marco jurídico y normativo del municipio se conforma por el conjunto de leyes, reglamentos, normas y bandos que delimitan el ejercicio de gobierno; son el eje que rige, orienta y da sentido al actuar municipal, por lo que es un elemento indispensable para la gestión pública.

Por lo anterior, es importante que el municipio disponga de un marco jurídico actualizado a las nuevas circunstancias de la realidad municipal, que coadyuve al adecuado cumplimiento de sus funciones y facultades, y que impulse el desarrollo institucional de este orden de gobierno.

En este apartado se presentan los resultados del análisis general realizado al marco jurídico del municipio, el cual se efectuó fundamentalmente en la perspectiva de determinar si apoya el desarrollo institucional municipal.

En ese contexto, un área de oportunidad que presenta el artículo 115 de la CPEUM es la incorporación de disposiciones, para que el desarrollo institucional de los municipios,

en la concepción del fortalecimiento de sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas, entre otras, se considere explícitamente con un carácter constitucional, así como en las constituciones políticas de las entidades federativas. La relevancia de esa materia, justifica su consideración, con ese alcance, en la CPEUM.

Con base en lo dispuesto por el artículo 115 constitucional y su equivalente en las constituciones locales se ha emitido en las entidades federativas la legislación secundaria en materia municipal; sobre el particular, se presenta una situación heterogénea en el alcance de las leyes y normativa correspondientes, particularmente en relación con los elementos para impulsar el desarrollo institucional de los municipios.

En algunas entidades federativas el alcance de la legislación estatal para proporcionar a los municipios los mecanismos e instrumentos para el desarrollo de sus actividades es insuficiente, al igual que sucede con la reglamentación interna a nivel municipal.

De acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM, los ayuntamientos pueden aprobar conforme a las leyes que expidan sus legislaturas estatales, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones aplicables dentro de su jurisdicción, referentes a la administración pública municipal, los cuales deberán dotar al municipio de los elementos necesarios para una adecuada gestión de sus funciones.

del alcance de la normativa que regula la administración pública municipal, se realizó un análisis de las leyes orgánicas municipales o sus similares, así como de las leyes de planeación de los 31 estados del país.

En el caso de las leyes orgánicas, se revisaron 12 aspectos sustantivos mínimos que deberían considerarse en esta normativa, para apoyar una adecuada gestión municipal, los cuales se muestran en el esquema siguiente:

Legislación Estatal

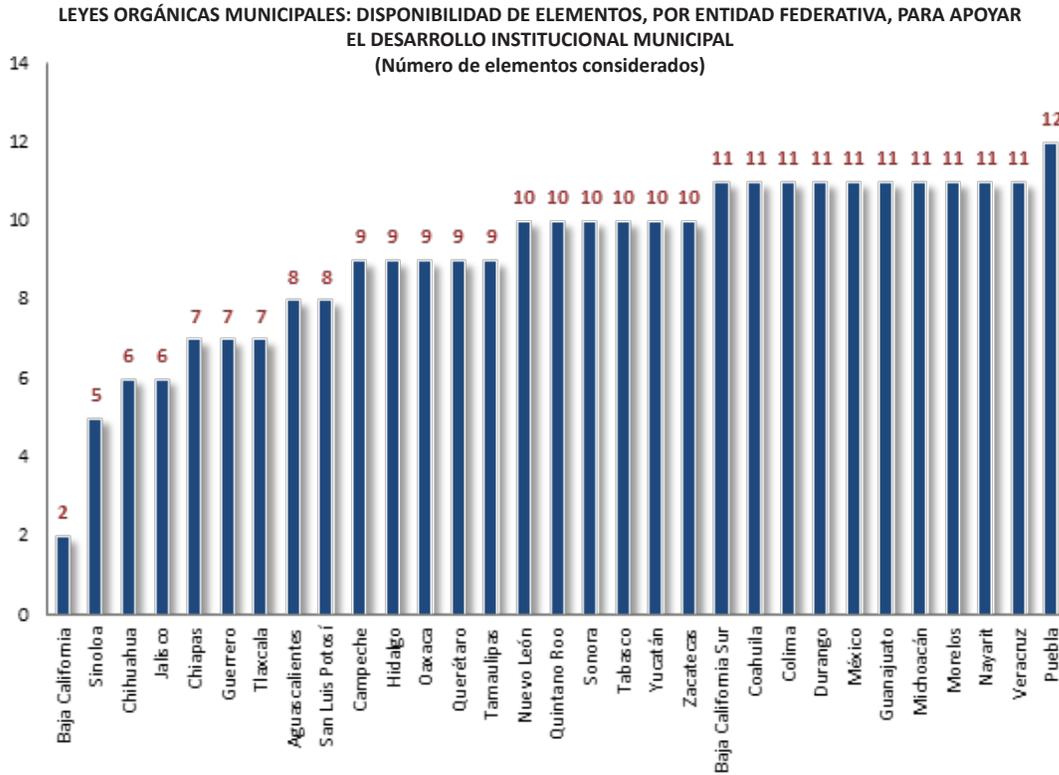
Con objeto de mostrar un panorama general



NOTA: Se seleccionaron para revisión los elementos que se consideraron básicos para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal.

Del análisis de las Leyes Orgánicas Municipales se determinó que únicamente una entidad federativa considera el total de los aspectos señalados, a saber, Puebla; por su parte, diez estados considera 11 de los 12 aspectos indicados, éstos son: Baja California

Sur, Coahuila, Colima, Durango, México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit y Veracruz. En contraste, las leyes más limitadas en esta materia son las de Baja California y Sinaloa, en donde este indicador fue del 16.7% y 41.7%, respectivamente.



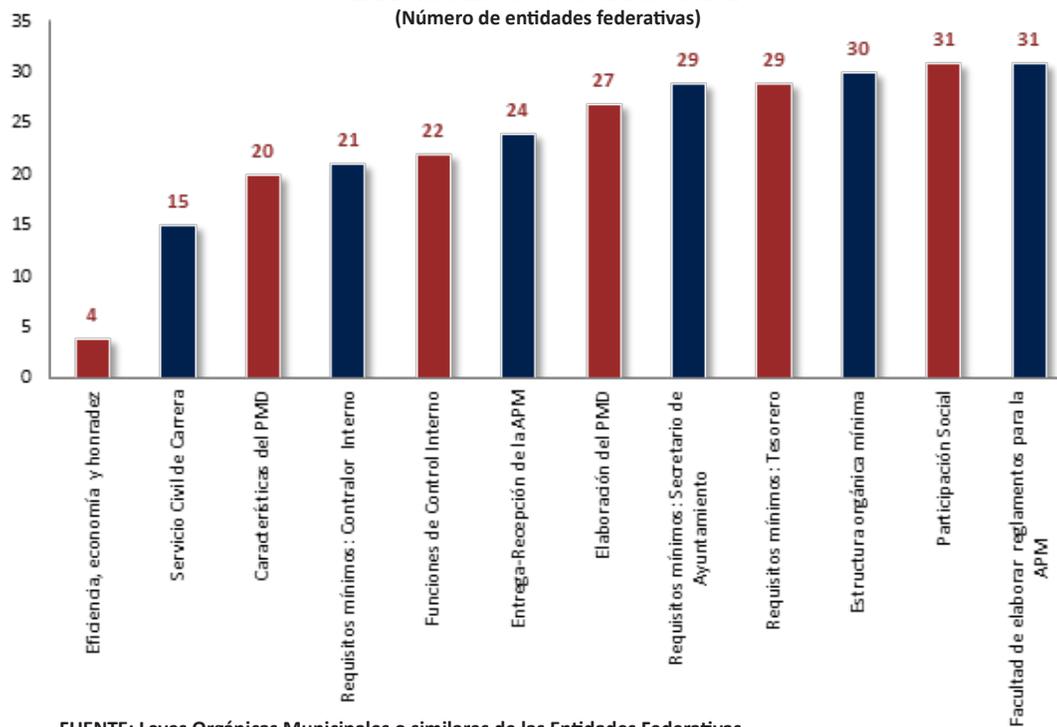
FUENTE: Leyes Orgánicas Municipales o similares de las Entidades Federativas.

Respecto de los elementos revisados en las leyes orgánicas municipales, debe destacarse que los referentes a la participación social y a la facultad de los municipios para elaborar sus reglamentos, se presentaron en todas las entidades federativas.

Por otra parte, no obstante que la CPEUM en el artículo 134, precisa que los recursos

públicos deben ser ejercidos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía y honradez, sólo 4 leyes orgánicas municipales lo reiteran. Por su parte, la obligación de implementar el servicio civil de carrera se presenta únicamente en 15 leyes.

LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES: DISPONIBILIDAD DE ELEMENTOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA, PARA APOYAR EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
(Número de entidades federativas)



FUENTE: Leyes Orgánicas Municipales o similares de las Entidades Federativas.

Dentro de las principales herramientas de los municipios para el cumplimiento de sus metas y objetivos se encuentra la planeación; está fundamentada en las disposiciones normativas emitidas por las legislaturas de los estados, principalmente en las leyes de planeación y en las leyes o códigos municipales; sin embargo, en algunas entidades federativas no se establecen los elementos suficientes para coadyuvar a un proceso efectivo de planeación de las actividades municipales, así como de la gestión de los recursos públicos.

De acuerdo con el análisis de las leyes de planeación estatales se determinó que en el 93.5% de éstas, se estipula la obligación de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y el 74.2% señala el proceso que se debe seguir para su elaboración (planeación, programación, evaluación y control). Sin embargo, sólo el 71.0% señala el contenido mínimo para su formulación.³⁵

No obstante, al revisar este aspecto en las leyes orgánicas municipales, se observó que únicamente el 87.1% de las entidades federativas establece la obligación de los municipios de elaborar un Plan de Desarrollo y sólo el 64.5% establece sus características mínimas.

Es importante señalar que, para algunas entidades federativas, los elementos que se analizaron en las leyes orgánicas no se mencionan, debido a que existe normativa específica que regula dichos elementos de manera amplia.

La información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, señala que el 79.0% de los municipios tienen un Plan Municipal de Desarrollo. Los gobiernos municipales que no disponen de este plan se localizan principalmente en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán.

³⁵El estado de Tlaxcala no fue incluido en este análisis ya que no se ubicó su Ley de Planeación estatal.

Cabe mencionar que los planes de desarrollo, en su mayoría, no están formulados de manera adecuada, ya que sólo consideran elementos discursivos y no contienen objetivos específicos, basados en los resultados revelados por diagnósticos que indiquen las condiciones del municipio; también se carece de rigor técnico en el diseño e implementación de estrategias y líneas de acción para el logro de metas y objetivos de corto y mediano plazo.

Al respecto, de acuerdo con el INEGI, a diciembre de 2012, solamente el 41.3% incluyó en sus planes de Desarrollo Municipal indicadores de gestión; el 36.0% indicadores de desempeño para medir el cumplimiento de las metas y objetivos planteados, y en el 49.0% de los gobiernos municipales se implementaron programas estratégicos u operativos a partir del Plan de Desarrollo Municipal.

En el 94.9% de los planes de desarrollo municipal se establece una misión y en el 95.0% su visión; el 90.3% indicaron los objetivos y el 75.1% las metas, los cuales son elementos fundamentales para definir las acciones por realizar en el periodo de gobierno de la administración municipal.

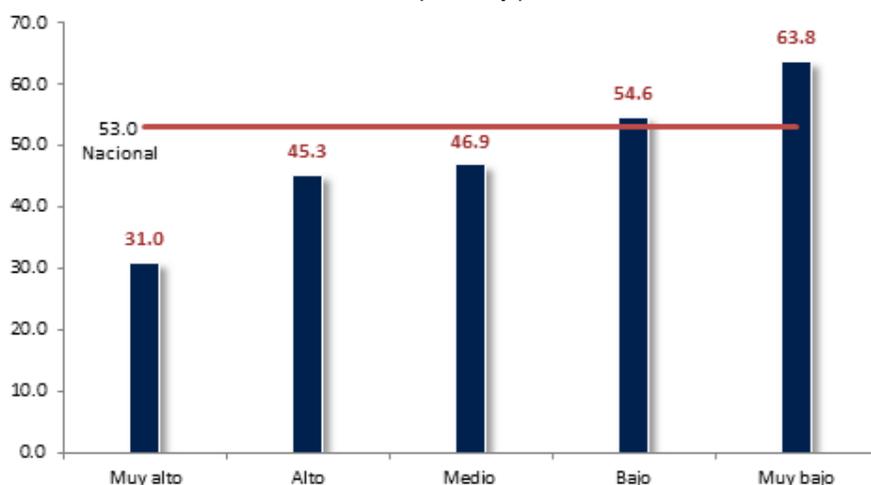
Legislación Municipal

Los municipios tienen la facultad de expedir sus propios reglamentos y disposiciones normativas que requieran para la gestión municipal; el más importante es el Bando de Policía y Buen Gobierno, ya que en éste se define la organización y funcionamiento del municipio; por ello, este ordenamiento es el principal instrumento legal definido por el gobierno municipal.

De acuerdo con el INEGI, el 53.0% de los municipios del país disponen de un Bando de Policía y Buen Gobierno; cabe resaltar que el 63.8% de los municipios que presentan un grado de rezago social muy bajo tienen esta reglamentación, mientras que sólo existe en el 31.0% de los municipios de rezago muy alto.

Las cifras anteriores manifiestan una significativa insuficiencia normativa en la gestión municipal, ya que, como se comentó, ese ordenamiento resulta fundamental para definir de manera particular, las disposiciones de las leyes y normas que regulan el ejercicio de gobierno de los municipios.

PROPORCIÓN DE MUNICIPIOS QUE DISPONEN DE BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE ACUERDO CON EL GRADO DE REZAGO SOCIAL (Porcentaje)



FUENTE: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Otro instrumento normativo importante es el reglamento interior del Ayuntamiento, ya que regula el funcionamiento del órgano encargado del gobierno municipal; sin embargo, de acuerdo con el INEGI, únicamente se dispone de este ordenamiento en el 37.5% de los municipios.

Asimismo, las disposiciones internas relacionadas con obra pública, participación

ciudadana y, planeación y evaluación, sólo se tienen en el 19.4%, 12.7% y 12.0% de los municipios, respectivamente. Lo anterior ocasiona que la normativa existente no coadyuve de manera suficiente a un adecuado funcionamiento de diversas áreas operativas de la administración municipal.



FUENTE: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

La actualización del Bando de Policía y Buen Gobierno y del reglamento interior es necesaria para que se alineen con el marco jurídico del municipio; sin embargo, se observó que menos de la mitad de los Bandos municipales y de los reglamentos interiores se actualizaron

recientemente entre 2012 y 2013, lo cual determina que esta importante disposición no contenga los elementos fundamentales para la actuación del gobierno municipal.

ACTUALIZACIÓN DEL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO Y
EL REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO
(Porcentaje)

Año de actualización	Bando de policía y buen gobierno		Reglamento interior del Ayuntamiento	
	Municipios	%	Municipios	%
Antes de 2007	247	19.1	172	18.8
Entre 2008-2011	440	34.0	330	36.0
Entre 2012-2013	606	46.9	414	45.2
Total	1,293	100.0	916	100.0

FUENTE: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Es fundamental que los municipios tengan un marco normativo actualizado y con suficiencia para reglamentar todos los aspectos relacionados con su gestión, ya que, en la medida en que las leyes, normas, reglamentos y bandos aplicables incluyan elementos acordes a la realidad del municipio, se apoyará un adecuado cumplimiento de las funciones y facultades que corresponden a este orden de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, existen insuficiencias en el marco jurídico y regulatorio de los municipios, que afectan una adecuada gestión municipal. Las mismas insuficiencias se presentan en las leyes orgánicas municipales y en las leyes de planeación, y son más acentuadas en la reglamentación emitida por los propios municipios, por lo que es fundamental definir estrategias para la revisión y actualización de la normativa correspondiente.

Aunado a esta problemática, con frecuencia se presenta el desconocimiento, por parte de los miembros del ayuntamiento, así como de los directivos y personal de las administraciones municipales, de aspectos esenciales del marco jurídico y normativo básico que regula la gestión municipal, particularmente en lo referente a la operación y manejo de los recursos federales transferidos.

En ese sentido y en la perspectiva del desarrollo institucional municipal, se requiere de un marco jurídico y normativo proactivo

que impulse esta materia, aspecto en el que existen importantes áreas de mejora.

En un contexto de mayor alcance, se requiere de una revisión integral del marco jurídico del municipio, para adecuarlo a las nuevas circunstancias de la vida municipal, a efecto de que apoye el fortalecimiento de este orden de gobierno, acorde con los requerimientos del desarrollo nacional.

Estructura organizacional

Uno de los elementos que resulta fundamental para que el municipio pueda atender sus obligaciones normativas y los objetivos planteados en el Plan Municipal de Desarrollo es la estructura organizacional, es decir, las áreas u órganos entre los que se distribuye el trabajo en la institución.³⁶

Por lo anterior, los municipios requieren tener una estructura gubernamental, administrativa y operativa, apropiada y adecuada a sus necesidades, la cual debe corresponderse con las características que presenten. La estructura organizacional de los municipios debe estar fundamentada en un manual de organización que describa las áreas y funciones de cada nivel jerárquico de la administración municipal.

La estructura mínima que establecen las leyes municipales de los estados contiene, además de

³⁶INAFED, Administración municipal.

la presidencia municipal, áreas primordiales que deben conformar la administración para el adecuado desempeño de sus funciones, como se refiere en el segundo apartado del Capítulo I.

Con el análisis de la información del INEGI se determinó que, en 2013, las áreas principales que componen la estructura administrativa en los municipios son las siguientes: tesorería o finanzas el 96.5%, secretaría del ayuntamiento el 94.7%, obras públicas el 92.2%, Desarrollo Integral de la Familia el 88.4%, seguridad pública el 87.8% y contraloría interna el 60.8%.

Al respecto, el INAFED definió una estructura de organización municipal óptima de acuerdo con el tamaño de su población; los municipios de hasta 200 mil habitantes

deben considerar un máximo de 13 áreas dentro de su organigrama óptimo y para las administraciones municipales de más de 200 mil habitantes sugiere aproximadamente 20 áreas.

Con base en la estructura sugerida por el INAFED y con los datos que arrojó el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, se observa que un elevado número de administraciones no disponen de áreas fundamentales para llevar a cabo las acciones que le encomienda la normativa a este orden de gobierno, como son desarrollo social en el 48.1% de los casos, desarrollo económico que no se tiene en el 57.2% y gobierno que falta en el 67.5% de los municipios.

ÁREAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (APM)
(Porcentaje de los municipios que disponen de las áreas)

Áreas que conforman la Administración Pública Municipal	Municipios con hasta 200 mil habitantes		Municipios con más de 200 mil habitantes ¹		N/A	Municipios	
	Total	%	Total	%		Total	%
Áreas de la APM según el organigrama óptimo de los municipios de hasta 200 mil habitantes							
Tesorería o finanzas	2,268	96.6	87	95.6	1	2,356	96.5
Secretaría del Ayuntamiento	2,224	94.7	86	94.5	1	2,311	94.7
Obras públicas	2,168	92.3	81	89.0	1	2,250	92.2
Desarrollo integral de la familia (DIF)	2,078	88.5	79	86.8	1	2,158	88.4
Seguridad pública	2,062	87.8	81	89.0	1	2,144	87.8
Contraloría interna	1,398	59.5	84	92.3	1	1,483	60.8
Servicios públicos	1,274	54.2	82	90.1	-	1,356	55.6
Desarrollo social	1,180	50.2	85	93.4	1	1,266	51.9
Desarrollo económico	966	41.1	79	86.8	-	1,045	42.8
Gobierno	742	31.6	50	54.9	1	793	32.5
Áreas de la APM según el organigrama óptimo de los municipios de más de 200 mil habitantes							
Protección civil	1,179	50.2	50	54.9	-	1,229	50.3
Medio ambiente y ecología	1,053	44.8	57	62.6	1	1,111	45.5
Comunicación social	757	32.2	62	68.1	-	819	33.6
Desarrollo urbano	583	24.8	65	71.4	-	648	26.5
Áreas de la APM adicionales a las consideradas dentro del organigrama óptimo							
Educación	1,495	63.6	56	61.5	1	1,552	63.6
Justicia municipal	1,416	60.3	29	31.9	-	1,445	59.2
Salud	1,190	50.7	44	48.4	-	1,234	50.6
Agua potable, saneamiento y alcantarillado	1,182	50.3	44	48.4	-	1,226	50.2
Asuntos jurídicos y/o consejería jurídica	1,048	44.6	55	60.4	-	1,103	45.2
Oficialía mayor o Administración	1,020	43.4	75	82.4	1	1,096	44.9
Otra	1,008	42.9	67	73.6	1	1,076	44.1
Equidad de género y/o derechos de las mujeres	727	30.9	60	65.9	-	787	32.2
Turismo	532	22.6	34	37.4	1	567	23.2
Transparencia	514	21.9	40	44.0	-	554	22.7
Informática o Tecnologías de información y comunicación	400	17.0	36	39.6	-	436	17.9
Planeación y/o Evaluación	373	15.9	54	59.3	1	428	17.5
Tránsito	344	14.6	32	35.2	-	376	15.4
Participación ciudadana	304	12.9	37	40.7	-	341	14.0
Mejora de la gestión gubernamental	108	4.6	19	20.9	-	127	5.2
Trabajo	105	4.5	7	7.7	-	112	4.6
Bomberos	91	3.9	21	23.1	-	112	4.6
No especificado	1	0.0	-	-	-	1	0.0

FUENTE: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

¹La Agenda para el Desarrollo Institucional considera la Agenda ampliada para las capitales de los estados y los municipios de más de 200 mil habitantes; es por ello, que se incluyeron los municipios de Colima y Tlaxcala, a pesar de que su población es menor de 200 mil habitantes.

La falta de áreas fundamentales como las señaladas con anterioridad impide realizar eficazmente la gestión de la administración municipal.

Las debilidades de la estructura organizacional y su atención mediante las estrategias correspondientes deben ser identificadas mediante evaluaciones y diagnósticos específicos de los procesos a cargo de la administración municipal, a efecto de determinar en cada caso la necesidad de crear, fortalecer o eliminar las áreas respectivas.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de fortalecimiento institucional municipal si bien debe considerar modelos organizacionales genéricos, éstos deberán atender las necesidades particulares de cada municipio.

Una estructura organizacional adecuada, funcional y suficiente, permite al gobierno municipal cumplir sus metas y objetivos; de igual forma, desarrolla una visión de largo plazo que supera el periodo de administración de los ayuntamientos, lo cual se refleja en mejores condiciones para el municipio y su población.

Recursos humanos

Es el elemento más importante dentro de toda organización; en el municipio, sus servidores públicos se sujetarán a su normativa y serán los responsables del cumplimiento de los objetivos de la administración; por ello, es indispensable que se realice un proceso eficiente de selección del personal para integrar la estructura municipal, con perfiles acordes con el objetivo de cada puesto; implantar en el municipio el servicio profesional de carrera municipal para reducir la elevada rotación del personal; así como implementar acciones sistemáticas frecuentes de capacitación y evaluación.

El Ayuntamiento está conformado por tres autoridades que se designan mediante elección popular; éstas son el presidente municipal, síndicos y regidores, cuyas funciones fueron mencionadas en el capítulo I de este documento; los requisitos para ocupar estos cargos se encuentran establecidos en la Constitución Política de cada estado; sin embargo, en su mayoría, el texto constitucional se limita a considerar requisitos básicos de residencia y edad.

En relación con el grado educativo de las autoridades municipales, el INEGI señala que el 0.2% de los presidentes municipales no tiene estudios o sólo tiene hasta el preescolar, el 10.2% tiene educación primaria, el 10.3% educación secundaria, el 11.9% educación media superior y el 44.4% tiene estudios de educación superior; el resto de los municipios no proporcionó la información correspondiente.³⁷

Los estados donde se presenta el mayor número de presidentes municipales con primaria como máximo grado de escolaridad son Puebla con el 18.4% y Oaxaca con el 21.4%, respecto del total de esas autoridades.

En relación con los síndicos de los municipios, el 0.9% no tiene estudios o sólo tiene educación preescolar, el 22.0% educación primaria, el 17.4% educación secundaria, el 15.0% media superior y el 42.1% tiene educación superior.

Por su parte, el grado de estudios de los regidores por nivel educativo fue el siguiente: sin estudios o sólo con preescolar el 1.0%, primaria el 21.8%, secundaria el 20.1%, medio superior el 16.8% y superior el 36.6%.

En los puestos que no son de elección popular, alrededor de una cuarta parte reporta al INEGI nivel de estudios básico, a saber, el

³⁷El mayor número de municipios que no reportaron la información o no disponían de ella son, Oaxaca (40.1%), Tlaxcala (9.5%), Veracruz (7.5%), Estado de México (6.6%) y Chihuahua (5.5%).

0.5% de los titulares de la administración municipal no tiene estudios o sólo de nivel preescolar, el 11.0% tiene primaria, el 12.6%

cursó secundaria, el 16.4% tiene estudios de nivel medio superior y el 46.8% de educación superior.

GRADO DE ESTUDIO DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO Y DE LOS TITULARES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (Porcentaje)

Grado de estudio	Presidentes Municipales	%	Síndicos	%	Regidores	%	Titulares de área	%
Ninguno o preescolar	6	0.2	23	0.9	185	1.0	212	0.6
Primaria	249	10.2	576	21.9	3,877	21.9	4,316	11.0
Secundaria	252	10.3	456	17.4	3,566	20.1	4,956	12.6
Medio Superior ^{1/}	291	11.9	394	15.0	2,983	16.8	6,448	16.4
Superior ^{2/}	1,084	44.4	1,104	42.1	6,492	36.6	18,365	46.8
ND ^{3/}	559	23.0	71	2.7	643	3.6	4,956	12.6
Total	2,441	100.0	2,624	100.0	17,746	100.0	39,253	100.0

FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

^{1/} Medio Superior incluye preparatoria y técnica o comercial.

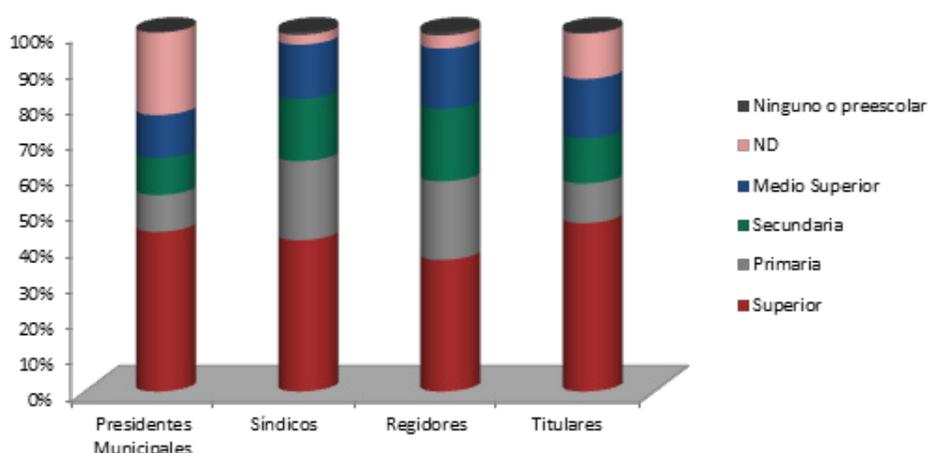
^{2/} Superior incluye licenciatura, maestría y doctorado.

^{3/}ND: No disponible

En general, se aprecia que, más del 20.0% del total de los titulares de área tienen sólo educación básica.

Adicionalmente a la relevancia de la preparación académica, importante para el eficiente desempeño de las actividades

GRADO DE ESTUDIO DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO Y TITULARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (Porcentaje)



FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

de los servidores públicos municipales, es esencial también que tengan experiencia laboral, habilidades y conocimiento en el funcionamiento del municipio.

Al respecto, la adecuada gestión de las administraciones municipales se ve afectada por la falta de experiencia de un elevado

número de integrantes del ayuntamiento y de los responsables de las áreas. De acuerdo con el INEGI, en 2013, sólo el 28.5% de los presidentes municipales, el 29.8% de los síndicos, el 25.1% de los regidores y el 27.4% de los titulares de área, tuvieron como último empleo un puesto en el sector gubernamental.

ÚLTIMO EMPLEO DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO Y TITULARES DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES ANTES DE OCUPAR SU CARGO
(Porcentaje)

Último empleo	Presidentes Municipales	Síndicos	Regidores	Titulares
Gobierno Federal	7.0	7.9	6.6	4.7
Gobierno Estatal	10.7	9.3	7.7	7.3
Gobierno Municipal	10.8	12.6	10.8	15.4
Negocio propio	25.8	31.2	31.0	21.5
Empleado del sector privado	3.7	6.6	7.2	9.6
Cargo elección popular	3.2	1.2	1.6	0.9
Representación sindical	0.4	0.6	0.7	0.2
Cargo en partido político	1.4	1.2	1.8	0.6
Primer trabajo	1.3	6.3	8.4	6.2
Otro	10.3	18.9	18.6	16.3
ND	25.4	4.2	5.6	17.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

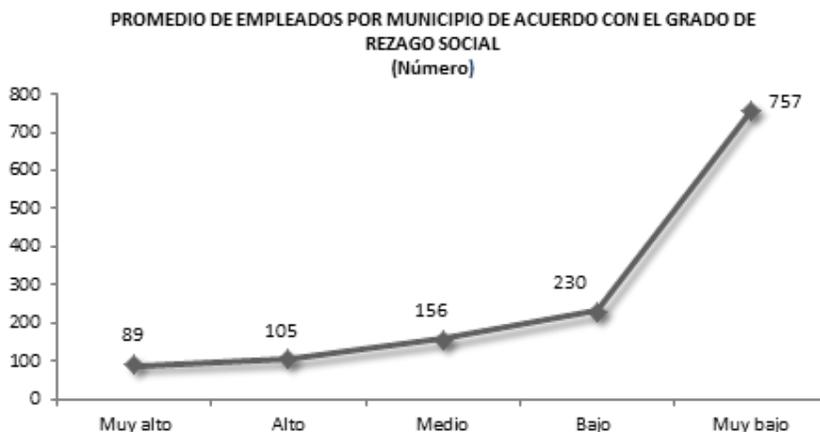
Las actividades desempeñadas por los servidores públicos, en algunas áreas o procesos, requieren de amplio conocimiento, un perfil técnico y experiencia para llevarlas a cabo en forma eficiente; sin embargo, la mayoría de las contrataciones de los servidores públicos municipales son de confianza o eventuales, lo que propicia una elevada rotación de personal.

Generalmente, al iniciarse el periodo de gobierno los servidores públicos son sustituidos por empleados que desconocen los procesos de gestión y requieren capacitación y amplios periodos de aprendizaje; es por ello que se pierde una gran parte de los avances logrados en el proceso formativo de experiencia y profesionalización del personal en actividades indispensables para la administración pública

municipal y además se reinventan las formas de trabajo, por la falta de institucionalización de los procesos operativos.

Sobre el particular, los municipios reportaron que tenían un total de 851,786 empleados,³⁸ lo que representa un promedio de 349 empleados por municipio; sin embargo, el promedio de servidores públicos según el grado de rezago social del municipio es el siguiente: muy bajo 757 empleados, bajo 230, medio 156, alto 105 y muy alto 89, lo cual manifiesta amplias diferencias entre las administraciones municipales.

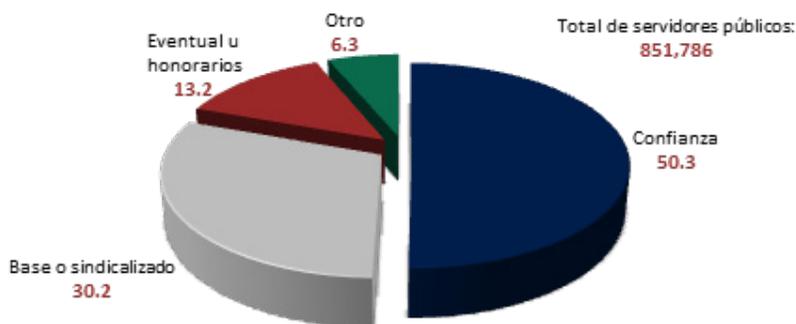
³⁸Incluye al personal de la administración central y paramunicipal. Además, de los que no pudieron ser especificados.



FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, y CONEVAL, Grado de rezago social 2010.

El personal de base o sindicalizado representaba el 30.2% respecto del total, el personal de confianza ascendía al 50.3% y los eventuales o de honorarios representaban el 13.2%, el resto no especificó el tipo de contratación.

TIPO DE CONTRATACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (Porcentaje)



FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

En general, el personal que permanece en el gobierno municipal por más de una administración es el de base o sindicalizado, por lo que se puede estimar que, aproximadamente, el 70.0% de los trabajadores son susceptibles de ser sustituidos en cada cambio de administración; en ese sentido, es primordial la implementación de mecanismos que aseguren la profesionalización y permanencia de los empleados, ya que incorporar personal sin experiencia en la administración municipal dificulta la continuidad de los procesos

operativos e implica reiniciar periódicamente el proceso de aprendizaje de los nuevos servidores públicos.

La AALMAC,³⁹ señala que, anualmente, en promedio el 15.0% de los trabajadores que laboran en los municipios del país deja su puesto.

Para coadyuvar en la profesionalización de los servidores públicos municipales es conveniente

³⁹Revista Alcaldes de México, Rotación 15% en personal de ayuntamientos, 1 de julio de 2013.

revisar la normativa estatal para que, mediante una disposición de observancia general para todos los municipios, se institucionalice el servicio civil de carrera, lo que podría coadyuvar a un mejor funcionamiento de las actividades y tareas, y aseguraría la permanencia de los servidores públicos que tienen el conocimiento para desempeñar su cargo y función.

Sin embargo, es importante señalar que el proceso de implementación del sistema civil de carrera en los municipios, requiere la conciliación de procesos políticos y financieros de las administraciones municipales, por los múltiples aspectos que implica.

Actualmente, sólo en 8 entidades federativas existe una Ley Estatal de Servicio Civil o Profesional de Carrera, aplicable al personal que labora en los municipios; por otra parte, sólo en 15 estados las leyes orgánicas municipales señalan su incorporación en la Administración Pública Municipal.

De acuerdo con datos del INEGI, en 2013 sólo el 3.6% de los municipios tenía implementado el Servicio Civil de Carrera y el 4.1% reportó realizar concursos públicos y abiertos para llevar a cabo contrataciones. Asimismo, únicamente el 16.8% tenía programas de capacitación y el 9.7% mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos.

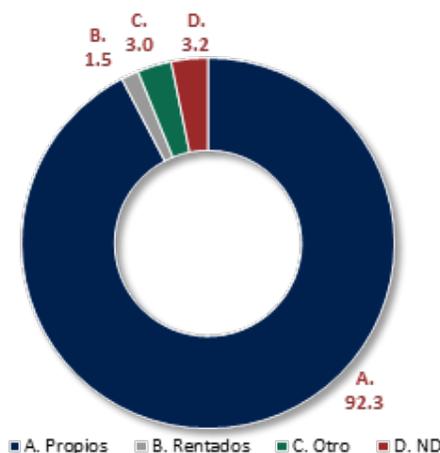
A pesar de las limitantes económicas que reflejan los gobiernos municipales en sus finanzas, es importante implementar el servicio civil de carrera para que las contrataciones se realicen mediante concursos públicos; de igual forma, para que los ascensos y promociones se efectúen conforme al sistema escalafonario que considera la preparación, el desempeño y la antigüedad de los servidores públicos para ocupar los puestos y plazas disponibles.

Mobiliario y Equipo

Un factor importante para apoyar el desarrollo institucional en los gobiernos municipales es la disposición de instalaciones que permitan el ejercicio de sus funciones; acceso a los servicios necesarios para realizar sus actividades; equipo suficiente, actualizado y adecuado a las necesidades municipales (hardware, software, mobiliario en general, entre otros) y que además, exista un constante mantenimiento, tanto de las instalaciones como del equipo.

En relación con los bienes inmuebles de la administración municipal, el 92.3% pertenecen al registro patrimonial propio del municipio, el 1.5% corresponden a bienes rentados, y el resto tiene otro tipo de situación; en ese sentido, el área que tiene el mayor número de bienes en los municipios es la oficina del presidente municipal.

TIPO DE INMUEBLES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL
(Porcentaje)



FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Otros elementos fundamentales para el eficiente ejercicio de las funciones del municipio son los servicios de comunicación; uno de los principales es el servicio telefónico; sin embargo, de acuerdo con información del INEGI, en 2013, el 11.8% de los municipios del país no disponen de este servicio.

El Internet es un servicio de información y comunicación prioritario, sobre todo para aquellos municipios que por sus condiciones geográficas presentan dificultad de acceso y traslado; al respecto, el 71.7% de los municipios tiene acceso a esta red; pero sólo el 47.2% dispone de un sitio web, los cuales son herramientas de fácil acceso, con información que puede ser consultada por la población en general y que coadyuva a la transparencia y rendición de cuentas del quehacer municipal.

Los bienes muebles como computadoras e impresoras son indispensables para realizar tareas administrativas y operativas dentro del gobierno municipal; de acuerdo con el INEGI, en 2013, los gobiernos municipales disponían de 164,129 equipos de cómputo, un promedio de 67 por municipio; de éstos, el 87.1% son de escritorio, el 10.4% portátiles y el resto no pudieron ser especificados.

Si se relaciona el número de computadoras con el total del personal de las administraciones municipales, en promedio, a nivel nacional, se dispone de una computadora por cada 5 empleados. Este promedio es menor en entidades federativas como Puebla, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro, en donde este valor es de 3 empleados por computadora; mientras que en estados como Tabasco y Tamaulipas el promedio supera o duplica al nacional, con 11 y 10 personas por cada computadora, en ese orden.



FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

En el 8.7% de los municipios se tiene una computadora para el uso de uno o dos empleados, en el 33.0% una para el uso de tres a cinco empleados y en el 54.0% tiene una por cada seis empleados o más, situación que no apoya una adecuada gestión; el resto de municipios no dispone de ésta información.

De acuerdo con los indicadores definidos por el INAFED en la Agenda para el Desarrollo Municipal, el parámetro recomendable es el uso de una computadora por cada dos personas.

Las insuficiencias en las capacidades institucionales que presentan los municipios de ciertas entidades federativas se generan en parte, por el reducido equipo que tienen las administraciones; en algunos casos, esta situación se debe al significativo dinamismo que ha tenido la contratación de personal, mayor que el de la adquisición de equipo.

Participación social

El municipio es el órgano más cercano a la población, por lo que es indispensable que

ésta participe activamente en las decisiones y acciones del gobierno municipal. Para coadyuvar en este proceso, es importante que exista una normativa y mecanismos que impulsen esa participación.

Para lo anterior, una instancia importante es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que se integra por el presidente y personal de la administración municipal, así como de la sociedad; en ocasiones participan representantes de las instancias del gobierno estatal y federal. Sin embargo, en algunos municipios su conformación es más formal que efectiva.

En la mayoría de los municipios donde dicho órgano opera, su ámbito de actuación se centra en la gestión de los recursos del FISM, principalmente en la integración del programa de inversión de este fondo; sus actividades en el seguimiento del ejercicio del fondo son menores y prácticamente nulas en la evaluación.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, el 60.8% de los municipios tienen formalmente

instalado un COPLADEMUN u órgano similar; además, en el 49.6% participó la sociedad en la definición del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y sólo el 31.1% de los comités dispone de un mecanismo de control y evaluación del Plan.

Adicionalmente, en el 38.1% de los municipios hubo participación por parte de la ciudadanía o consultas públicas en la planeación, en el 17.8% en el proceso de evaluación y en el 28.6% en temas de transparencia.

Si bien en algunos municipios se han realizado esfuerzos importantes en materia de participación social, éstos aún son limitados y no se han consolidado como procesos efectivos que coadyuven a una eficiente gestión municipal de los recursos públicos. Es primordial reiterar la necesidad de la participación activa de la población en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas municipales mediante organismos como el COPLADEMUN, en favor del desarrollo integral municipal y la correcta vigilancia de la aplicación de los recursos públicos.

Asimismo, es fundamental que se haga efectiva la presencia y operación de las figuras de participación social previstas por la normativa de los fondos y programas operados por los municipios, particularmente los comités comunitarios del FISM, cuya presencia y funcionamiento adecuados son fundamentales en el proceso integral de gestión de ese fondo, sobre todo en el seguimiento y vigilancia de sus recursos.

Coordinación Intergubernamental

Este aspecto se considera primordial para coadyuvar al municipio en el cumplimiento de sus funciones; se conceptualiza como la vinculación de un conjunto de acciones

(programas y proyectos, entre otros), por medio de una interacción dinámica entre los distintos órdenes de gobierno.

Para tener una adecuada comunicación intergubernamental encaminada al desarrollo del municipio, se debe tener conocimiento de los procedimientos y facultades para gestionar recursos; una estrategia de cooperación entre los tres órdenes de gobierno y un pleno acompañamiento de las dependencias federales y estatales hacia el municipio.

Una de las principales obligaciones que deben cumplir los gobiernos municipales es proporcionar a su población los servicios públicos, señalados en el artículo 115 de la CPEUM; sin embargo, por las múltiples limitaciones administrativas y financieras, y la heterogeneidad de los municipios, que se han mostrado en este documento, existen insuficiencias y disparidades en la cobertura de servicios, principalmente entre las cabeceras municipales y el resto de las localidades que los integran.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 del INEGI, la cobertura de los servicios públicos municipales fue la siguiente:

COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
(Porcentaje)

Servicios públicos municipales	Cabecera municipal	Resto del municipio
Panteones	92.3	60.1
Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos	89.7	51.3
Seguridad pública	87.9	58.4
Agua potable, drenaje y alcantarillado	86.8	50.1
Rastros	84.9	31.6
Mantenimiento y equipamiento de áreas verdes, jardines y parques	84.3	45.3
Tratamiento y disposición final de residuo sólidos	81.1	49.3
Tránsito	80.3	40.1
Mercados y centrales de abasto	79.6	27.7
Mantenimiento y equipamiento de inmuebles y espacios públicos	79.4	45.2
Mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades	78.1	45.2
Tratamiento y disposición de aguas residuales	69.6	29.6

FUENTE: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

NOTA: Los datos corresponden al promedio nacional e incluyen la información proporcionada por las demarcaciones territoriales del D.F.

En la situación anterior incide la concentración de la población en las cabeceras municipales, las condiciones geográficas de las localidades, el costo-beneficio en la prestación de servicios y el impacto político de las acciones, así como el alcance de la gestión de la población respecto de los servicios públicos.

La capacidad de los gobiernos municipales para proporcionar servicios se ha visto rebasada por su elevada demanda; la problemática se incrementa en los municipios con mayor población, ya que al extenderse a lo largo de su territorio, colindan con otros municipios y se conforman zonas metropolitanas.

Para atender esta problemática, los municipios pueden acordar elementos de cooperación y coordinación con otro ente de gobierno; entre 2010 y 2011 el 20.2% de las administraciones municipales establecieron asociaciones con gobiernos municipales, con el Gobierno Estatal o el Gobierno Federal, mediante la firma de convenios, contratos, acuerdos u otros instrumentos. Los principales servicios públicos acordados fueron, seguridad pública, agua potable, drenaje o alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos

sólidos y mantenimiento o equipamiento de calles y vialidades.

Si bien los municipios poseen autonomía, es necesario que exista un acompañamiento de los otros órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades institucionales que coadyuven a que la administración municipal sea eficaz, eficiente y transparente.

En este sentido, los municipios reciben capacitación de instancias federales entre las que se encuentran el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), además de la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL). Estas instituciones orientan a los ayuntamientos para realizar acciones de mejora en la gestión de la administración pública municipal.

En 2013 estos organismos realizaron 2514 cursos y capacitaciones en los que, también participaron los gobiernos estatales.

CURSOS DE CAPACITACIÓN PARA MUNICIPIOS EN 2013, POR INSTANCIA EJECUTORA
(Número de cursos)

Materia del curso, taller o actividad de capacitación	EFSL	INDETEC	INAFED	Total
Administración municipal	1,343	-	67	1,410
Adquisiciones y obra pública	108	-	-	108
Contabilidad gubernamental	764	24	11	799
Control Interno	12	-	-	12
Recursos federales (FISM, FORTAMUN-DF, SUBSEMUN)	101	-	-	101
Indicadores y evaluación	26	-	4	30
Presupuesto Basado en Resultados	31	4	3	38
Transparencia	5	-	-	5
Uso de tecnologías	2	-	-	2
Otros	9	-	-	9
Total	2,401	28	85	2,514

FUENTE: Informe del PROFIS, información proporcionada por INDETEC e INAFED sobre la Cobertura de Capacitación Municipal.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que, del FISM, los municipios pueden utilizar hasta un 2.0% de los recursos asignados, para convenir con la SEDESOL y el gobierno estatal un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), con objeto de fortalecer las capacidades institucionales. Sin embargo, pese a las significativas debilidades en esa materia, en 2013, de acuerdo con la información proporcionada por las delegaciones de la SEDESOL, sólo el 18.5%⁴⁰ de los municipios firmó un convenio, con la secretaría y el gobierno del estado, para ejercer recursos de este programa, por un monto de 284.8 mdp, es decir, un promedio de 0.6 mdp por municipio.

De acuerdo con lo anterior, en 2013, de un importe susceptible de aplicar en el concepto de Desarrollo Institucional Municipal de 933.1 mdp, sólo se utilizó el 30.5%.

Los principales rubros de gasto en los que se previó la aplicación de los recursos del PRODIM fueron los siguientes: el 54.4% en consultoría e investigación para el fortalecimiento de la gestión municipal, el 14.7% en cursos de capacitación y actualización, y el 13.5% en la adquisición de software y hardware.

⁴⁰El porcentaje indica los municipios que firmaron un convenio para el Programa de Desarrollo Institucional, con la SEDESOL y el gobierno del estado, respecto de los 2,445 municipios que recibieron recursos federales del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

FISM: RECURSOS PROGRAMADOS EN EL PRODIM POR RUBRO EN 2013
(Porcentaje)

Concepto	Monto (Miles de pesos)	%
Consultoría e investigación especializada para el fortalecimiento de la gestión institucional municipal	154,776.4	54.4
Cursos de capacitación y actualización (no incluye estudios universitarios y de posgrado)	41,790.9	14.7
Adquisición de software y hardware	38,477.0	13.5
Acondicionamiento de espacios físicos	13,364.9	4.7
Coordinación interinstitucional	12,255.7	4.3
Creación y actualización del plan municipal de desarrollo	6,952.3	2.4
Adquisición y creación de sistemas de información	5,070.2	1.8
Promoción de participación ciudadana	5,500.7	1.9
Creación y actualización del programa municipal de protección civil	2,028.5	0.7
Actualización de catastro municipal	1,479.7	0.5
Creación y actualización del plan municipal de ordenamiento territorial	1,259.2	0.4
Actualización de padrón de contribuyentes y/o tarifas	1,125.7	0.4
Adquisición de vehículos	687.6	0.2
Total	284,768.7	100.0

FUENTE: Información proporcionada las delegaciones de la SEDESOL sobre 21 entidades federativas.

Las acciones para apoyar a los municipios en los procesos de mejora institucional deben ser coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, para potenciar su impacto. Lo anterior se hace particularmente necesario ahora que la SEDESOL ha emitido nuevos lineamientos para la regulación de estos recursos.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia, entre otros aspectos, significa dar a conocer a la población la información sobre la gestión gubernamental, en medios de fácil acceso, con el fin de coadyuvar a una eficiente rendición de cuentas.

Este aspecto no garantiza por sí mismo la rendición de cuentas, pero es un factor que apoya el desarrollo de este proceso.

Es un elemento primordial en el municipio, ya que los ciudadanos exigen información de los resultados obtenidos con el ejercicio de los recursos, el cumplimiento de las metas y los objetivos, la calidad, eficacia y eficiencia con que fueron aplicados, y en general sobre la gestión municipal.

En materia de transparencia, a partir de 2007

se realizaron modificaciones a la normativa de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las cuales están establecidas en los artículos 134 de la CPEUM; 48 de la Ley de Coordinación Fiscal; 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, 71 y 72 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Para dar cumplimiento a las disposiciones en esta materia, la SHCP diseñó el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), el cual permite a los municipios reportar la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos que les fueron transferidos mediante el Ramo General 33, los subsidios y los convenios de reasignación y de descentralización; este sistema se divide en 3 apartados, el Formato Único en donde se registran las obras y acciones realizadas por el municipio; el Formato Nivel Fondo (nivel financiero), en el que se presenta la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y los erogados, y los Indicadores de Desempeño.

En 2014 se realizaron mejoras a ese sistema, las cuales hacen posible identificar los recursos

ejercidos del gasto federalizado por programa, fondo o convenio, con una desagregación por partida genérica de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto establecido por el CONAC; esta clasificación permite conocer en qué se gastan los recursos en todos los órdenes de gobierno. No obstante, la entrega de información por parte de los municipios presenta irregularidades y además, su calidad es reducida.

Para los fines de este estudio se analizó el cumplimiento de esta disposición para el FISM, el FORTAMUN-DF y el SUBSEMUN, cuyos resultados al cuarto trimestre de 2013

fueron los siguientes:

- FISM: el Formato Único se entregó por el 49.4% de los municipios, el Formato Nivel Fondo por el 31.0% y los indicadores de desempeño por el 21.3%.
- FORTAMUN-DF: el Formato Único se entregó por el 38.7% de los municipios, el Formato Nivel Fondo por el 27.5%, y los indicadores de desempeño por el 17.6%.
- SUBSEMUN: el Formato Único se entregó por el 43.0% de los municipios y el Formato Nivel Fondo por el 19.9%.

INFORMES TRIMESTRALES REGISTRADOS EN EL PORTAL APLICATIVO EN 2013
(Porcentaje de entrega)

Fondo	Formato Único / Trimestre			Formato Nivel Fondo / Trimestre			Indicadores / Trimestre		
	2°	3°	4°	2°	3°	4°	2°	3°	4°
FISM	37.4	52.3	49.4	20.7	25.6	31.0	21.8	16.6	21.3
FORTAMUN-DF	29.9	40.5	38.7	22.9	27.5	30.4	17.5	13.4	17.6
SUBSEMUN*	35.1	44.2	43.0	26.7	37.1	19.9	N/A	N/A	N/A

FUENTE: Portal Aplicativo de la SHCP del Sistema del Formato Único, 2013.

NOTAS: El primer trimestre no se publicó debido al cambio de base en el SFU de la SHCP.

*Porcentaje en relación con el total de municipios beneficiados.

N/A Para el caso de SUBSEMUN no se han diseñado indicadores por la SHCP y la dependencia coordinadora para incorporarse en el PASH.

Cabe señalar que la normativa que regula estas disposiciones no incluye sanciones en caso de incumplimiento, por lo que su entrega obedece a la voluntad y compromiso de los gobiernos municipales.

En relación con los temas de información que son públicos, en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013 del INEGI, más del 97.0% de los municipios indicó que las Cuentas Públicas, información sobre ingresos (propios, por participaciones y por aportaciones), su presupuesto y la deuda pública son de libre acceso para la población que desee consultarlos.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para apoyar su

ejercicio eficiente; en el caso de los gobiernos municipales, esta responsabilidad es especial por ser el orden de gobierno más cercano a la sociedad.

Cabe reiterar, en especial en este tema, que el Censo Nacional de Gobierno Municipal y Delegacional del INEGI, que fue una fuente fundamental de información para el presente estudio, se elaboró con base en las respuestas a los cuestionarios que ese instituto proporcionó a los municipios; dichas respuestas no se sustentaron en las evidencias documentales correspondientes.

Métodos y procedimientos

Es indispensable que los municipios establezcan los procedimientos mediante los cuales se realizan sus funciones y actividades; además, deberán estar soportados documentalmente por medio de manuales; se deben conocer y aplicar correctamente en toda la estructura organizacional del municipio, así como estar sistematizados y automatizados.

Para asegurar una adecuada gestión municipal, es necesario implementar los manuales de procedimientos en donde se detalle el proceso de las actividades fundamentales; asimismo, disponer de elementos normativos que definan las responsabilidades de cada servidor público, según el puesto que desempeña.

De acuerdo con la información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 del INEGI, sólo el 16.9% de los municipios tenían un reglamento de Administración Pública Municipal. En el caso de los municipios con muy alto grado de rezago social, dicho reglamento estaba disponible sólo en el 6.2% de los municipios.

Asimismo, uno de los ordenamientos primordiales al que le deben dar cumplimiento los gobiernos municipales es la armonización contable. La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), publicada en 2008, establece los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, la cual es obligatoria para los tres órdenes de gobierno.

El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el órgano encargado de determinar los plazos y ajustarlos para la armonización progresiva del sistema de contabilidad gubernamental; en su segunda

reunión de 2013 se establecieron los periodos para que los municipios y sus entes públicos adopten las disposiciones impuestas, los cuales están definidos para 2015.

En relación con la adopción e implantación del proceso de armonización contable en los municipios, en el periodo de 2009 a 2013⁴¹, conforme a la información proporcionada por el INEGI, únicamente el 32.0% de los municipios desarrollaron sistemas informáticos para administrar las operaciones presupuestarias o contables, el 26.2% realizaron la adecuación o fortalecimiento de documentos conceptuales, metodológicos y operativos, y el 13.6% publicaron estos documentos.

La información refleja que el avance de la implementación es insuficiente, a efecto de cumplir con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Al respecto, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, la Auditoría Superior de la Federación revisó los avances en el proceso de armonización en 125 municipios; para ello, se evaluó el cumplimiento de 20 disposiciones normativas emitidas ese año, que son responsabilidad de los municipios; para los efectos del análisis, se identificaron cuatro niveles de cumplimiento; con un avance mayor de 15 a 20 normas se encuentran 27 municipios.

En 28 municipios se registró un cumplimiento medio, de 8 a 14 normas; 26 municipios tuvieron un avance calificado como básico, de 1 a 7 normas; se observa un nulo avance en 43 municipios; y un municipio no proporcionó información.

⁴¹Considera las acciones realizadas al momento de la aplicación del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales de mayo a octubre de 2013.

Conclusión

El análisis de los aspectos considerados en este capítulo, para conocer de manera general las capacidades institucionales de los municipios, manifiesta que existen significativas insuficiencias en los aspectos analizados; si bien el concepto es amplio y abarca múltiples elementos, éstos son básicos para el cumplimiento de las obligaciones de las administraciones municipales.

Entre las limitantes que se detectaron en el presente diagnóstico, las principales son las siguientes:

- El marco jurídico actual no es proactivo para impulsar de manera estratégica a nivel local un proceso de desarrollo de las capacidades institucionales, ya que carece de acciones enfocadas a institucionalizar e impulsar procesos efectivos en esa materia.
- Los planes de desarrollo municipal generalmente carecen de verdaderos diagnósticos de necesidades y estrategias para alcanzar metas y objetivos, son documentos propiamente discursivos en su mayoría.
- Los elementos de profesionalización existentes no coadyuvan para que los cargos de alta competencia y de amplia responsabilidad los presidan los empleados mejor capacitados y con mejor aptitud; asimismo, no garantizan la permanencia de aquellos que son esenciales para el desarrollo adecuado de la gestión municipal. La rotación de personal es elevada y hace perder capacidades formadas.
- La estructura organizacional del municipio presenta debilidades y es insuficiente para apoyar el cumplimiento de los objetivos institucionales. En una cantidad importante de municipios se carece de áreas estratégicas para su adecuado funcionamiento.
- La coordinación intergubernamental para el desarrollo institucional tiene áreas de mejora. Las insuficiencias existentes limitan el impacto de las acciones que se realizan.
- Se observan importantes carencias de servicios de comunicación e información, que se acrecientan en aquellos municipios con difícil acceso.
- Se requiere actualizar el marco jurídico de los municipios para impulsar el fortalecimiento de este orden de gobierno en el contexto de las nuevas circunstancias del desarrollo nacional.
- De acuerdo con el índice elaborado por la ASF, para medir el nivel de las capacidades institucionales, existe una relación inversa entre el grado de desarrollo institucional y su grado de rezago social, por lo que es prioritario que se desarrolle una estrategia de los tres órdenes de gobierno que atienda principalmente a los municipios con mayor rezago.

Capítulo VI

ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL. PRINCIPALES RESULTADOS

Marco metodológico

Con el fin de apoyar la formulación del Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, se consideró conveniente la elaboración de un indicador que permitiera medir el nivel de las competencias institucionales de los municipios y proporcionar a los tres órdenes de gobierno elementos de referencia para el diseño e implementación de estrategias en esta materia; para tal fin se formuló el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM).

Su objetivo es sintetizar en un solo valor la evaluación de las capacidades institucionales de los municipios y facilitar el análisis de este renglón.

Su fundamento y antecedentes se observan en los trabajos realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), respecto del Informe sobre Desarrollo Humano que es publicado desde 2002.

En el primer informe de 2002 se expuso el significado del desarrollo humano; se planteó su medición por entidad federativa con una metodología comparable internacionalmente y se describió el estado y su desigualdad desde diversas dimensiones.

En 2004, el PNUD publicó el Índice de Desarrollo Humano Municipal, el cual, con base en la información oficial de 2000, ofreció un panorama del estado de desarrollo humano para este orden de gobierno.⁴²

⁴²Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005 en http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_Municipal_en_Mexico_2000-2005-2.pdf

A partir del Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano y desde la perspectiva impulsada por el PNUD, se publicaron posteriormente investigaciones aplicadas al ámbito estatal: la primera, en 2005, se enfocó en San Luis Potosí en la que se identificaron áreas de oportunidad en la agenda estatal de desarrollo;⁴³ la segunda, en 2007, se refirió a Michoacán, con el propósito de conducir acciones de política pública para impulsar el desarrollo de todos los habitantes de la entidad en el largo plazo,⁴⁴ y en 2009 se replicó esta dinámica de investigación en el estado de Jalisco.

En esta tercera investigación, denominada “Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas”, el PNUD se enfocó en las capacidades institucionales de los gobiernos locales y el desarrollo humano.⁴⁵

En el capítulo 6 de dicha investigación, los investigadores Jorge de Dios López y David Gómez Álvarez presentan el tema: “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad”; para su desarrollo, aplicaron como instrumento principal el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales

⁴³Thierry Lemaesquier, Representante Residente, PNUD/México en http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_SLP_2005_27-041.pdf. Fecha de consulta 25 de junio de 2014.

⁴⁴Martínez-Soliman, Magdy, Representante Residente, PNUD/México en http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/01IDHmich_prel.pdf. Fecha de consulta 25 de junio de 2014.

⁴⁵Gómez Álvarez, David (coordinación, prefacio y textos), 2010, “Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas”, Porrúa, México.

(ICCIM 2004), que permitió diagnosticar la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus responsabilidades.

Dicho índice incorporó cuatro tipos de capacidades básicas para un gobierno local: fiscal, dotación de servicios, administrativa y rendición de cuentas. Cada una de ellas se medía por indicadores.

Con base en estos antecedentes, la ASF realizó un análisis de la información disponible a nivel municipal y definió indicadores para medir el Desarrollo Institucional Municipal, de acuerdo con los cuatro componentes definidos por el PNUD para el ICCIM; en ese contexto, se formuló el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM).

El elemento fundamental para la elaboración del IDIM fue el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones elaborado por el INEGI desde 2011 y cuyo antecedente fue la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (ENGSPJM 09). En este proyecto, el INEGI solicita, recopila y difunde información estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño de los gobiernos municipales y delegacionales, lo cual realiza cada dos años; el último fue el de 2013.

El IDIM se compone de cuatro subíndices, a saber: Subíndice de Capacidad Financiera (SCF), Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP), Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) y Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC).

Cada Subíndice está compuesto por indicadores y éstos a su vez se integran de una o más variables que fueron consideradas por su relevancia e impacto en el desarrollo institucional municipal, los cuales se describen a continuación:

• **Subíndice de Capacidad Financiera (SCF):** Mide el grado de independencia de los ingresos municipales respecto de las transferencias federales; igualmente incorpora el aspecto referente a si los municipios recaudan por sí mismos el ingreso predial o esta función la realiza otra instancia por cuenta del municipio. Además, se considera la proporción del impuesto predial recaudado respecto del programado.

• **Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP):** Mide la capacidad para cumplir con las funciones que le corresponden en materia de prestación de servicios públicos de acuerdo con el artículo 115 constitucional; lo anterior, mediante la valoración de la cobertura de éstos en la cabecera municipal y en el resto del municipio (viviendas con agua potable, viviendas con drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección de basura y, el mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades).

• **Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA):** Evalúa las capacidades de los municipios en materia administrativa, las cuales son la base para el desarrollo de su gestión, con la medición de la estructura organizacional; existencia del Plan Municipal de Desarrollo; reglamentación municipal; disposición de mobiliario y equipo; disponibilidad de un sistema de catastro y su actualización; profesionalización del personal; herramientas de comunicación disponibles; perfil, experiencia y antigüedad de los titulares de la administración pública municipal; y los avances en materia de armonización contable.

• **Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC):** Determina la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el municipio, que coadyuven

a una eficiente y transparente gestión de la administración municipal. Lo anterior, con indicadores como la información entregada a la SHCP mediante el Sistema de Formato Único (SFU), la reglamentación en materia de transparencia y acceso a la información, participación social y la información pública y de libre acceso.

La ponderación para cada subíndice se determinó con base en el análisis de la importancia de sus indicadores en el desarrollo institucional municipal y fue la siguiente:

Subíndice	Ponderación
SCF	25%
SCPSP	15%
SDA	40%
STRC	20%
Total	100%

Para su cálculo se utilizaron como fuentes de información los Registros Administrativos, Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2012 del INEGI; las Aportaciones Federales para municipios publicadas en los diarios de las entidades federativas y el Censo Nacional de

Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 del INEGI.

Los indicadores utilizados para medir cada uno de los subíndices son los siguientes:

Índice de Desarrollo Institucional Municipal			
SUBÍNDICE DE CAPACIDAD FINANCIERA <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos Propios • Cobro del impuesto predial a cargo de la administración municipal • Porcentaje del impuesto predial recaudado en el año respecto del total programado. 	SUBÍNDICE DE COBERTURA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS <ul style="list-style-type: none"> • Viviendas con agua potable • Viviendas con drenaje • Recolección de basura • Tratamiento y disposición de aguas residuales • Mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades 	SUBÍNDICE DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO <ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional • Existencia de Plan de Desarrollo Municipal • Reglamentación municipal • Mobiliario y equipo en la Administración Municipal • Disponibilidad de catastro y su actualización • Profesionalización del personal en el Ayuntamiento • Herramientas de comunicación • Perfil y antigüedad de los Titulares • Armonización contable 	SUBÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS <ul style="list-style-type: none"> • Información entregada a la SHCP sobre el SFU • Reglamentación en materia de transparencia y acceso a la información • Participación social • Información pública y de libre acceso

FUENTE: Elaborado por la ASF.

Con base en los valores determinados para cada subíndice se formuló el IDIM, para lo cual se definieron seis categorías, que son:

RANGOS EN EL GRADO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, 2013

Grado de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)	Límite Inferior (LI)	Límite Superior (LS)
Muy Alto	0.5927	1.0000
Alto	0.5130	0.5927
Medio-Alto	0.4468	0.5130
Medio	0.3806	0.4468
Bajo	0.3010	0.3806
Muy Bajo	0.0000	0.3010

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el método Dalenius-Hodges.

El método utilizado para la definición de las categorías fue el Dalenius-Hodges, el cual consiste en la formación de estratos, de manera que la varianza obtenida sea mínima para cada uno. Dicha metodología agrupa los valores obtenidos por cada municipio en rangos que sean similares entre sí, pero distintos a los demás. De esta forma, se considera como punto de referencia el valor máximo y el mínimo para realizar el análisis.

La metodología para la determinación del IDIM se presenta de manera detallada en los documentos específicos de los resultados del índice con una perspectiva nacional y para cada uno de los estados, los cuales son un anexo de este estudio.

Es importante subrayar que las variables consideradas para la construcción del IDIM son aquellas para las que se dispone de información de todos los municipios y que tienen correspondencia con las capacidades institucionales de las administraciones municipales. En tal sentido, aunque existen algunos aspectos muy relevantes para la medición de dichas capacidades, no se les consideró por no disponerse de la información respectiva.

Debe destacarse al respecto, que el método utilizado para la formación de los estratos no determina la categorización de los mismos (Muy Alto, Alto y las demás categorías referidas), la cual es convencional en su definición; para efectos de este estudio las mencionadas son las que se consideraron. En tal sentido, las categorías utilizadas fundamentalmente ubican la posición relativa de cada municipio en el contexto de todo el universo de estos entes.

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que un municipio se ubique en la categoría de Muy Alto o Alto, no significa que no presente insuficiencias en sus capacidades institucionales, las cuales incluso pueden ser significativas.

Al respecto, cabe mencionar que el valor máximo considerado en la escala para la determinación del IDIM es de 1.0 y el municipio que mayor calificación alcanzó presentó una puntuación de 0.8711, lo que evidencia que aún los municipios ubicados en las categorías de Muy Alto y Alto, tienen debilidades en sus capacidades institucionales, las cuales deben atenderse. El promedio nacional del índice fue de 0.4382.

Por ello, es importante que los resultados del IDIM se ubiquen y analicen con la consideración de los anteriores señalamientos.

Principales resultados

En México existen grandes desigualdades regionales, los niveles de progreso económico y bienestar social son notablemente diferentes; no sólo entre entidades federativas, sino entre los municipios de cada estado. Esas diferencias se manifiestan asimismo en sus aspectos políticos, culturales y geográficos.

El IDIM se calculó para los 2,441 municipios en los que se realizó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013; para este análisis no fueron consideradas las demarcaciones territoriales del Distrito Federal por la particularidad de su sistema de gobierno, ni 4 municipios de Chiapas creados en 2011, para los que no se dispuso de información.

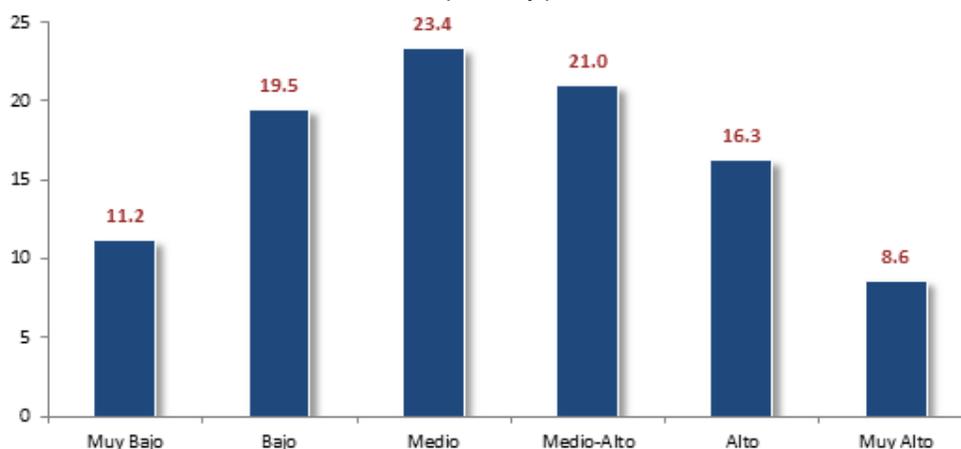
Como resultado, se obtuvo que 211 municipios, el 8.6%, tuvo un grado muy alto; 397, el 16.3%, alto; 512, el 21.0%, medio-alto; 571, el 23.4%, medio; 477, el 19.5%, bajo y 273, el 11.2%, muy bajo.

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (IDIM) Y SUS SUBÍNDICES, 2013
(Número de municipios)

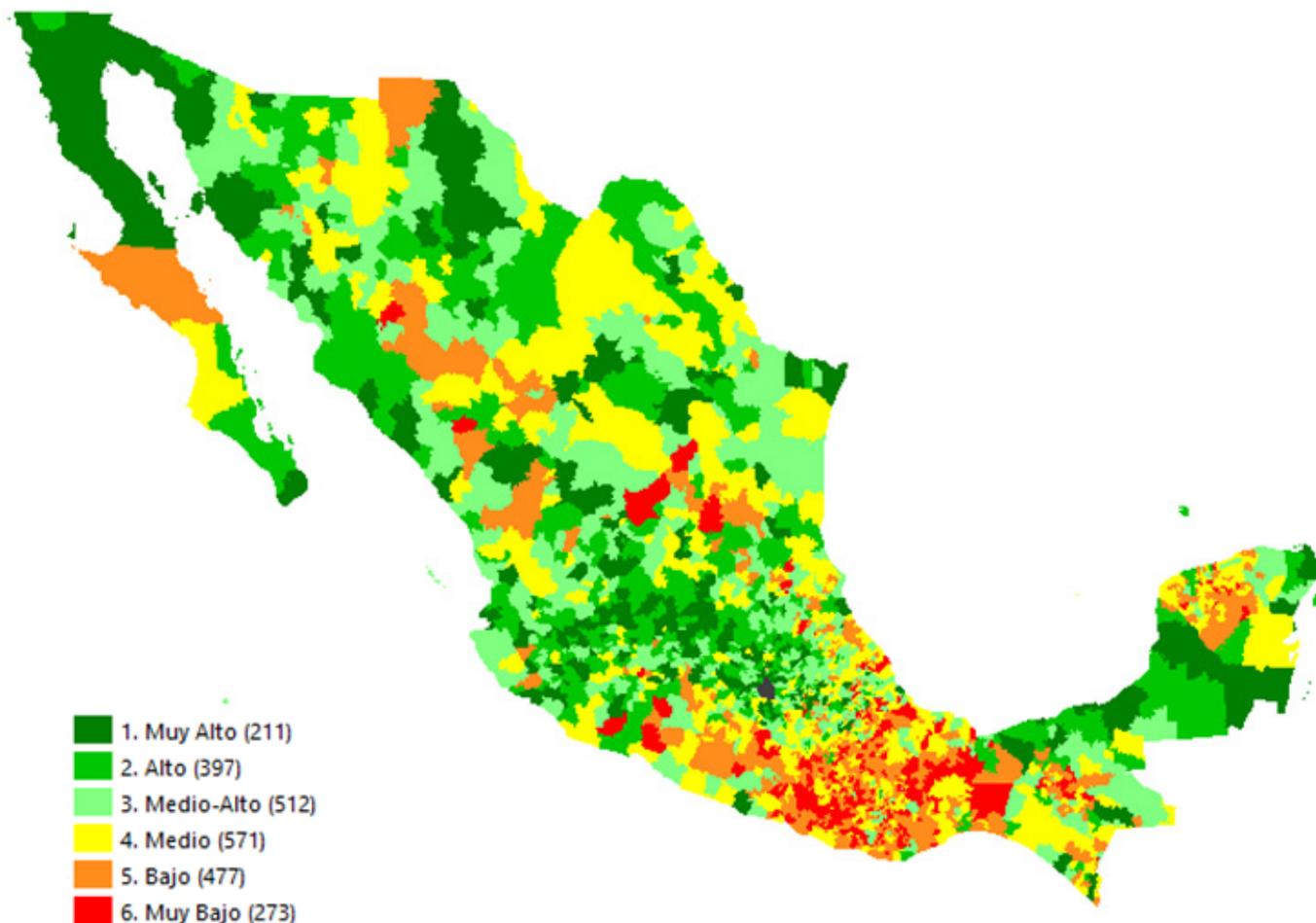
Grado	Desarrollo Institucional Municipal	% de los municipios	Subíndices			
			Capacidad Financiera	Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos	Desarrollo Administrativo	Transparencia y Rendición de Cuentas
Muy Alto	211	8.6	170	392	179	245
Alto	397	16.3	349	490	391	354
Medio-Alto	512	21.0	495	519	586	424
Medio	571	23.4	587	468	562	526
Bajo	477	19.5	551	393	426	487
Muy bajo	273	11.2	289	179	297	405
Total	2,441	100.0	2,441	2,441	2,441	2,441

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

PROPORCIÓN DE MUNICIPIOS DE ACUERDO CON SU GRADO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, 2013
(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

GRADO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (GDIM), 2013
NACIONAL

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

El valor máximo que se puede alcanzar respecto del IDIM es la unidad; sin embargo, el promedio fue de 0.4382, que expresa el insuficiente desarrollo institucional de los municipios del país.

Con el análisis de los resultados del IDIM se determinó que existe una correlación inversa entre el nivel de desarrollo institucional y el grado de rezago social; es decir, en general, a medida que aumenta el rezago social, el

desarrollo institucional es más bajo y viceversa.

En ese sentido, de los 211 municipios que tienen un grado de rezago social muy alto, el 93.9%, tuvieron un grado de desarrollo institucional bajo y muy bajo; asimismo, de los 273 en donde el rezago social fue muy bajo, el 68.5% tuvo un desarrollo institucional muy alto y alto.

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (IDIM) POR GRADO DE REZAGO SOCIAL
(Número de municipios)

Grado de Desarrollo Institucional Municipal	Grado de Rezago Social						Total General
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	NA	
Muy Alto	-	4	7	30	170	-	211
Alto	-	9	44	108	235	1	397
Medio-Alto	7	64	94	141	206	-	512
Medio	10	117	160	164	120	-	571
Bajo	40	170	130	105	32	-	477
Muy bajo	56	131	55	27	4	-	273
Total General	113	495	490	575	767	1	2,441

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

NA: Corresponde a un municipio creado en 2011 para el cual no está determinado su grado de rezago social.

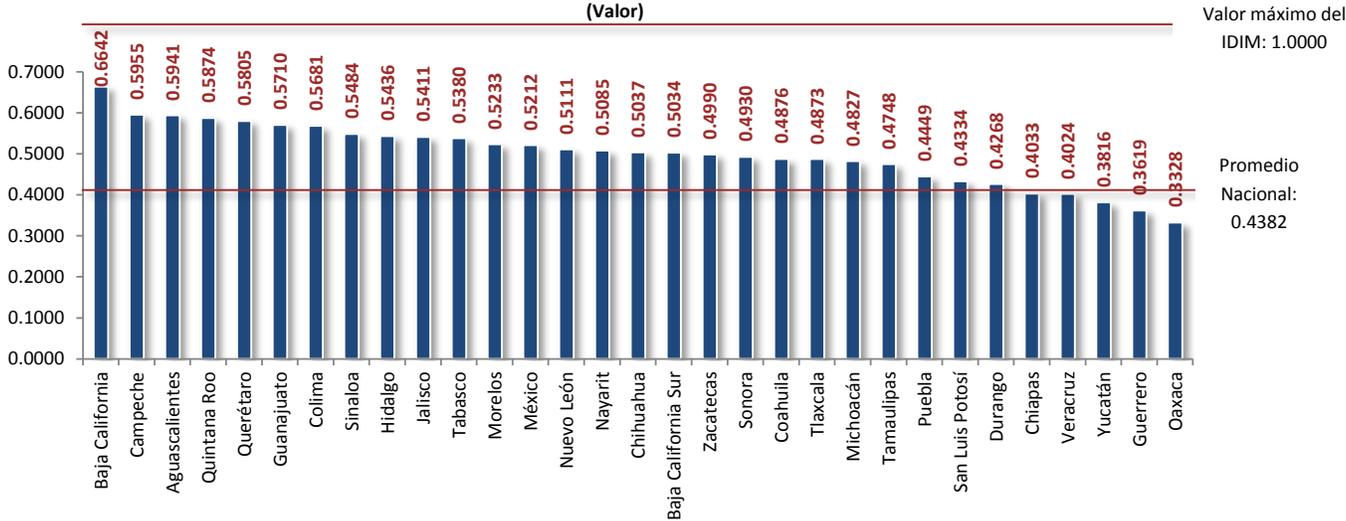
En el análisis de los resultados del IDIM se debe considerar la diversidad de factores que inciden en el desarrollo de un municipio, como los geográficos, económicos, sociales y culturales, entre otros; asimismo, es importante señalar que dichos factores influyen también en el alcance y resultados de las acciones que los gobiernos de los estados realizan en este renglón.

El número de municipios en cada entidad federativa es otro factor que incide en el desarrollo de estrategias efectivas en esta materia; al respecto, de los 2,445 municipios en el país (para el cálculo del índice sólo se consideraron 2,441), el 56.1% (1,371) se concentra en 6 entidades federativas: Oaxaca

con el 23.3% (570), Puebla con el 8.9% (217), Veracruz con el 8.7% (212), Jalisco y Estado de México con el 5.1% (125) cada uno, y Chiapas con el 5.0% (122), por lo que los esfuerzos realizados por los gobiernos de esos estados se deben fortalecer con el fin de que impacten en el mayor número de municipios.

Las entidades federativas que tuvieron el valor promedio más alto en el IDIM fueron Baja California con 0.66424; Campeche con 0.5955; Aguascalientes con 0.5941; Quintana Roo con 0.5874 y Querétaro con 0.5805; por otra parte, los valores más bajos fueron en Oaxaca con 0.3328; Guerrero con 0.3619 y Yucatán con 0.3816.

ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, 2013, PROMEDIO POR ENTIDAD FEDERATIVA (Valor)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

El 41.3% de los 211 municipios que tuvieron un grado de desarrollo institucional muy alto se concentra en 4 entidades federativas: Jalisco con el 13.3%, el Estado de México con el 10.9%, Hidalgo con el 9.0% y Guanajuato con el 8.1%.

Respecto de los municipios que obtuvieron un grado muy bajo, el 68.9% son de Oaxaca y el 10.3% de Veracruz. En los de grado bajo el 73.4% se concentra en Oaxaca con el 48.4%, Yucatán con el 8.6%, así como en Veracruz y Chiapas con el 8.2%, en cada caso.

ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (IDIM), 2013, POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Porcentaje de municipios por grado de desarrollo institucional municipal)

Entidad Federativa	Total de municipios	Grado de Desarrollo Institucional Municipal (GDIM)					
		Muy Alto	Alto	Medio-Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Aguascalientes	11	2.4	1.3	0.2	0.0	0.0	0.0
Baja California	5	1.9	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California Sur	5	0.5	0.5	0.0	0.2	0.2	0.0
Campeche	11	2.4	1.3	0.2	0.0	0.0	0.0
Coahuila	38	2.4	2.3	1.6	2.6	0.2	0.0
Colima	10	1.9	0.5	0.8	0.0	0.0	0.0
Chiapas	118	1.4	2.0	3.5	6.7	8.2	4.4
Chihuahua	67	4.3	5.3	4.1	1.9	0.8	0.4
Durango	39	1.4	0.8	1.2	2.5	2.5	0.4
Guanajuato	46	8.1	4.5	1.4	0.7	0.0	0.0
Guerrero	81	0.5	0.0	1.8	3.9	7.1	5.5
Hidalgo	84	9.0	9.3	5.5	0.0	0.0	0.0
Jalisco	125	13.3	13.6	6.6	1.2	0.4	0.0
México	125	10.9	10.3	7.2	3.5	0.8	0.0
Michoacán	113	3.8	7.3	8.2	4.0	1.7	1.1
Morelos	33	3.3	2.5	1.6	1.2	0.2	0.0
Nayarit	20	1.4	1.0	1.8	0.5	0.2	0.0
Nuevo León	51	3.3	4.0	2.9	1.9	0.4	0.0
Oaxaca	570	0.0	1.5	3.3	22.4	48.4	68.9
Puebla	217	5.2	4.8	14.1	12.8	7.1	2.9
Querétaro	18	3.3	1.5	0.6	0.4	0.0	0.0
Quintana Roo	10	1.9	1.0	0.2	0.2	0.0	0.0
San Luis Potosí	58	0.5	2.8	2.0	3.3	2.1	2.6
Sinaloa	18	1.9	2.5	0.6	0.2	0.0	0.0
Sonora	72	3.8	5.0	4.7	2.6	1.0	0.0
Tabasco	17	1.4	2.5	0.6	0.2	0.0	0.0
Tamaulipas	43	2.4	1.3	3.3	2.1	0.8	0.0
Tlaxcala	60	1.4	3.8	4.9	2.6	0.4	0.0
Veracruz	212	2.4	3.8	9.6	13.3	8.2	10.3
Yucatán	106	0.0	0.8	2.0	7.4	8.6	3.7
Zacatecas	58	3.8	2.0	5.9	1.8	0.4	0.0
Total	2,441	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

Por entidad federativa, destaca el estado de Baja California, en donde el 80.0% de sus municipios se ubican con un grado muy alto; le sigue Campeche y Aguascalientes, ambos con 45.5% y Quintana Roo y Colima con 40.0% en cada caso; a diferencia de los estados de Oaxaca y Yucatán, donde ninguno de sus municipios alcanzó este grado.

Por otra parte, en Yucatán, Coahuila, Durango, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí y Chiapas, la mayor proporción de sus municipios (más del 30% en cada uno), obtuvieron un grado medio.

En Oaxaca la mayor parte de sus municipios tuvieron un grado bajo y muy bajo, con el 73.5% de los mismos, seguido de Guerrero

con el 60.5%; Yucatán con el 48.1% y Chiapas con el 43.2%. Cabe señalar que estos estados concentran el 68.1% de municipios con rezago social alto y muy alto.

institucional bajo y muy bajo, a saber: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco.

En 10 entidades federativas ninguno de sus municipios tuvo un grado de desarrollo

ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (IDIM), 2013, POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Porcentaje de municipios por entidad federativa)

Entidad Federativa	Total de municipios	%	Grado de Desarrollo Institucional Municipal (GDIM)					
			Muy Alto	Alto	Medio-Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Aguascalientes	11	100.0	45.5	45.5	9.1	0.0	0.0	0.0
Baja California	5	100.0	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California Sur	5	100.0	20.0	40.0	0.0	20.0	20.0	0.0
Campeche	11	100.0	45.5	45.5	9.1	0.0	0.0	0.0
Coahuila	38	100.0	13.2	23.7	21.1	39.5	2.6	0.0
Colima	10	100.0	40.0	20.0	40.0	0.0	0.0	0.0
Chiapas	118	100.0	2.5	6.8	15.3	32.2	33.1	10.2
Chihuahua	67	100.0	13.4	31.3	31.3	16.4	6.0	1.5
Durango	39	100.0	7.7	7.7	15.4	35.9	30.8	2.6
Guanajuato	46	100.0	37.0	39.1	15.2	8.7	0.0	0.0
Guerrero	81	100.0	1.2	0.0	11.1	27.2	42.0	18.5
Hidalgo	84	100.0	22.6	44.0	33.3	0.0	0.0	0.0
Jalisco	125	100.0	22.4	43.2	27.2	5.6	1.6	0.0
México	125	100.0	18.4	32.8	29.6	16.0	3.2	0.0
Michoacán	113	100.0	7.1	25.7	37.2	20.4	7.1	2.7
Morelos	33	100.0	21.2	30.3	24.2	21.2	3.0	0.0
Nayarit	20	100.0	15.0	20.0	45.0	15.0	5.0	0.0
Nuevo León	51	100.0	13.7	31.4	29.4	21.6	3.9	0.0
Oaxaca	570	100.0	0.0	1.1	3.0	22.5	40.5	33.0
Puebla	217	100.0	5.1	8.8	33.2	33.6	15.7	3.7
Querétaro	18	100.0	38.9	33.3	16.7	11.1	0.0	0.0
Quintana Roo	10	100.0	40.0	40.0	10.0	10.0	0.0	0.0
San Luis Potosí	58	100.0	1.7	19.0	17.2	32.8	17.2	12.1
Sinaloa	18	100.0	22.2	55.6	16.7	5.6	0.0	0.0
Sonora	72	100.0	11.1	27.8	33.3	20.8	6.9	0.0
Tabasco	17	100.0	17.6	58.8	17.6	5.9	0.0	0.0
Tamaulipas	43	100.0	11.6	11.6	39.5	27.9	9.3	0.0
Tlaxcala	60	100.0	5.0	25.0	41.7	25.0	3.3	0.0
Veracruz	212	100.0	2.4	7.1	23.1	35.8	18.4	13.2
Yucatán	106	100.0	0.0	2.8	9.4	39.6	38.7	9.4
Zacatecas	58	100.0	13.8	13.8	51.7	17.2	3.4	0.0
Total	2,441	100.0	8.6	16.3	21.0	23.4	19.5	11.2

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

Es conveniente señalar que para la elaboración del índice, la mayor parte de la información corresponde a la del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, por lo que los resultados obtenidos se basan en la información que los municipios proporcionaron al INEGI en el levantamiento de los cuestionarios que para tal efecto se realizaron, los cuales son entregados por las administraciones municipales, sin el sustento documental que avale la veracidad de las respuestas.

En ese sentido, es posible que, en diversos casos, existan municipios con un resultado por encima de la realidad que presentan o, en caso contrario, por debajo del nivel de desarrollo institucional que tienen efectivamente.

Adicionalmente a lo anterior, debe reiterarse que la metodología utilizada para la definición de las categorías (muy alto, alto, medio-alto, medio, bajo y muy bajo), fue convencional y derivó en un número importante de municipios con un grado de desarrollo institucional muy alto.

Asimismo, es importante destacar que los indicadores que integraron el índice son únicamente algunos de los elementos que, entre otros, deben tener los municipios para una adecuada gestión de sus funciones. Existen aspectos adicionales que no se consideraron en la determinación del índice, por no disponerse de la información necesaria; tal es el caso de la rotación del personal, por mencionar un ejemplo.

De acuerdo con lo anterior, es necesario reiterar que, si bien, de acuerdo con la metodología utilizada para el cálculo del índice, existen 211 municipios con un desarrollo institucional muy alto, esto no significa que no presenten insuficiencias en sus capacidades institucionales. En esta perspectiva, cabe

mencionar que si se utilizara para determinar las seis categorías del índice, una escala en la que dicha categorización dividiera en estratos iguales el rango de cero (valor mínimo del índice) a uno (valor máximo), los resultados se modificarían en forma importante. En tal sentido, los municipios con un desarrollo institucional Muy Alto serían en esta forma de categorización únicamente 2, a diferencia de los 211 obtenidos con la metodología de Dalenius-Hodges y los ubicados en la categoría de Alto serían 49 en lugar de 397.

De lo anterior puede concluirse que las debilidades en las capacidades institucionales están presentes en grado importante en todos los municipios del país, incluso en los que muestran mejores condiciones en este tema, lo que confirma la necesidad de fortalecer las acciones en este rubro, por lo cual la formulación e implementación de un Programa Nacional de Desarrollo Institucional es conveniente.

CONCLUSIONES

El municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad, responsable de proveer a su población los servicios públicos señalados en el artículo 115 de la CPEUM; dispone de personalidad jurídica propia; de libertad para manejar su patrimonio y de administrar su hacienda; así como de la facultad de expedir reglamentos que regulen su administración. Para atender sus obligaciones y ejercer eficientemente sus facultades se requiere un adecuado desarrollo institucional.

Sin embargo, este orden de gobierno presenta insuficiencias en sus capacidades institucionales, las cuales han limitado un mayor impacto del proceso de descentralización de funciones y recursos federales hacia ese orden de gobierno, que inició hace más de veinte años, y se efectuó sin la presencia de una estrategia explícita y del acompañamiento adecuado en esa materia, por parte de la Federación y los gobiernos estatales.

Si bien la descentralización tuvo un impacto positivo para los municipios, ya que significó el aumento de recursos para su hacienda pública; también representó un aumento en sus responsabilidades, para cuya atención no todos disponían de las capacidades institucionales suficientes. En ese sentido, no se han implementado estrategias coordinadas y con el alcance necesario en esa materia.

Una de las principales causas que afectan el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales se vincula con la debilidad de sus finanzas, contextualizada a su vez por la elevada dependencia de sus ingresos municipales respecto de los recursos federales transferidos, lo que se agrava más en aquellos municipios con mayor rezago social, en donde sus recursos propios son más reducidos por la baja recaudación fiscal. De acuerdo con los últimos datos del INEGI, mientras que los recursos propios significaron en los municipios con muy bajo grado de rezago social alrededor

del 33% de los ingresos totales, para aquellos cuyo rezago social es muy alto, el indicador fue de alrededor del 2%.

En la fiscalización que ha realizado la ASF a los recursos federales asignados a los municipios mediante el FISM, FORTAMUNDF y SUBSEMUN, recurrentemente ha detectado irregularidades que denotan debilidades en los procesos de control interno y en una perspectiva de mayor alcance, en su desarrollo institucional. Al respecto, en las 360 evaluaciones de control interno efectuadas a los recursos mencionados, se determinó que existe una relación directa entre los municipios que disponen de débiles sistemas de control interno, y los que presentan un mayor monto de recursos observados.

Otro factor que no coadyuva a la adecuada gestión municipal son las insuficiencias en el marco jurídico y regulatorio de los municipios, desde las leyes orgánicas municipales, las leyes de planeación, y con mayores deficiencias los reglamentos municipales; por lo que, se hace fundamental definir estrategias para la revisión y actualización de esta normativa.

Es decir, no existe, en general, en las entidades federativas, un marco jurídico suficiente para regular la vida municipal, que sea proactivo e impulse el desarrollo institucional de este orden de gobierno. Dicho marco es además heterogéneo e insuficiente en aspectos fundamentales para esa materia.

Los municipios presentan asimismo débiles estructuras organizacionales que, desde su configuración legal, implican en su diseño una estructura muy primaria para hacer frente a las múltiples responsabilidades que enfrentan, por lo que es necesario que se realicen diagnósticos sobre este aspecto, y con los resultados se actualice el marco jurídico, para que se consideren las estructuras operativas que

coadyuven a impulsar gestiones eficientes.

También resulta primordial avanzar en el desarrollo de normativa local sobre el Servicio Civil o Profesional de Carrera, que permita disminuir la elevada rotación de personal, ya que este problema es una limitante significativa para la formación en las administraciones municipales, de personal profesionalizado; se estima que cada año alrededor del 15% de los servidores públicos es sustituido en los municipios. Igualmente, la disponibilidad de esos sistemas de carrera permitiría elevar las capacidades profesionales del personal; de acuerdo con las últimas cifras del INEGI, más del 20% de los titulares de las principales áreas de la administración municipal tiene únicamente la educación básica como grado máximo de estudios, y sólo el 27% tuvo como último empleo un puesto en el sector gubernamental.

Además para apoyar el incremento de las capacidades institucionales es fundamental elaborar e implementar manuales de procedimientos en donde se detalle el proceso de las actividades fundamentales y las responsabilidades por puesto, los cuales permitirían reducir la problemática que se genera con la movilidad de recursos humanos cada cambio de administración y con la falta de institucionalización de procesos.

Otro punto que es importante atender, se refiere a las insuficiencias de equipo y mobiliario que impide el adecuado desempeño de las actividades en las administraciones municipales y propicia insuficiencias en la atención de los servicios a cargo de los municipios.

Éstas y otras insuficiencias en la capacidad financiera, cobertura en la prestación de servicios públicos, desarrollo administrativo y transparencia y rendición de cuentas, fueron corroboradas y valoradas mediante la formulación de un Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM), el cual arrojó que existe una correlación inversa entre el

nivel de desarrollo institucional y el grado de rezago social; es decir, en general, a medida que aumente el rezago social, el desarrollo institucional es menor.

De los 2,441 municipios analizados, ninguno alcanzó en ese índice el valor máximo, que de acuerdo con la metodología utilizada era la unidad y el promedio alcanzado fue 0.4382. Al respecto, de acuerdo con los grados considerados para tal efecto, el 8.6% de los municipios se clasificó en muy alto; el 16.3%, en alto; el 21.0%, en medio-alto; el 23.4%, en medio; el 19.5%, en bajo y el 11.2%, en muy bajo. De manera general, en cinco entidades federativas se concentró el valor promedio más alto del IDIM.

Es necesario reiterar que, si bien, de acuerdo con la metodología utilizada para el cálculo del índice, existen 211 municipios con un desarrollo institucional muy alto, esto no significa que no presenten insuficiencias en sus capacidades institucionales.

Lo anterior manifiesta que los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal mediante diversas dependencias, particularmente el INAFED y la SEDESOL, para fortalecer las capacidades, institucionales de los municipios, aunque importantes, son aún limitadas e insuficientes, respecto de las necesidades en este renglón. Además, las acciones efectuadas tienen áreas de mejora en su coordinación con los gobiernos locales, así como en la articulación con las que realizan otras dependencias federales y las distintas asociaciones municipales.

Sobre el particular, a pesar de que el PND establece acciones para impulsar el federalismo articulado de los tres órdenes de gobierno, no se dispone de un diagnóstico nacional sobre el desarrollo institucional municipal, que sea la base para formular e implementar un programa nacional en esa materia, que ha sido un faltante fundamental en las estrategias para impulsar el fortalecimiento del municipio en el país.

RECOMENDACIONES

En los diversos apartados del documento se señalaron algunos elementos necesarios para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios. En este capítulo se presentan de manera integral y se les incorporan otras propuestas en ese sentido. De acuerdo con lo anterior, acciones por considerar para impulsar el desarrollo institucional de los municipios, son las siguientes:

- Formular e implementar un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal que coordine las acciones de los tres órdenes de gobierno en ese renglón y coadyuve al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios. Asimismo, elaborar e instrumentar los correspondientes programas estatales.
- Analizar la conveniencia de que se incorpore en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de cada ejercicio, una partida presupuestal para el desarrollo institucional municipal, destinada a los municipios de mayor rezago.
- Impulsar una cultura de desarrollo institucional en las autoridades y servidores públicos municipales, para hacer viable el desarrollo adecuado de las acciones que se realicen en esta materia y se logre su mayor impacto.
- Fortalecer los organismos estatales responsables del apoyo a los municipios, y asegurar a nivel local una coordinación efectiva de las acciones de los tres órdenes de gobierno en el renglón de desarrollo institucional municipal.
- Impulsar una estrategia para la formación de asesores técnicos en desarrollo institucional,

sobre todo en las dependencias federales y estatales, así como en los municipios.

- Modificar el artículo 33 de la LCF para hacer obligatoria la formulación de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal.
- Superar la concepción que se tenía del Programa de Desarrollo Institucional; era sólo un listado de las acciones por realizar. Es necesario formular programas efectivos en esta materia.
- Desarrollar metodologías para apoyar el proceso de elaboración, implementación y evaluación del programa para el desarrollo institucional municipal. Asesorar a los municipios en su apropiación.
- Incrementar de un 2% a un 3 ó 4%, el porcentaje de la asignación del FISM-DF, factible de utilizar para la realización de un programa de desarrollo institucional para los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF).
- Realizar una evaluación exhaustiva de los resultados del PRODIMDF para retroalimentar sus estrategias.
- Buscar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo institucional. El FISMDF no puede por sí solo soportar una estrategia en esa materia. El FORTAMUN-DF debiera ser una fuente natural y principal de financiamiento, por lo que se debe promover ante los municipios el aprovechamiento de los recursos de este fondo, para apoyar una estrategia de fortalecimiento de sus capacidades institucionales.
- Crear subcomités de Desarrollo Institucional en los COPLADES u otras figuras que coadyuven a la coordinación de las

instituciones a nivel local.

- Impulsar la profesionalización del personal de las administraciones municipales; implementar la estrategia del servicio civil de carrera, que permita una reducción en el índice de rotación de personal.

- Considerar en los programas que realicen los municipios con fondos federales, un componente de desarrollo institucional municipal, que prevea los recursos para su financiamiento.

- Incorporar en los mecanismos de distribución de los recursos entre los municipios, de los fondos y programas operados por este orden de gobierno, elementos que incentiven los resultados positivos; actualmente la asignación es fundamentalmente inercial y no impulsa el desarrollo de gobiernos eficientes.

- Promover la implementación de sistemas de control interno eficientes en las administraciones municipales; ésta es una premisa insoslayable para mejorar la gestión de los municipios y para impulsar su desarrollo institucional.

- Fortalecer la cultura de la rendición de cuentas. Ello exigirá de gestiones de gobierno más eficientes, lo que impulsará a su vez el desarrollo institucional municipal.

- Revisar el marco jurídico municipal para incorporar disposiciones que apoyen el desarrollo institucional de este orden de gobierno.

Particularmente es conveniente modificar y homologar las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas, e incorporarles disposiciones que apoyen el fortalecimiento de las capacidades instituciones de los municipios.

- Analizar la factibilidad de modificar el artículo 115 constitucional, para establecer la obligación y compromiso de la Federación y las entidades federativas de apoyar el desarrollo institucional de los municipios.

- Impulsar la Agenda para el Desarrollo Municipal para que un mayor número de municipios se incorporen; asimismo, otorgar recursos para apoyar esta estrategia.

ANEXO 1. Reformas del artículo 115 constitucional

Fecha de Modificación	Reforma
20 de agosto de 1928	Se determinó el número de representantes en las legislaturas locales.
29 de abril de 1933	No reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.
8 de enero de 1943	Se señaló que el periodo de los gobernadores no debería rebasar los seis años.
12 de febrero de 1947	Se instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.
17 de octubre de 1953	Se derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal del ciudadano.
6 de febrero de 1976	Se adicionaron las fracciones IV y V, que establecen la competencia coincidente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos.
6 de diciembre de 1977	Se adicionó el último párrafo de la fracción III, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios con más de trescientos mil habitantes.
3 de febrero de 1983	Se fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales -contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente-; reiteró, la facultad reglamentaria de los municipios, de acuerdo con las Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; dejó a la legislatura de los Estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios, le otorgó a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. La facultad para crear empresas paramunicipales, el otorgamiento de facultades en materia ecológica y de reserva territorial, así como lo referente a la facultad para celebrar convenios con la federación, estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia.
17 de marzo de 1987	Se reservó en todas sus fracciones al municipio, por lo que se eliminaron aspectos de índole estatal.
23 de diciembre de 1999	Los municipios tienen plena facultad en materia de servicios públicos, que antes de la reforma prestaban con el concurso de los Estados. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Se limitó la facultad de los municipios para celebrar convenios que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde, con la previa aprobación de las legislaturas estatales en éstos. Se obliga a los estados y federación, a que cuando realicen planes de desarrollo regional, verifique que participen en ellos los municipios. Se consolidan las facultades en materia de vialidad y tránsito municipal.
14 de agosto de 2001	Se adiciona un último párrafo a la fracción tercera: Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.
18 de junio de 2008	Se adicionó la fracción VII: La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o de alteración grave del orden público.
24 de agosto de 2009	Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.
10 de febrero de 2014	Se reformó en materia político-electoral, lo que permite a los estados establecer constitucionalmente, la reelección de presidentes municipales, síndicos y regidores por un periodo adicional, sólo en los estados que no contemplen mandatos mayores a tres años.

FUENTE: Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales del artículo 115.

ANEXO 2. INAFED: Catálogo de Cursos para Autoridades Municipales

Administración Pública	Fortalecimiento Institucional	Agenda para el Desarrollo Municipal
Introducción al Gobierno y la Administración Pública Municipal	Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública Municipal	Capacitación a Enlaces Municipales del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal
Hacienda Pública Municipal	Administrador de Contenidos WEB BUILDER	
Entrega Recepción de la Administración Pública Municipal	Taller de Intermunicipalidad	Capacitación a funcionarios de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal responsables de implementar el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal
El papel de los Regidores: Importancia, Propósito, Facultades y Atribuciones	La Descentralización en México	
Primeras Tareas del Gobierno Municipal	Identificación de proyectos mediante MML	Capacitación a investigadores, docentes y alumnos interesados en participar como verificadores del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal
Habilidades Directivas para Autoridades Municipales	Planeación estratégica	
Introducción al Gobierno y la Administración Pública	Transferencias Federales para municipios: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Ramo 28 y Ramo 33)	Taller de autodiagnóstico del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal y de verificación de la Agenda
Hacienda Pública Municipal	Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública Municipal	
Reglamentación Municipal	Transparencia Municipal	Presentación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal

FUENTE: SEGOB, INAFED, Catálogo de capacitación 2014.