MANUAL BÁSICO PARA LA

Administración Pública Municipal

MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL
Elaborado por Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Angel Villafuerte y Eudave

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. José Ma. Morelos Pte. Núm. 809, 2º piso Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080

Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

5a Edición

ISBN: 978 - 968 - 6452 - 88 - 5

Toluca, México, Julio de 2009

Diseño Editorial y Portada: D.G. Monserrat Martínez López

Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor Macedo Valdés
TOLUCA

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Sedes

OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA
Av. Morelos Pte. Núm. 809, 2º piso Col. La Merced,C.P. 50080. Toluca, México.
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

DELEGACION REGIONAL EN TOLUCA
Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca, Estado de México.
Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad, C. P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. 01 (55) 55 65 74 11
Fax. 01 (55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C. P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. 01 (55) 283 402 00
Fax. 01 (55) 283 403 10

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. 01 (712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. 01 (721) 141 18 88

Presentación

MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

En su quinta edición el Manual Básico para la administración pública municipal es un referente obligado que sirve como guía práctica en la gestión de los presidentes municipales, quienes en un periodo de tiempo limitado, dependerá su capacidad para enfrentar los retos o desafíos, que se propongan como objetivo.

El municipio es un ámbito de gobierno en sí mismo, es una institución esencial para el desarrollo y para la consolidación de la democracia, así como una pieza fundamental destinada a acrecentar su peso relativo en la estructura del Estado Mexicano.

Planear el futuro en los municipios para que este resulte cierto y viable, es una tarea inaplazable para los Alcaldes electos.

Es por ello, que el Instituto de Administración Pública del Estado de México reitera su compromiso y voluntad de contribuir al mejoramiento de la gestión pública municipal, a través de la publicación de esta quinta edición del Manual Básico, que fue diseñado para su observancia general y aplicación estricta en el estadio municipal, tomando en consideración las características propias de la administración pública local, sin dejar de contemplar las diferencias existentes entre los municipios de la entidad, para garantizar el trabajo intenso y complejo, no solo del poder público municipal, sino también la participación de los ciudadanos, que se desenvuelven, hoy en día, en un entorno diferente.

De esta forma la publicación tiene por objeto ser un instrumento de apoyo en la toma de decisiones que podrá mejorar la gestión municipal y aplicar con mayor eficacia, transparencia y responsabilidad, los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de los municipios; el fortalecimiento de su gestión interna y orientar a los servidores públicos municipales sobre sus funciones y atribuciones dentro del quehacer público municipal.

La finalidad apuntada ha condicionado decisivamente el contenido del Manual Básico y el tratamiento de los temas que en este se abordan. El Manual Básico se encuentra dividido en once capítulos, donde se exponen en forma general los principales temas de interés para los gobiernos municipales. Este documento de carácter técnico, es actualizado periódicamente debido al dinamismo que presenta la estructura política, jurídica y administrativa del municipio, para coadyuvar con nuestra compleja realidad social.

Por lo anterior, me es grato poner a su disposición esta nueva versión del Manual básico para la administración pública municipal, como un esfuerzo y aporte del Instituto de Administración Pública del Estado de México, serio y responsable, al conocimiento de los temas municipales y como un instrumento útil para mejorar la gestión municipal.

Isidro Muñoz Rivera
Presidente del IAPEM

Capítulo I

EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

Contenido

Tema — Pág.

1.1 CONCEPTUALIZACIÓN 10
1.2 MARCO JURÍDICO 10
LEYES Y ORDENAMIENTOS JURÍDICOS APLICABLES A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO 13
1.3 LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL 15
CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES 16
EL MARCO JURÍDICO DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL 17
EL BANDO MUNICIPAL 19
CONTENIDO DEL BANDO MUNICIPAL 19
EL PROCEDIMIENTO DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL 20
1.4 EL GOBIERNO MUNICIPAL 22
EL AYUNTAMIENTO 22
INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS 23
LAS SESIONES DE CABILDO 24
LAS COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO 25
ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS 26
ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN DE LA LEGISLATURA 28
ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL 28
ATRIBUCIONES DE LOS SÍNDICOS 30
ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES 31
LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES 32
1.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 33
INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 33
MECANISMOS DE CONSULTA 34
1.6 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL 35
LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO 37
LA TESORERÍA MUNICIPAL 38
LA CONTRALORÍA MUNICIPAL 38
TIPOLOGÍA MUNICIPAL 39
1.7 RECOMENDACIONES 43
FUENTES DE CONSULTA 45
ESQUEMA 1
PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS RURALES 47
ESQUEMA 2
PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS SEMIURBANOS 48
ESQUEMA 3
PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS URBANOS 49
ESQUEMA 4
PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS 50

1.1 CONCEPTUALIZACIÓN

El municipio en México es la institución básica de la vida política nacional, es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad política-jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO	
Población	Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en asentamientos humanos de carácter rural o urbano, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.
Territorio	Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, en donde se efectúan las actividades de la población y el gobierno. Constituye la base material del municipio, es el ámbito espacial de validez de las normas y reglamentos municipales.
Gobierno	Como primer orden 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 de manera exclusiva y no existe autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.
Orden Jurídico	Integrado por el conjunto de normas y reglamentos municipales que dan sustento a la acción del municipio y su administración, en las tres dimensiones anteriores.

1.2 MARCO JURÍDICO

Las funciones de gobierno son distribuidas entre distintos órdenes que conforman el Estado nacional. Los gobiernos federal y estatales se componen por la misma división de poderes, pero en relación a la distribución de competencias y funciones de cada nivel de gobierno opera el principio de facultades expresas para los poderes federales y, por exclusión, para los Estados (artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sin embargo, la Constitución señala materias donde concurren los tres niveles de gobierno, como en el caso del desarrollo urbano, la ecología, la educación y la salud.

CONFORMACION DEL MARCO JURIDICO GENERAL DEL MUNICIPIO	
En el orden federal	Por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.

Continúa

En el orden estatal	Por la constitución de cada estado, la Ley Orgánica Municipal, así como por diversas leyes y reglamentos.
En el orden municipal	Por los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada ayuntamiento conforme a las leyes locales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 señala que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..." y consigna en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

Contenido del Artículo 115 Constitucional	
Fracción	**Aspectos que regula**
I	Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, su facultad de gobernar y no solo de administrar a través del ayuntamiento protegiendo al Municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos; Se precisan los principios electorales y la estructura política de los ayuntamientos y establece los requerimientos indispensables para la suspensión o declaración de desaparición de los ayuntamientos y para la sustitución, suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento.
II	Reafirma la personalidad jurídica de los municipios y confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio en concordancia con la naturaleza de los ayuntamientos de ser órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales. Se establece la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias de los Ayuntamientos.
III	Señala las funciones y servicios públicos que son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado; Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos; Se establece la facultad de coordinación y asociación de municipios de dos o más estados para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. De igual manera se establece la capacidad de las comunidades indígenas de coordinarse y asociarse en términos de Ley.
IV	Consigna, en primer lugar, el concepto originario de la libre administración de la hacienda por los municipios; Se precisan las fuentes fiscales de los municipios así como la posibilidad de celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales; se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

Continúa

Fracción	Aspectos que regula
V	Atiende al desarrollo urbano municipal y faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación del desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. También establece la facultad municipal de otorgar licencias y permisos para la construcción, la creación y administración de zonas de reserva ecológica de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la legislación de asentamientos humanos y de ordenamiento ecológico y protección al ambiente. Igualmente lo faculta para intervenir en la formulación de programas de transporte público que afecten su territorio.
VI	Precisa la forma en la que concurrirán los municipios, los estados y la Federación en el ámbito de sus competencias, a planear y regular de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. De esta manera, se reserva la normatividad de las conurbaciones de municipios de un mismo estado a la constitución estatal y a la ley orgánica municipal respectiva, por constituir una cuestión inherente al régimen interno de los estados.
VII	Establece que el mando de la policía preventiva municipal corresponde al Presidente Municipal. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
VIII	Señala la introducción del principio de representación proporcional y las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

Finaliza

En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales para que éstas contengan las normas correspondientes a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, propias de cada una de las entidades federativas.

En este sentido, además de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el ordenamiento principal de carácter estatal en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que norma los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal; su contenido atiende en términos generales a los siguientes aspectos:

- Caracterización política del municipio.
- Organización Territorial.
- La integración, instalación, funcionamiento y atribuciones de los Ayuntamientos.
- Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.
- Disposiciones referentes a la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos (seguridad pública, protección civil, derechos humanos, la mediación y

conciliación, así como el recurso administrativo de inconformidad).
- La administración municipal, su ámbito de competencia y fines.
- La Reglamentación Municipal.
- Responsabilidades de los servidores públicos municipales.

LEYES Y ORDENAMIENTOS JURÍDICOS APLICABLES A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Adicionalmente a estas dos disposiciones podemos señalar que el marco jurídico municipal es muy amplio, el cual se recomienda se tenga actualizado en una normateca en cada órgano o dependencia de la administración municipal. En este sentido, se aplican distintas disposiciones conforme a la materia o área de acción del municipio, dentro de estas podemos destacar:

FEDERALES
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley Agraria • Ley de Aguas Nacionales • Ley de Asistencia Social • Ley de Coordinación Fiscal • Ley de Desarrollo Rural Sustentable • Ley de Fiscalización Superior de la Federación • Ley de Ingresos de la Federación • Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas • Ley de Planeación • Ley de Seguridad Nacional • Ley del Impuesto al Valor Agregado • Ley del Impuesto Sobre la Renta • Ley del Servicio Militar • Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social • Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica • Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria • Ley Federal de Turismo • Ley Federal del Trabajo • Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Históricos y Artísticos • Ley General de Asentamientos Humanos • Ley General de Bienes Nacionales • Ley General de Contabilidad Gubernamental • Ley General de Cultura Física y Deporte • Ley General de Desarrollo Social • Ley General de Educación • Ley General de las Personas con Discapacidad • Ley General de Población • Ley General de Protección Civil • Ley General de Salud • Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente • Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

FEDERALES
• Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos • Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética • Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa • Ley para la Coordinación de la Educación Superior • Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes • Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional • Código Fiscal de la Federación • Presupuesto de Egresos de la Federación

ESTATALES
• Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México • Código Administrativo del Estado de México • Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México • Código para la Biodiversidad del Estado de México • Código Financiero del Estado de México y Municipios • Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México • Ley de Asistencia Social del Estado de México • Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios • Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de México • Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México • Ley de Desarrollo Social del Estado de México • Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México • Ley de Expropiación para el Estado de México • Ley de Fiscalización Superior del Estado de México • Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal • Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal • Ley de Planeación del Estado de México y Municipios • Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios • Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México • Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México • Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios • Ley del Adulto Mayor del Estado de México • Ley del Agua del Estado de México • Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios • Ley Orgánica Municipal del Estado de México • Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México • Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México • Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México • Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de México • Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México • Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Comisión del Agua del Estado de México

Continúa

ESTATALES
• Ley que Crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal Denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia" • Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México • Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México • Ley Sobre el Escudo y el Himno del Estado de México • Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal

MUNICIPALES
• Bando Municipal • Reglamentos Municipales

Finaliza

1.3 LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

El reglamento municipal es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio.

La salvaguarda y garantía de que los reglamentos municipales no violenten o contradigan los ordenamientos jurídicos superiores, se establece en la fracción II del artículo 115 Constitucional, que la aprobación de dichos reglamentos municipales será de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, que constituyen el criterio rector y orientador del ejercicio reglamentario de los municipios.

DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO	
Ley	**Reglamento**
Emana del Poder Legislativo	Emana del Poder Ejecutivo o, en su caso, del órgano de gobierno correspondiente.
Puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma.	Supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado; no hay reglamento sin ley.

Continúa

Ley	Reglamento
Está facultada para regular determinada clase de materias, principio conocido como el de "la reserva de ley"	No puede regular materias propias
Las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento	No puede ir más allá de la ley.
Es superior jerárquicamente al reglamento, por lo tanto hay una distinción de grado.	No puede abrogar o derogar a una ley.
Puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.	

Finaliza

El reglamento municipal debe estar plenamente justificado jurídicamente a partir de la necesidad de que actos que determinan las leyes tengan un marco para un adecuado control y evaluación que favorezcan el desarrollo de una actividad o limiten la comisión de faltas que afecten el interés público y privado.

CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

Los reglamentos que corresponden al funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado y a la administración pública municipal los podemos agrupar en reglamentos internos y los reglamentos que corresponden al ejercicio del gobierno los podemos agrupar en reglamentos externos.

Así, los reglamentos internos interesan principalmente a quienes prestan servicios dentro de la administración municipal y se refieren a las funciones, procedimientos y responsabilidades de los órganos y puestos que componen a dicha administración.

Los reglamentos externos estarán destinados a los habitantes del municipio y al ejercicio de gobierno, y no sólo a los que trabajan en la administración municipal.

TIPOS DE REGLAMENTOS MUNICIPALES	
TIPO	**DESCRIPCIÓN**
a) Reglamento Interno	El que establece y regula la organización y funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado y a la administración pública municipal. (Reglamento Interior, Reglamento de Personal, etc.)
b) Reglamento externo	Corresponden al ejercicio del gobierno. (Reglamento de Participación Ciudadana, Reglamento de Panteones, Reglamento de Agua Potable, etc.)
c) Reglamento sobre las actividades de los particulares	Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria. (Reglamento de Mercados)

EL MARCO JURÍDICO DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

Las bases jurídicas de la reglamentación municipal las encontramos jerárquicamente en:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución del Estado Libre y Soberano de México.
- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Leyes y disposiciones que emita el Congreso del Estado.
- Bando Municipal.

Estas normas reconocen la personalidad jurídica* y la facultad reglamentaria del municipio. En este sentido, es un ámbito público que puede celebrar convenios con otros; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción; y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

El producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria. En el sistema federal mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, con competencia constitucional legislativa y administrativa.

Así los ayuntamientos, por lo que se refiere a la actividad legislativa, únicamente tienen potestad para reglamentar sus competencias o las leyes que expida el Congreso.

La facultad reglamentaria se otorga a los municipios y significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas. La facultad reglamentaria es importante, con ella se proporciona a los ayuntamientos solidez jurídica en el ejercicio de su administración pública.

* Personalidad Jurídica: La personalidad jurídica significa que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia.

El artículo 115 Constitucional, las constituciones locales y las leyes orgánicas contienen referencias a la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria de los municipios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 115 fracción II establece la personalidad jurídica de los municipios en los términos siguientes:

> II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y las condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

Para ejercer su función reglamentaria, los ayuntamientos deben apegarse al marco jurídico local. Estas bases normativas constan en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Art. 160 "Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones."

Art. 161 "El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal."

En cuanto a la función reglamentaria municipal, ésta es de carácter local y debe responder a las necesidades específicas de cada municipio. El número y tipo de reglamento será distinto en cada caso y se ajustará a lo establecido en las leyes en materia municipal expedidas por la legislatura del Estado.

El documento reglamentario más frecuente e importante es el Bando de policía y buen gobierno; constituye un reglamento de carácter general, que incluye las principales normas que regulan la vida municipal.

El Bando Municipal es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.

EL BANDO MUNICIPAL

El bando municipal es el más importante de los reglamentos municipales, representa para el ayuntamiento un instrumento fundamental de gobierno municipal.

Es un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

Bando, en su acepción gramatical y jurídica significa "anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente".

El bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

CONTENIDO DEL BANDO MUNICIPAL

El bando municipal debe contener las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio.

Respecto a la organización e integración política municipal, los bandos hacen una definición más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo dispuesto por las constituciones estatales, la división territorial y las leyes orgánicas municipales, propias de cada estado.

Se señalan asimismo las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración que integran el gobierno y la administración municipal.

En el caso del Estado de México, los aspectos que regula el Bando Municipal están contemplados en su Ley Orgánica Municipal en el artículo 162:

- Nombre y escudo del municipio;
- Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- Población del municipio;
- Gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- Servicios públicos municipales;
- Desarrollo económico y bienestar social;
- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- Infracciones, sanciones y recursos;
- Las demás que se estimen necesarias.

El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos para su aprobación y publicación (Art. 163).

Además del Bando Municipal, los ayuntamientos tienen la facultad para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal (Art. 164).

El Art. 165 establece que los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.

EL PROCEDIMIENTO DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

Los diferentes aspectos del procedimiento de la reglamentación municipal son los siguientes:

a) Definición de las materias a reglamentar.

La autoridad municipal investiga y analiza aquéllas actividades, tanto gubernativas como las de los particulares entre sí y en su relación con el ayuntamiento, que requieren de manera justificada la expedición de disposiciones reglamentarias específicas.

Cuando el reglamento se haga necesario, ya sea en su elaboración, adecuación, actualización o adaptación, resulta conveniente definir los siguientes contenidos:

- *Objeto o propósito del reglamento.* Incluye de manera concisa la materia o materias que se regularán por disposición reglamentaria del ayuntamiento. Su definición comprende un análisis meticuloso de las ventajas y desventajas de un reglamento o su contenido.

- *Sujetos o personas morales y físicas que participan de manera directa en las disposiciones reglamentarias*. La identificación de la autoridad o instancia adecuada para aplicar el reglamento permite, sobre todo, evitar la doble autoridad en distintos representantes del ayuntamiento y facilita la previsión de normas específicas que se aplican a un grupo de personas que componen un sector social o económico, a toda la comunidad o solamente por la realización de determinadas actividades en el municipio.

• *Fuentes legales*. Es la verificación de las disposiciones existentes y vigentes con el carácter de leyes y disposiciones jurídicas de aplicación general, emitidas por la autoridad competente del estado y la federación, y que de manera directa o indirecta sirven de fundamento jurídico a la disposición reglamentaria.

• *Disposiciones técnicas*. Corresponde a la investigación de las normas certificadas legalmente en el estado y la federación en lo que se refiere a pesos, medidas, volúmenes, emisiones, entre otros, que deban incluirse en reglamentos especializados.

• *Definición del carácter normativo de los reglamentos*. Establecimiento del grado de responsabilidad de la autoridad municipal, sus derechos y la capacidad de amonestar o sancionar, y los infractores de las disposiciones reglamentarias.

b) Unidad responsable.

La elaboración de los reglamentos debe llevarse a efecto por iniciativa del presidente municipal, como ejecutor de las facultades del ayuntamiento quien a su vez designa el órgano de la administración responsable del aspecto que se va a regular.

Se pueden crear e instalar consejos o comités técnicos consultivos para la reglamentación municipal, presididos por el presidente municipal e integrados por regidores y funcionarios municipales, personas que ocupan puestos claves de la administración pública municipal, y en general personas destacadas de la comunidad.

c) Recopilación de la información.

Esta etapa consiste en detectar fuentes de información y recabar documentos y datos en general, los que una vez organizados, analizados y sistematizados, permitan elaborar los reglamentos municipales o modificarlos en su caso.

Para recabar la información se requiere llevar a cabo tres actividades esenciales:

- Un inventario de los reglamentos municipales existentes.
- Una revisión de la legislación Estatal y Federal en la materia por reglamentar.
- Foros de consulta popular para la reglamentación municipal.

d) Integración de la información.

Una vez que se ha recabado la información, se procederá a ordenar y sistematizar los datos agrupados, a efecto de poder integrar el proyecto de reglamento.

Para la integración de la información de cada reglamento es muy importante uniformar los criterios, tanto en la terminología como en la presentación, con el objeto de que se mantenga un sentido de continuidad y de unidad.

En la redacción debe tenerse en cuenta a qué personas estarán dirigidos los reglamentos municipales, con el objeto de que el lenguaje utilizado en los mismos les resulte claro, sencillo, preciso y comprensible.

Las actividades ordenadas secuencialmente para la reglamentación municipal son las siguientes:

1.- Análisis de las necesidades reglamentarias. En esta actividad participa de manera directa la autoridad municipal recogiendo las demandas y planteamientos de la comunidad; el resultado del análisis es la definición de nuevos reglamentos y la participación de reformas a las disposiciones reglamentarias existentes.

2.- Iniciativa. Es la actividad consistente en presentar al cabildo proyectos de reforma o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento por parte del ayuntamiento, a iniciativa del presidente municipal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el congreso local, que establezca la ley orgánica municipal, o la ley en la materia.

3.- Discusión.- Esta actividad consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto.

4.- Dictamen. Esta actividad se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el ayuntamiento del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo que se lleve al efecto, por el secretario del ayuntamiento.

En caso de rechazarse la iniciativa de un reglamento municipal nuevo, reformado o adicionado, sólo podrá presentarse de nueva cuenta en los términos que prevenga el ayuntamiento.

5.- Publicación. Esta actividad consiste en la difusión oficial que debe hacerse en la Gaceta Municipal y por los medios que juzgue conveniente el ayuntamiento para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

6.- Aplicación. Esta actividad se refiere a la vigencia, es decir, la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo.

Es importante señalar que cada municipio tiene sus problemas particulares, por lo tanto la reglamentación es particular para cada municipio. Los reglamentos deben respetar los usos y costumbres de la población, particularmente aquellos que son positivos para su desarrollo, progreso y armonía.

Un reglamento municipal debe contener lo estrictamente necesario, ser producto de un pacto entre pueblo y gobierno ya que los reglamentos por sí mismos no resuelven los problemas; por tanto, se requiere voluntad de la ciudadanía y del gobierno.

1.4 EL GOBIERNO MUNICIPAL

EL AYUNTAMIENTO

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín audiuntum, supino de audiungere, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, que significa juntar. Así, un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo.

El ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno y la administración municipal. De acuerdo

al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no existe autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado. El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

El ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:

- Un presidente, que toma el nombre de presidente municipal.
- Regidores, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.
- Síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato.

El ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos.

INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Art. 16, establece que los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán de la siguiente forma:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO					
Más de 1 millón hab.	1	2	11	1	8
Más de 500 mil y menos de 1 millón hab.	1	2	9	1	7
Más de 150 mil y menos de 500 mil hab.	1	1	7		6
Menos de 150 mil hab.	1	1	6		4
	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores	Síndicos	Regidores
		Mayoría relativa		Representación proporcional	

LAS SESIONES DE CABILDO

El cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

Las sesiones de cabildo del ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, ya que a través de ellas el ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

TIPOS DE SESIONES DE CABILDO	
Ordinaria	Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Las sesiones serán cuando menos una vez cada ocho días.
Extraordinaria	Es aquélla que se convoca y realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del ayuntamiento.
Solemne	Se realiza al instalarse el ayuntamiento, para conocer el informe del Presidente Municipal; cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

Una vez al año el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca de la gestión administrativa del cuerpo edilicio, relativos a los diversos ramos de la gestión y aplicación del ejercicio presupuestal; así mismo lo realizado respecto del plan municipal. Dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal.

Otra sesión solemne que se realiza es cuando comparecen los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores

La sesión tendrá por objeto:

I. Que los miembros del ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el Art. 144 de la Constitución Política local (cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen). El presidente municipal electo para el periodo siguiente lo hará ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del ayuntamiento electo;

II. Que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del ayuntamiento entrante, que será presentado por el Presidente Municipal. (Art. 18 LOM).

LAS COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO

"Las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo". Art. 66 LOM.

Las comisiones son delegaciones formadas entre los miembros del ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales, mismas que son encabezadas por regidores o síndicos.

Tienen por finalidad coadyuvar en la elaboración del Plan Municipal y en su evaluación; el análisis y propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las comisiones para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del ayuntamiento pueden:

I.- Celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes.

II.- Llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efecto de que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su competencia. (Art. 68).

El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnarán a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Las comisiones las determina el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Art. 69, señala como comisiones permanentes:

- De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;
- De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;
- De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno;
- De agua, drenaje y alcantarillado;
- De mercados, centrales de abasto y rastros;
- De alumbrado público;
- De obras públicas y desarrollo urbano;
- De fomento agropecuario y forestal;
- De parques, jardines y panteones;
- De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- De turismo;
- De preservación y restauración del medio ambiente;
- De empleo;
- De salud pública;
- De población;
- De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
- Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo a las necesidades del municipio.

Serán comisiones transitorias, aquellas que se constituyan para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente (Art. 69 de la Ley Orgánica Municipal).

En las comisiones transitorias, se atienden problemas especiales o situaciones emergentes.

ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Las atribuciones que les corresponde ejercer a los Ayuntamientos están consideradas en el Art. 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, algunas de ellas son las siguientes:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;
- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

• Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas y la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;
• Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado; así como concluir las obras iniciadas en administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura;
• Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
• Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;
• Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
• Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;
• Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación por causa de utilidad pública;
• Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;
• Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles y acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;
• Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado, vecinos del municipio;
• Administrar su hacienda en términos de ley y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
• Aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación;
• Autorizar la contratación de empréstitos;
• Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;
• Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;
• Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;
• Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;
• Coadyuvar con la Secretaría del Medio Ambiente a la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente;
• Trasladar, por medio de los mecanismos fiscales con los que cuenta, el costo de la degradación municipal a los agentes públicos y privados, contaminantes finales;
• Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
• Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
• Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de

las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
• Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
• Editar, publicar y circular la "Gaceta Municipal" órgano oficial, cuando menos cada tres meses para la difusión de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;
• Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
• Establecer oficialías mediadoras-conciliadoras en funciones separadas o en conjunto; y expedir el Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales;
• Convocar a la designación de los Coordinadores Municipales de Derechos Humanos.

ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN DE LA LEGISLATURA

El Artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal establece que los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso, para:

El artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal establece los actos de los ayuntamientos que necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso.

I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio...

II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad...

III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal...

IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el periodo de la gestión del ayuntamiento;

V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;

VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;

VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

El presidente municipal como titular del Ejecutivo municipal, es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal, ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento.

El Presidente Municipal como titular del Ejecutivo municipal, es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal, ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, además, es el que preside las sesiones del cabildo, por lo que sus atribuciones se pueden clasificar en tres grupos: como representante político del municipio,

como presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones.

Las atribuciones del presidente municipal están contenidas en el Art. 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y señala:

I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;

II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;

III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;

IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;

V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;

VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;

VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;

VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;

IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;

X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;

XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;

XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio; (el Art. 128 de la Constitución señala que: VI. "Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe");

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal, y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

XVIII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

ATRIBUCIONES DE LOS SÍNDICOS

La función del síndico tiene antecedentes en los antiguos municipios españoles, en figuras como la del procurador quien era el defensor de los derechos ciudadanos aun en contra del cabildo. Era electo por los regidores pero no formaba parte del cabildo.

"Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos" (Art. 52).

Conforme el Art. 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los síndicos tienen las atribuciones establecidas por las fracciones:

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar legal y jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueran parte; así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal, facultándolos para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante carta poder u oficio para la debida representación legal y jurídica de los Ayuntamientos; pudiendo convenir en los mismos;

II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

V. Asistir a las visitas de inspección que realice el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;

VI. Hacer que oportunamente se remitan al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;

VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con

expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición;

IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquel en que concluyo el proceso de regularización;

X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas y vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

Los regidores son representantes de la comunidad en el ayuntamiento. Sus principales atribuciones son establecidas en el Art. 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES

La palabra regidor se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.

Los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto, son representantes de la comunidad en el ayuntamiento.

Las principales atribuciones de los regidores, establecidas en el Art. 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se encuentran en las siguientes fracciones:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;

II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley;

III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;

IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal;

V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

VII. Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

Las autoridades auxiliares actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, éstas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

El Art. 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que "las autoridades auxiliares mu-nicipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

Son autoridades auxiliares:
- Delegados.
- Subdelegados.
- Los jefes de sector o de sección.
- Los jefes de manzana.

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;

b) Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;

c) Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;

d) Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;

e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.

II. Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana:

a) Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar;

b) Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;

c) Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;

d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

La elección de los delegados y subdelegados se realiza mediante fórmulas de candidatos que los vecinos proponen, en los términos de la convocatoria que emita el ayuntamiento. La elección se hará mediante asamblea en la fecha señalada en la convocatoria del ayuntamiento que será entre el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año de la administración. Los que obtengan mayoría serán nombrados delegados y subdelegados, así como sus respectivos suplentes a los cuales se les entregará su nombramiento a más tardar el 1º de diciembre del mismo año (Art. 59).

En cuanto a los jefes de sector o de sección y de manzana, son nombrados por el ayuntamiento.

El Art. 62 menciona que las autoridades auxiliares municipales durarán en su encargo tres años, pudiendo ser removidos por causa grave que califique el ayuntamiento con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, previa garantía de audiencia.

1.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La gestión de un buen gobierno se apoya en la promoción de la participación de la ciudadanía en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones y obras de la administración. No debe verse a los ciudadanos y sus organizaciones como simples receptores de los programas de gobierno sino como corresponsables del desarrollo de la comunidad.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Existen múltiples formas de organización reconocidas legalmente que tienen intervención directa en los programas de gobierno o bien que se constituyen como instancias de la sociedad con capacidad de interlocución.

Entre las primeras tenemos, adicionales a las autoridades auxiliares:

- Comité Ciudadano de Control y Vigilancia. Este se constituye con tres ciudadanos electos democráticamente, mediante asamblea de los ciudadanos que son benefi-

ciarios de una obra de carácter estatal o municipal. Sus funciones están orientadas a la supervisión de la obra pública, mediante la inspección e información a los vecinos de los avances de la misma, buscando se garantice el cumplimiento de ésta de acuerdo a las características establecidas previamente.

• Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. Es una instancia de consulta para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, integrada por ciudadanos de los sectores público, social y privado.

• Consejos Consultivos. Representan formas de participación especializada orientadas a las tareas de definición y evaluación de políticas específicas para el desarrollo de un sector. El Ayuntamiento puede integrar el Consejo Municipal de Protección Civil, el Consejo de Desarrollo Municipal y el Consejo Municipal de Participación Social.

• Consejos de Participación Ciudadana. Se constituyen como órganos de comunicación y colaboración entre los habitantes de una localidad y las autoridades municipales reunidos con el propósito de apoyar la gestión y ejecución de los planes y programas municipales.

Dentro de las segundas encontramos un conjunto muy diverso de organizaciones que tienen propósitos muy específicos sobre una actividad de carácter social, económico o político, tales como:

- Asociación de padres de familia.
- Organizaciones ejidales.
- Asociaciones civiles.
- Asociaciones de productores.
- Cámaras de comercio e industria.
- Instituciones de asistencia privada.
- Agrupaciones políticas.

MECANISMOS DE CONSULTA

Existen diversos mecanismos que la ley establece para que los gobiernos municipales puedan comunicarse con la ciudadanía, conocer las necesidades de una población y recoger las demandas populares. Podemos mencionar las siguientes:

• Audiencia Pública. Es un espacio en el que los ciudadanos pueden solicitar a las autoridades competentes para ser escuchados en sus demandas y peticiones en torno a los problemas generales que aquejan a una comunidad.

• Consulta Ciudadana: Mecanismo por el cual se toma la opinión de la ciudadanía sobre un asunto particular del desarrollo municipal que es de interés colectivo. Puede tomar la modalidad de consulta pública, mediante la cual se resuelve un asunto de interés colectivo, o de consulta popular, que tiene la finalidad de tomar el parecer del ciudadano sobre un asunto relativo a la planeación municipal.

• Foro de Consulta Popular. Es una instancia para analizar y proponer medidas de solución sobre los problemas de desarrollo municipal, en el que se convoca de manera abierta a la ciudadanía y a las organizaciones sociales.

• Referéndum. Es el mecanismo político por el cual la ciudadanía participa en la toma de decisiones sobre modificaciones a la Constitución Política o a las leyes del Estado de México.

1.6 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.

Para tal efecto, el Presidente Municipal para ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo al tamaño y necesidades del Municipio.

La organización municipal es la actividad que realiza el ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos para determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones.

El primer paso es revisar las atribuciones que las leyes otorgan a los ayuntamientos, para determinar las estructuras obligatorias y las que habrá que crear, considerando: las necesidades de la población a satisfacer; los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales disponibles; y el tiempo estimado para cumplir con los objetivos especificados en los programas de trabajo del ayuntamiento.

Cada una de las áreas que se agreguen a la estructura de organización y el número de personas que la integren, deberán estar debidamente justificadas, cumplir con una función y tener claras responsabilidades; por lo mismo a cada puesto y cada persona se le deberá asignar su posición y ámbito de competencia dentro de la estructura de organización del ayuntamiento.

La administración municipal es un sistema compuesto de tres subsistemas: normativo, sustantivo y adjetivo.

Si se considera a la administración pública municipal como un sistema dotado de funciones expresas en leyes y reglamentos y estructurada conforme a tres grandes subsistemas, tendríamos que se les puede dividir en áreas de regulación o normativas; áreas de operación o sustantivas y áreas adjetivas o de apoyo, sea éste técnico o administrativo.

Las áreas de regulación son aquéllas que norman y dirigen, señalan las directrices y las políticas, así como las encargadas de las funciones de autoridad y ejecutiva. En el caso de la administración municipal, este grupo comprende al propio Ayuntamiento y la Presidencia Municipal, así como los apoyos directos a éstos órganos ejecutivos: la secretaría particular, la

jefatura o unidad de comunicación social y prensa; relaciones públicas y algunos órganos de colaboración ciudadana, así como en algunos casos, las unidades de planeación, informática y contraloría interna, entre otras.

Las áreas sustantivas o de operación son todas aquéllas cuyas funciones permiten atender toda la gama de actividades que deben realizarse para cumplir los objetivos institucionales de la administración pública municipal. Este es un campo muy vasto de atribuciones, de acuerdo al tamaño e importancia del municipio de que se trata.

La Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería son órganos típicos de cualquier administración, sin importar su tamaño.

El tercer grupo de órganos administrativos lo constituyen las áreas de apoyo, técnico o administrativo que por definición son aquellas cuyas tareas son de dotar a las unidades administrativas de los servicios o recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

En este rubro se encuentran por lo menos tres grupos de dependencias, en general reunidos en la Oficialía Mayor o su equivalente, cuyo nombre debe reflejar la vocación de sus acciones, es decir, lo administrativo. Las áreas son las de personal o recursos humanos; la de recursos materiales, que engloba las funciones de compras o adquisiciones; almacenes e inventarios. El restante grupo, se conoce genéricamente como el de Servicios Generales e Intendencia. Aquí se prestan todos los servicios que excluyen al personal, recursos materiales y financieros, como son: talleres, vehículos, mantenimiento, correspondencia y archivo, mantenimiento y refacciones del parque vehicular, que son los camiones de basura, equipo de construcción y mantenimiento de obras públicas; patrullas, transportes al servicio de la administración y otros.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal señala en su Art. 86 que "para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público".

Asimismo se establece en ésta misma Ley que por lo menos se contará con la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal para el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal (Art. 87).

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en la Ley Orgánica Municipal o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecen las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad (Art. 89 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Cabe señalar que las dependencias y entidades de la administración pública municipal deben conducir sus acciones con base en los programas anuales que establezca el ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO

La Secretaría del Ayuntamiento cumple la función de atender las tareas del ayuntamiento en cuanto órgano colegiado y deliberante, ya que debe convocar a las sesiones, apoyar al presidente municipal en la conducción de las mismas, levantar las actas y redactar los acuerdos, que son la concreción de los puntos debatidos en las propias sesiones.

El secretario del ayuntamiento es el encargado del manejo interior y la conducción de los asuntos políticos y de gobierno municipal.

Sus atribuciones están contenidas en el Art. 91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

I. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;

II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;

III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;

IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;

VI. Tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento;

VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar con su trámite;

VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;

IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;

X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;

XI. Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;

XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socioeconómicos básicos del municipio;

XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;

XIV. Las demás que le confieran esta Ley y disposiciones aplicables.

LA TESORERÍA MUNICIPAL

"La Tesorería es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento". Art. 93 de la Ley Orgánica Municipal.

La Tesorería es el órgano de gestión de las finanzas públicas, con apego a las leyes respectivas.

Compete a la Tesorería el manejo y resguardo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual de que se trate; por lo tanto, debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.

En resumen, la Tesorería es la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere.

El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública y deberá remitir un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y al archivo de la tesorería, según lo establece el Art. 94 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Entre las atribuciones de la Tesorería municipal, señaladas en el Art. 95 de la misma Ley destacan:

- Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones legales aplicables;
- Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería municipal;
- Participar en la formulación de Convenios Fiscales;
- Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
- Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, informando al ayuntamiento.

LA CONTRALORÍA MUNICIPAL

La Ley Orgánica Municipal establece en su Título IV, Capítulo IV, la función de contraloría, la cual tiene como propósito realizar las funciones de control y vigilancia de la función pública y de los planes y programas de gobierno. Su titular es designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Entre sus funciones más importantes (LOM Art. 112) podemos señalar:

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

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

III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;

V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;

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

IX. Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;

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

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

XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;

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

XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

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

TIPOLOGÍA MUNICIPAL

Existen elementos que permiten evaluar el tipo de municipio que se va a administrar, lo que también condiciona la estructura de organización.

En este sentido y solo como una orientación general, es importante considerar algunos elementos que integran al municipio para diseñar su organización administrativa.

- Las características y tamaño del municipio.
- La identificación y jerarquización de la problemática del municipio.
- Los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que cuenta el ayuntamiento para su integración y operación.
- La definición clara y precisa de los objetivos generales del programa de gobierno, considerando las facultades, obligaciones y problemática que hay que afrontar.

- La definición de programas operativos.
- La asignación de recursos económicos a los diferentes programas municipales.
- La determinación del tipo de coordinación por parte de las autoridades operativas, con autoridades y dependencias federales y estatales.
- La necesidad de información o reportes periódicos de las actividades desarrolladas por las áreas operativas para la toma de decisiones y evaluación de resultados obtenidos en los programas operativos.
- El establecimiento de funciones de supervisión a las áreas que integran la estructura de organización del ayuntamiento.

Una clasificación usual divide a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos, y las características de su desarrollo urbano.

Puede decirse que esta clasificación es la más aceptada tanto en medios académicos como oficiales, sin embargo, los indicadores que se utilizan son frecuentemente ponderados en forma aislada y, en algunos casos, un indicador se toma como factor determinante.

A continuación se presenta la caracterización de los cuatro grandes tipos de municipios, así como su esquema de organización administrativa que podría adaptarse en cada caso.

Es necesario advertir que estos esquemas de organización deben adaptarse a las propias necesidades del municipio de que se trate, porque la tipología es únicamente una guía. En este sentido, se establece en la Ley Orgánica Municipal que estos deberán ser acordes a las características socioeconómicas del municipio, su capacidad económica y los requerimientos de la comunidad.

Las características principales de cada tipo de municipio son:

Municipios rurales

a) Tienen una baja densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas, además su número de habitantes es reducido y su tasa de crecimiento es pequeña.

b) La mayoría de los servicios públicos solamente se prestan en la cabecera municipal y en algunas comunidades.

c) Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.

d) En cuanto a equipamiento, cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente a nivel técnico. En instalaciones de salud, tienen centros de salud rurales; con relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.

e) Su estructura administrativa es sencilla (dado que las funciones que desempeñan son poco complejas) y se integra básicamente por la Secretaría Municipal,

Tesorería, Contraloría Municipal, Dirección de Obras y Servicios Públicos y Comandancia (ver esquema 1).

Municipios semiurbanos

a) Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.

b) Cuentan con servicios públicos de agua potable, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las localidades.

c) La PEA se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria, y servicios.

d) Cuentan con equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica y ocasionalmente bachillerato de cobertura local a regional. En cuestiones de salud disponen de centros de salud rural dispersos o concentrados, en algunas ocasiones también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto a abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.

e) En lo concerniente a su estructura administrativa, estos municipios observan una complejidad mayor, ya que al tener más población, sus demandas y requerimientos también son mayores y por lo tanto, el número de unidades administrativas se incrementa proporcionalmente.

Las unidades más comunes en este tipo de municipio son las que se muestran en el esquema 2.

Municipios urbanos

a) Tienen altas densidades de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas.

b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi todas las comunidades.

c) Las actividades económicas a que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana o grande y ocasionalmente, agricultura y ganadería.

d) El equipamiento de que se dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades y tecnológicos, con una cobertura regional a estatal. En instalaciones de salud, cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades. Con relación a las instalaciones de abasto, cuentan con grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en las principales localidades.

e) En función de las características de este tipo de municipios, su estructura administrativa se compone de un número mayor de unidades (ver esquema 3) y las funciones que cada uno de ellos desempeña son más complejas en comparación con los dos tipos de municipios anteriormente tratados.

Municipios metropolitanos

a) Tienen alta densidad de población distribuida en todo el territorio municipal y tienden a formar una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades.

b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal, sin embargo, es necesario aclarar que la eficiencia de los mismos no siempre corresponde a las necesidades de la población.

c) La PEA se ocupa principalmente en los servicios e industria mediana y grande.

d) El equipamiento de que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. Cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.

e) Como puede inferirse, la estructura administrativa de los municipios metropolitanos es más compleja y de mayores dimensiones que las de los otros tipos de municipios ya mencionados, lo cual corresponde evidentemente a la gran cantidad y variedad de requerimientos de su población y de las características que les son inherentes (esquema 4).

Conforme a lo anterior se muestran sus respectivos organigramas que pudieran ser tomados como referencia en la organización de las administraciones municipales para el adecuado desempeño de sus funciones, aclarando que en cada municipio debe hacerse un análisis minucioso de necesidades y recursos en el momento de tratar de aplicar cualquiera de las opciones.

En este sentido, al diseñar una estructura organizacional específica para la administración pública municipal, debemos de considerar dos aspectos adicionales a las características señaladas en la tipología municipal; estos factores se relacionan con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas de administración pública; y con las capacidades de los servidores públicos municipales. Esta relación es importante ya que una estructura de organización debe reflejar los propósitos de corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo del municipio y para ello se debe acapacitar a los servidores públicos que se encargaran de las distintas actividades y tareas de la administración pública municipal.

Respecto a los planes de desarrollo nacional y estatal, éstos señalan la importancia de que la administración pública responda a los reclamos de la población de una manera oportuna, eficiente y que de claridad y certidumbre en el uso de los recursos públicos; es así, que la administración pública debe estar orientada al servicio debe ser accesible, moderna y contar con sistemas de profesionalización del servicio público. Estos aspectos son aún más importantes en la administración pública municipal, que es la más cercana a las necesidades de la población.

El otro aspecto importante es conocer las capacidades, habilidades y actitudes de los servidores públicos municipales. En este sentido es preciso elaborar y mantener actua-

lizado un inventario que refleje esos aspectos señalados y de esta manera relacionar las funciones y obligaciones derivadas de las disposiciones legales y de los instrumentos administrativos con la profesionalización de los servidores públicos, a fin de contar con un programa anual de capacitación y desarrollo de los servidores públicos. Este programa será un apoyo importante para el establecimiento y operación de un Servicio Profesional de Carrera que refleje mejores niveles de calidad en el servicio y continuidad en los programas de trabajo.

Con estos aspectos considerados se puede aplicar un procedimiento para el diseño de estructuras de organización. Este procedimiento de puede dividir en cuatro etapas:

a) Análisis. En esta etapa se determina la estructura o estructuras que serán sujetas a modificación; se selecciona y capacita a los responsables; se realiza la investigación a partir de la información documental disponible (manuales, reglamentos, etc.) y se diseñan los instrumentos para la investigación de campo.

b) Diagnóstico. La información obtenida en la investigación permitirá conocer la situación actual de la estructura orgánica, sus limitaciones con respecto a los objetivos de la administración y detectar duplicidades, omisiones, etc. Este diagnóstico deberá reflejarse en un informe de resultados.

c) Modelación. Esta etapa consiste en la generación de modelos de estructura organizacional, los cuales deben ser sometidos a una serie de evaluaciones jurídicas y técnicas.

d) Implantación, control y evaluación. En esta etapa se procede a la elaboración de los manuales de organización, su divulgación y capacitación de los servidores públicos municipales. También se establece un sistema de control y evaluación que permitirá conocer la efectividad de la estructura e incorporar las correcciones necesarias.

1.7 RECOMENDACIONES

Al inicio de la gestión es importante realizar las siguientes acciones:

1. Realizar la revisión física de los aspectos referidos en el acta de entrega-recepción y sus anexos, se realizará por el servidor público entrante dentro de un plazo que no exceda de sesenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la suscripción de la misma. En caso de que se detecten anomalías, faltantes, errores o cualquier otro tipo de observaciones al acta o sus anexos, el servidor público entrante deberá notificarlo al área de Control Interno de la Entidad Municipal por escrito, dentro del mismo plazo en que se realiza la verificación física.

2. Todos los funcionarios y directivos deberán presentar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, la manifestación de bienes ante el órgano interno de control.

3. Los funcionarios y directivos deben registrar su firma ante el Secretario del Ayuntamiento para suscribir los documentos relativos a sus atribuciones y aquellas que le sean expresamente delegadas.

4. Realizar un análisis histórico, organizacional, administrativo y presupuestal para determinar la mejor estructura orgánica para la administración municipal, con la finalidad de llevar a cabo el proyecto de gobierno de manera eficaz y eficiente que contribuya a incrementar la competitividad del municipio.

5. Los miembros del Ayuntamiento deberán diseñar un sistema para evaluar el perfil profesional, la trayectoria laboral, el grado de confianza y las competencias necesarias para quienes ocuparan la titularidad de las dependencias administrativas, poniendo especial atención a las áreas más sensibles como son las de tesorería, contraloría y seguridad pública.

6. Realizar un análisis de la situación financiera y presupuestal del Ayuntamiento, integrando un plan estratégico de financiamiento que evalué la capacidad de compromiso del Ayuntamiento, proyecte acciones de financiamiento, de mejora recaudatoria, capacidad de endeudamiento, control del gasto, entre otros.

7. Realizar un inventario de los reglamentos municipales a fin de implementar un programa de mejora regulatoria que evalué la pertinencia, actualización, elaboración o derogación de los reglamentos necesarios para mejorar el funcionamiento de la administración pública, facilitar el desarrollo social y comunitario, así como el fortalecimiento de la actividad económica en el municipio.

8. Integrar la legislación federal y estatal que incide en el municipio, así como el catálogo de programas de ambos órdenes de gobierno que le permitan a los miembros del Ayuntamiento y directivos una visión de las áreas de coordinación intergubernamental.

9. Procurar la participación comunitaria de manera integral que permita detectar las demandas y necesidades socioeconómicas de la población, integrando la agenda de gobierno que permita proyectar acciones adecuadas y generar compromisos entre gobierno y sociedad en la ejecución de los mismos.

10. Elaborar un programa de acción de cien días, para ofrecer desde el inicio del mandato, certidumbre en el ejercicio de la gestión a fin de dar resultados tangibles de su capacidad para gobernar y resolver problemas de las localidades, comprometidos en campaña. Este programa servirá de enlace con lo que se proponga en el Plan Municipal de Desarrollo.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

ESTATAL

- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
- SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
- ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DE ORDEN ESTATAL

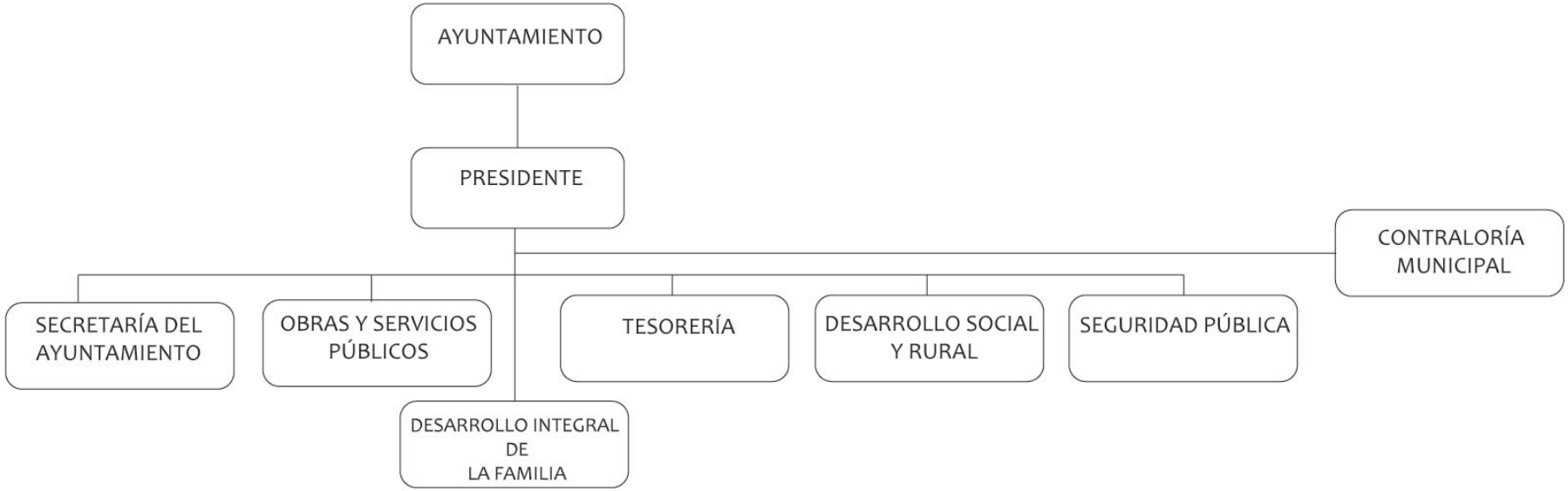
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Administración Urbana Municipal. Guía práctica para Administración de las Ciudades 1994. Ediciones de Administración Urbana, México, 1994, p. 417.
- Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1993, p. 569.
- Guía Técnica No. 1, Administración Pública Municipal. INAP, 2ª Ed., México, 1992, p. 23.
- Manual del Ciudadano, Gobierno del Estado de México, Secretaría General de Gobierno, Toluca, México, 2000, p. 144.
- MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-BANOBRAS, 4ª Ed., México, 1995, p. 213.
- MARTÍNEZ Robles, Reynaldo. El Municipio. Ed. Porrúa, 2ª Ed., México, 1993, p. 262.
- MONTES DE OCA Navas, Elvia (coordinadora). Temas Municipales. El Colegio Mexiquense, México, 1993, p. 155.

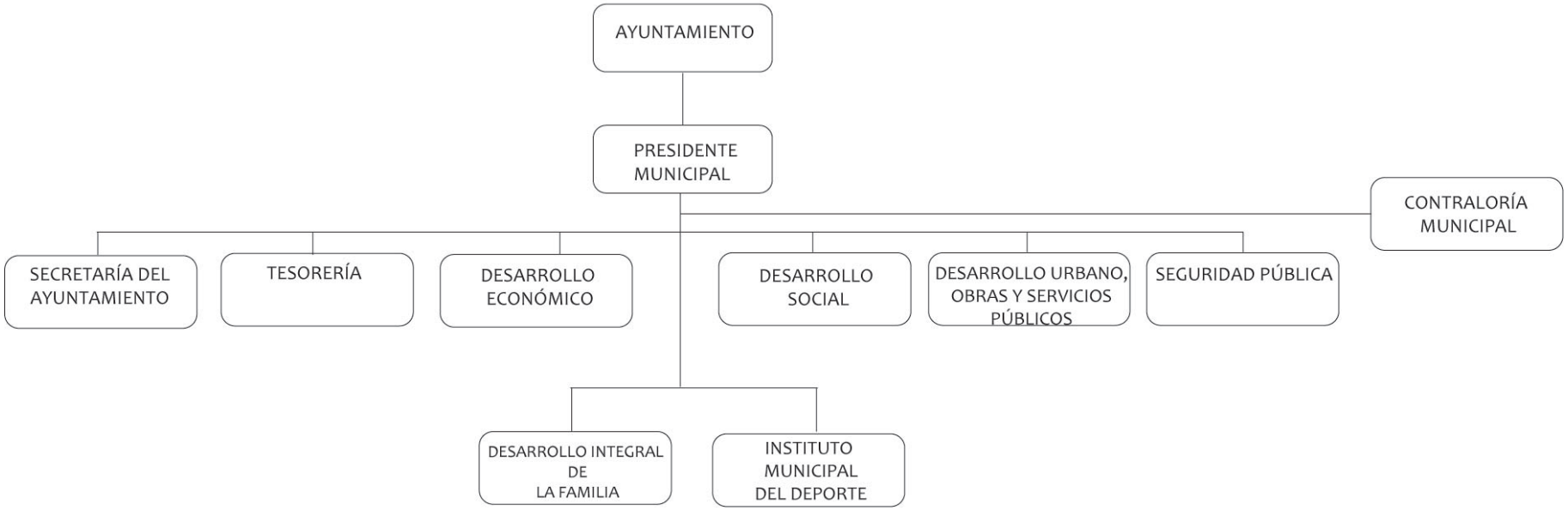
Esquema 1

PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS RURALES



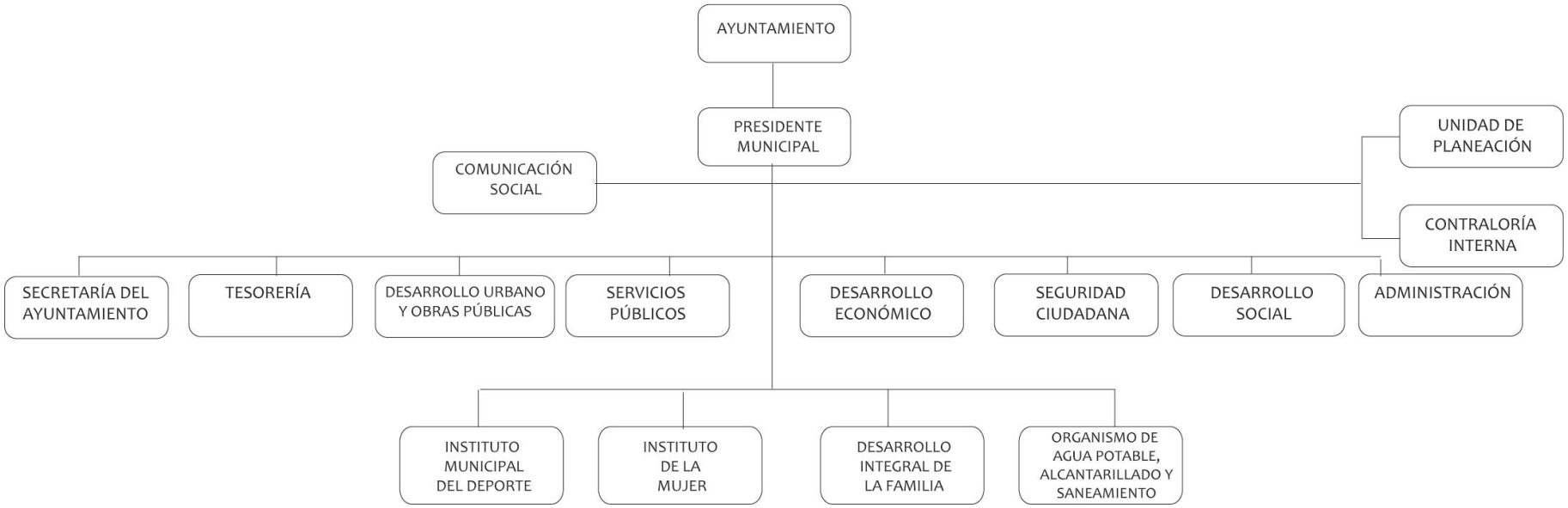
Esquema 2

PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS SEMIURBANOS



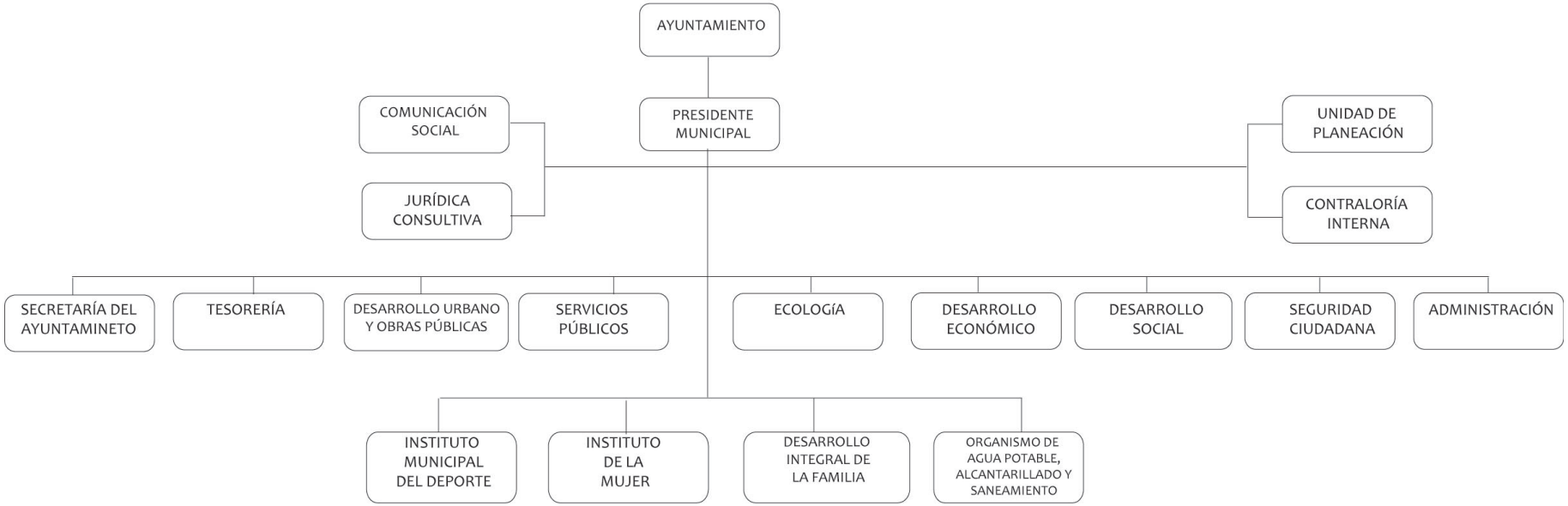
Esquema 3

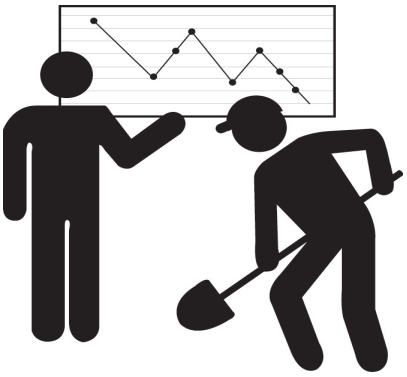
PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS URBANOS



Esquema 4

PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS





Capítulo II

PLANEACIÓN MUNICIPAL

Contenido

Tema	Pág.
2.1 CONCEPTUALIZACIÓN	52
LA PLANEACIÓN	52
ENFOQUES ACTUALES DE PLANEACIÓN	52
EL PLAN Y LOS PROGRAMAS	53
2.2 EL MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN	54
EL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO	57
2.3 LA PLANEACIÓN MUNICIPAL	58
VERTIENTES DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL	59
DISPOSICIONES A QUE SE DEBE SUJETAR LA PLANEACIÓN MUNICIPAL	60
LA COMISIÓN DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL	61
2.4 ELEMENTOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	63
CONCEPTUALIZACIÓN	63
PROPÓSITOS	64
MISIÓN	64
DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO	64
ESTRATEGIAS	66
2.5 EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL	68
EL DIAGNÓSTICO MUNICIPAL	69
LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN	70
LA TEMPORALIDAD Y EL ALCANCE	70
LAS ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN	71
LA PROGRAMACIÓN	72
PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA)	72
LA PRESUPUESTACIÓN	72
PRESENTACIÓN	73
RECOMENDACIONES	74
FUENTES DE CONSULTA	77

2.1 CONCEPTUALIZACIÓN

LA PLANEACIÓN

La planeación es una herramienta de gobierno, directamente relacionada con un proyecto político de desarrollo.

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

El establecimiento del esquema general que permitirá definir los objetivos, la asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y la coordinación de acciones, se establece en un documento rector denominado Plan.

ENFOQUES ACTUALES DE PLANEACIÓN

Durante mucho tiempo, la planeación fue concebida como un proceso lineal en el que se definía una combinación de una serie de recursos para obtener un objetivo en un tiempo determinado, como si las condiciones del entorno fueran estables y permanentes.

Sin embargo, la planeación no significa solo "crear planes de acción y ejercerlos; implica, también, el esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte, en los cambios coyunturales, la orientación y ritmo de las variables socioeconómicas en aras de que prevalezca una mayor racionalidad social".[1] Significa un esfuerzo permanente para modificar las condiciones de una organización y en el ámbito público, mejorar la calidad de vida de la población, mediante acciones complejas y coordinadas de diferentes entidades atendiendo a un propósito fundamental, creando una organización flexible capaz de adaptarse a un entorno volátil, hipercompetitivo, globalizado y tecnologizado.

En estas condiciones es importante considerar las aportaciones de otros enfoques de planeación que aportan elementos a considerar para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. A considerar:

Planeación Estratégica

- Definición de un propósito fundamental.
- Análisis permanente del entorno.
- Diseño de estrategias que definen los programas y líneas de acción.
- Orienta la actividad de la organización a sistemas de gestión de calidad.

[1] Miklos, Tomas; Criterios Básicos de Planeación, p. 18.

Planeación Prospectiva

- A partir del estudio del futuro hace énfasis en la imaginación de un futuro posible. Este futuro posible es la base de las acciones gubernamentales que buscan traerlo al presente.
- Se fundamenta en la construcción de escenarios.
- Requiere de una solida base de datos de carácter social, demográfico, económico, ecológico, tecnológico y político para el estudio de las tendencias.
- Necesita de modelos matemáticos para el desarrollo de los escenarios.

Planeación Social

- Interacción entre los sectores gubernamental, económico y social con un enfoque solidario fomentando alianzas entre los mismos.
- Incorporar buenas prácticas administrativas, las tecnologías de información y comunicación para enriquecer conocimientos y lograr eficacia, eficiencia e impacto de las políticas públicas.
- Armoniza los enfoques del desarrollo derivado de las diferencias sociales a favor de superar los costes de mantenerlas.
- Incorpora la responsabilidad social de las organizaciones económicas.

Planeación Política

- Estudia los intereses y acciones de los actores políticos.
- Contribuye a la formulación e integración de la agenda pública.
- Establece mecanismos de participación democrática de la sociedad.
- Define los mecanismos de coordinación intergubernamental.

El plan es un instrumento de la política gubernamental que permite organizar los recursos para llevar adelante la transformación de la realidad local.

EL PLAN Y LOS PROGRAMAS

El Plan es un instrumento de la política gubernamental que permite organizar de manera racional los recursos tanto materiales, financieros, tecnológicos y humanos; las demandas de bienes y servicios; así como la información en general con que cuenta el aparato gubernamental, a través de la definición de objetivos que permitirán orientar las acciones para llevar adelante la transformación de la realidad local.

"Un plan estará integrado por un conjunto de programas que permitirán la organización secuencial de las tareas globales, coordinando los recursos bajo objetivos preestablecidos en dicho plan; a su vez, un programa estará integrado por un conjunto de proyectos, éstos serán la unidad de planeación que permitan concretar los objetivos a corto plazo; en esta etapa las tareas o acciones a realizar se definen con mayor claridad y son sujetas de medición cuantitativa y cualitativa; en este sentido, un proyecto permite la concreción de los objetivos y acciones de una organización y de la institución pública de que se trate".[2]

[2] Ramos, Ríos Víctor Manuel y Cienfuegos, Terrón Marco Aurelio, **La Programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo Estatal**, Premio IAPEM 1994, Toluca, México, 1994, p.35.

Los planes y programas son documentos técnicos que requieren para su elaboración de una base metodológica, de información veraz y oportuna, y que adquiera representatividad de las aspiraciones y necesidades sociales con el propósito de que el fenómeno o problema a planificar sea planteado de manera clara y congruente, y se traduzca en propuestas viables para las acciones de gobierno.

En un programa se definen las tareas o acciones a realizar con mayor claridad.

Cabe señalar que "planear no solo implica elaborar planes y documentos similares, sino además contar con instrumentos y medios necesarios para alcanzar los objetivos y metas deseados, acompañado a su vez por un proceso continuo de retroalimentación que sirva para prevenir y corregir errores que se presenten en la ejecución de las acciones del proceso de planeación".[3]

2.2 EL MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D) a través del Plan Nacional de Desarrollo se establecen las acciones, estrategias generales, objetivos, propósitos y las principales políticas de desarrollo integral del país que deberán coordinar y orientar en forma ordenada y congruente los esfuerzos y compromisos compartidos entre las instancias gubernamentales federal, estatal y municipal en el proceso de desarrollo nacional.

El marco jurídico en materia de planeación, establece las atribuciones y competencias que adquiere cada nivel de gobierno.

De esta manera, el sustento jurídico de la Planeación en México en el ámbito federal y estatal está constituido de la siguiente manera:

BASE JURÍDICA FEDERAL	ARTICULADO	DISPOSICIÓN
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Art. 25	• El Estado es el encargado de planear, conducir y orientar la actividad económica nacional. Así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general. • El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.
	Art. 26	• Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación, la cual será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales e integrando las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de la administración pública federal.

Continúa

[3] Ibídem, p.35.

BASE JURÍDICA FEDERAL	ARTICULADO	DISPOSICIÓN
LEY DE PLANEACIÓN	Art. 2 y 3	• La planeación se establece como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país. • Se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.
	Art. 21	• El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generan en el sistema nacional de planeación democrática.

Finaliza

Respecto a la planeación en el ámbito estatal, el Plan de Desarrollo del Estado de México debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir del inicio del periodo constitucional de gobierno. Su vigencia se circunscribe a dicho periodo; y sus previsiones y proyecciones deberán considerar objetivos y estrategias de largo plazo, que deben ser revisados y, en su caso, considerados en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo del siguiente periodo constitucional de gobierno.

Una vez aprobado el plan de desarrollo del estado, deberá publicarse en el Periódico Oficial y su cumplimiento será obligatorio para las dependencias y entidades públicas, lo mismo que los programas que de él se deriven.

En el informe anual que rinda el Gobernador se hará mención expresa del cumplimiento del Plan de Desarrollo y del avance de los programas. Asimismo debe informarse a la Legislatura del Estado, como parte de la cuenta pública, las acciones y resultados de la ejecución del Plan y del avance de los programas.

Es importante recalcar la coordinación y congruencia que debe existir en el proceso de planeación en los ámbitos de gobierno, es por ello que se faculta al Poder Ejecutivo

Federal, en la Ley de Planeación en su Art. 33, el convenir con los gobiernos estatales todas aquéllas acciones para lograr la participación de las administraciones públicas federal, estatal y municipal en el Sistema Nacional de Planeación y lograr así la congruencia entre lo particular y lo general.

La ley de Planeación del Estado de México y Municipios en su capítulo V establece los mecanismos de coordinación que el Gobierno del Estado y los ayuntamientos pueden instrumentar con la sociedad para asegurar su participación. El artículo 40 establece la facultad al Ejecutivo Estatal para celebrar convenios de coordinación con el Ejecutivo Federal y los ayuntamientos.

BASE JURÍDICA ESTATAL	ARTICULADO	DISPOSICIÓN
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO	Art. 77 Frac. VI	Establece como una de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo.
LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS	Capítulo I	• Establece la relación con el Sistema Nacional de Planeación democrática, las bases del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, así como las definiciones más importantes del mismo.
	Capítulo II	• Establece las características del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, su objetivo, sus instrumentos (planeación estratégica, planes, programas, presupuesto por programas, control, seguimiento y evaluación) y la integración del sistema.
	Capítulo III	• Establece los plazos de entrega de los planes, vigencia, requisitos de publicación, modificación, integración, revisión y derivación de programas sectoriales, regionales y especiales.

Continúa

BASE JURÍDICA ESTATAL	ARTICULADO	DISPOSICIÓN
	Capítulo IV	• Establece la facultad de contar con una metodología, procedimientos y mecanismos para un sistema de control, seguimiento y evaluación.
	Capítulo V	• Establece las reglas para impulsar las acciones de coordinación entre distintas entidades y participación ciudadana.
	Capítulo VI	• Regula la integración de los comités de planeación para el desarrollo municipal.
	Capítulo VII	• Establece la responsabilidad que tienen los servidores públicos ante la Ley, los planes de desarrollo y sus programas.

Finaliza

EL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO

La instancia de coordinación entre el S.N.P.D. y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, la constituyen los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). Su función es la de conjuntar a nivel local, los esfuerzos que en materia de planeación realizan los tres órdenes de gobierno, el Federal, el estatal y el municipal, propiciando la participación de los diversos sectores de la sociedad.

En este sentido, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene como objetivo el promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realizan la Administración Pública Federal, del Estado y de sus Municipios relacionados con la planeación, programación, ejecución e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la Entidad, propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la comunidad.

El Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de México se conforma por una Asamblea General y un Director General.

La integración de la asamblea del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es el siguiente:

I. Un Presidente, quien será el Gobernador del Estado;
II. Un Coordinador General, quien será el Secretario de Finanzas;
III. Un Secretario; quien será el Director General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México;
IV. Un Coordinador de Planeación, que será el Subsecretario de la Secretaría de Finanzas que designe su titular;

V. Los presidentes municipales del Estado;
VI. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal;
VII. Cuatro representantes por cada uno de los poderes Legislativo y Judicial del Estado de México;
VIII. Los titulares o representantes de los subcomités y grupos de trabajo;
IX. Los invitados permanentes, que serán los titulares de las representaciones federales en el estado;
X. Los invitados especiales, cuando se estimen que puedan hacer aportaciones para los trabajos de comités; quienes tendrán derecho a voz y que serán:
a) Los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno Federal;
b) Los especialistas en planeación.
XI. Un comisario, quien será el representante de la Secretaría de la Contraloría;
XII. Los titulares o representantes de los grupos y organizaciones sociales y privados;

Por cada integrante, la Asamblea General aprobará el nombramiento de un suplente. Entre las atribuciones de la Asamblea General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México se pueden señalar:

- Promover la participación ciudadana mediante la incorporación de aspiraciones y demandas de los diferentes grupos y sectores sociales a la estrategia del desarrollo.
- Fomentar la celebración de convenios de coordinación entre los niveles de gobierno, así como con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados que fortalezcan la ejecución de los planes de desarrollo y sus programas.
- Apoyar la definición y ejecución de planes para el desarrollo de regiones interestatales mediante la coordinación con los comités de planeación para el desarrollo municipal y comités de planeación de otras entidades federativas.

2.3 LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

El Plan de Desarrollo Municipal forma parte del Sistema Estatal de Planeación, que a su vez se integra en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De acuerdo con la legislación en la materia, los planes de desarrollo municipal deberán ser congruentes con lo que se establece en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 - 2011 y en sus programas sectoriales, regionales y especiales, en los que se determinan objetivos, políticas y acciones que se podrán alcanzar en el periodo que estarán vigentes.

La planeación municipal, entendida como un instrumento de gobierno que permite la transformación de la realidad local, debe orientar sus esfuerzos a cumplir un conjunto de propósitos los cuales deberán ser congruentes con aquéllos que sustentan a la planeación federal y estatal.

Algunos de estos propósitos son los siguientes:

- Facilitar a los presidentes municipales la conducción de la administración y gestión municipal.

• Racionalizar la asignación de los recursos, el ordenamiento territorial y la prestación de los servicios públicos.
• Ampliar la capacidad empresarial, de regulación y de promoción de actividades económicas, sociales, políticas y culturales.
• Modernizar la gestión municipal para facilitar la ejecución del plan.[4]
• Buscar la congruencia y racionalidad entre los medios disponibles y los fines perseguidos.
• Eficientar las funciones y legitimar la actuación de la administración pública municipal.
• La coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades.
• Propiciar la participación de los diferentes sectores sociales.
• Favorecer el papel de promotores del desarrollo que deben asumir los ayuntamientos.
• Propiciar un desarrollo social armónico que fortalezca el combate a la pobreza y la mejora de las condiciones de los grupos vulnerables.

VERTIENTES DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Tradicionalmente se han aplicado, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuatro vertientes de ejecución que es conveniente que los planes de desarrollo municipal contemplen:

El Sistema de Planeación Democrática señala cuatro vertientes que deben contemplarse en la elaboración de los planes de desarrollo: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación.

Vertiente obligatoria

Considera que el plan y los programas municipales son ineludibles en su operación, instrumentación y aplicación para todas las dependencias, entidades y organismos de la administración pública municipal. Esto quiere decir que los planes y programas son, en términos generales, las líneas y normas de operación de todos los funcionarios y servidores públicos municipales.

Vertiente de coordinación

Tal como su nombre lo indica, el plan de desarrollo municipal debe contemplar en forma preponderante las relaciones con las instituciones y órganos federales y estatales, sobre las acciones que se realicen o instrumenten en el ámbito territorial municipal. Se pretende que los objetivos y metas del desarrollo municipal sean coincidentes con la actividad gubernamental de estas instancias de gobierno, con el propósito de establecer una amplia congruencia entre las acciones municipales, estatales y federales. Sin embargo, así como el interés de las mayorías es el interés vital, el interés nacional o estatal tendrá siempre un papel preponderante, sujetándose a éste los objetivos fundamentales del municipio.

[4] Salazar, Medina Julián; Espejel, Díaz González Samuel e Inostroza, Fernández Luis, **Desarrollo, Administración y Planeación Municipal: La Experiencia del Estado de México**, UAEM, UAM, IAPEM, Toluca, México 1990, p.246.

Vertiente de inducción

Las actividades y lineamientos establecidos o realizados con base en las vertientes de obligatoriedad y coordinación en el ejercicio del gasto público municipal, así como en la inversión y gasto federal o estatal, darán la pauta para promover la participación de los sectores privado y social, al marcar los caminos con los cuales sus acciones se integrarán al esfuerzo por lograr un desarrollo armónico y equilibrado.

Un plan de desarrollo municipal congruente y claro será una guía que motive la participación de la comunidad en la búsqueda para alcanzar los objetivos que beneficien a la sociedad.

Vertiente de concertación

Dentro de esta vertiente de la instrumentación del plan municipal, estarán considerados todos los compromisos que los diferentes sectores acepten asumir, mediante contratos o convenios obligatorios para las partes como instrumentos de Derecho Público, la corresponsabilidad en la ejecución de las acciones de mediano plazo en concordancia con los objetivos fijados en el propio plan municipal.

DISPOSICIONES A QUE SE DEBE SUJETAR LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Algunas disposiciones generales que contiene la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios respecto a la planeación municipal son las siguientes:

- Los ayuntamientos elaboraran, aprobaran y ejecutaran el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.
- Se debe asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas que se derivan de los mismos.
- Los ayuntamientos deben verificar la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal, así como evaluar los resultados de su ejecución.
- En el proceso de elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal se debe impulsar la participación del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, grupos y organizaciones sociales y privados, y ciudadanía.
- Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones del plan.
- Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven.
- El plan municipal se elaborará, aprobará y publicará dentro de un plazo de cuatro meses, contados a partir del inicio del periodo constitucional de gobierno, su vigencia se circunscribe a dicho periodo o hasta la publicación de un nuevo plan.
- Sus previsiones y proyecciones deberán considerar objetivos y estrategias de largo plazo, que deben ser revisados y, en su caso, considerados en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal del siguiente periodo constitucional de gobierno.
- Una vez aprobado el plan de desarrollo municipal se deberá publicar en la Gaceta Municipal durante el primer año de gestión y deberá difundirse en forma extensa.

Los planes municipales pretenden los siguientes objetivos:

• Un desarrollo equilibrado entre sus diferentes localidades; y
• La promoción del ritmo creciente de cambio económico y social.

• Garantizar, mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia del desarrollo municipal.

Otro ordenamiento importante que establece lineamientos para la planeación municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En este sentido, en su Art. 117 señala los objetivos que deberá perseguir el plan de desarrollo municipal:

I. Atender las demandas prioritarias de la población;
II. Propiciar el desarrollo armónico del municipio;
III. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal;
IV. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo federal y estatal;
V. Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo.

El artículo 118 señala: El Plan de Desarrollo Municipal contendrá al menos, un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento.

Y el artículo 119 asienta: El Plan de Desarrollo Municipal se complementará con programas anuales sectoriales de la administración municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal.

LA COMISIÓN DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Con el propósito de facilitar la coordinación, la vinculación institucional y dar coherencia a los objetivos de la planeación municipal con los objetivos globales del plan de desarrollo estatal, así como coadyuvar en la elaboración de un plan de desarrollo municipal congruente que satisfaga las necesidades sociales de su población, se requiere de la conjunción de esfuerzos, la coordinación de acciones y la participación de los diferentes sectores de la comunidad. A tal efecto, se establece la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

El Artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal señala que "La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con:

• Ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado,
• Así como de las organizaciones sociales del municipio,
• También podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana".

Las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal son las siguientes:

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, art. 83)
• Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
• Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;
• Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;
• Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;
• Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;
• Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;
• Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;
• Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento;
• Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;
• Proponer a cabildo su reglamento interior.

Ante la necesidad de que la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal funcione adecuadamente, es necesario que los ayuntamientos cubran ciertos requerimientos y efectúen algunas acciones, tales como:

a) Disponer de la información sobre sus condiciones y necesidades, así como de los programas y proyectos de las otras instancias de la administración pública que incidan en el municipio y sobre todo, informarse de las alternativas técnicas y de la factibilidad de los proyectos de inversión.
b) Organizar a la comunidad para constituir los canales de comunicación entre autoridades, el órgano de planeación y la población.
c) Participar activamente en todos los instrumentos creados por las instancias federales y estatales en materia de planeación municipal.
d) Formular con la debida anticipación los presupuestos de ingresos y egresos y adecuarlos al proceso de planeación.
e) Elaborar y controlar el plan de desarrollo urbano y uno orientado al desarrollo económico municipal.

De esta manera, las responsabilidades que adquieren los ayuntamientos son fundamentales en materia de planeación municipal, entre ellas destacan:

a) El conducir, orientar y facilitar el proceso de desarrollo integral del municipio.
b) El presidente municipal y su cabildo, deben entenderse como promotores y gestores del desarrollo y no sólo administradores de servicios públicos.
c) Los esfuerzos del ayuntamiento deben concurrir en hacer viable el desarrollo local, desde la perspectiva de su estructura productiva, del ordenamiento de su territorio y de la sustentabilidad de sus recursos y su medio ambiente.

d) Los ayuntamientos deben tener conciencia de su papel regional, ya sea en conglomerados metropolitanos o en regiones económicas, indígenas o geográficas. Ello les permitirá abrirse a la promoción, gestión y acuerdo con sus pares para desarrollar programas intermunicipales.

PRINCIPALES ELEMENTOS CONTENIDOS EN UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL
• Un análisis económico y social por sectores, reconociendo las limitaciones y potencialidades que existen para el proceso de desarrollo municipal.
• Un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del municipio.
• La descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial
• Los mecanismos de participación social, así como la incorporación de las principales demandas sociales.
• La asignación de recursos y las propuestas de inversión pública coordinada de la federación, el estado y el municipio.
• Responsabilidades y tiempos de ejecución
• Los mecanismos de seguimiento, evaluación y control del plan.

2.4 ELEMENTOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

CONCEPTUALIZACIÓN

Es la planeación de tipo general proyectada al logro de los objetivos institucionales de la organización y tiene como finalidad básica el establecimiento de guías generales de acción de la misma.

Este tipo de planeación se concibe como el proceso que consiste en decidir sobre los objetivos de una organización, sobre los recursos que serán utilizados y las políticas generales que orientarán la adquisición y administración de tales recursos, considerando a la organización como una entidad total.

Los planes estratégicos establecen los lineamientos generales de la planeación, sirviendo de base a los demás planes (táctico y operativos), son diseñados por el nivel más alto de la organización con miras a determinar la obtención, uso y disposición de los medios necesarios para alcanzar los objetivos generales de la organización.

Las características de esta planeación son, entre otras, las siguientes:

- Es original, en el sentido que constituye la fuente u origen para los planes específicos subsecuentes.
- Es conducida o ejecutada por los más altos niveles jerárquicos.
- Establece un marco de referencia general para toda la organización.
- Se maneja información fundamentalmente externa.
- Afronta mayores niveles de incertidumbre en relación con los otros tipos de planeación.
- Normalmente cubre amplios periodos.
- No define lineamientos detallados.
- Su parámetro principal es la efectividad.

PROPÓSITOS

La planeación, se inicia a partir de la definición de los propósitos, éstos son los fines esenciales o directrices que definen la razón de ser, naturaleza y carácter de cualquier grupo social.

Los propósitos proporcionan las pautas para el diseño de un plan estratégico, se expresan genéricamente y su determinación es una función reservada a los altos ejecutivos de la empresa.

Toda organización debe establecer los propósitos como base para la formulación de un plan; las siguientes cuatro características los diferencian de los objetivos.

a) Son básicos ya que constituyen el fundamento de los demás elementos.
b) Son cualitativos.
c) Son permanentes si marcan el desarrollo de la organización de manera continua.
d) Son semipermanentes si abarcan un periodo determinado.

MISIÓN

Considerando los propósitos se puede construir la Misión de nuestra organización, la cual consiste en la formulación de un propósito duradero que distingue a una organización de otra. Identifica el alcance de las operaciones de una empresa con los aspectos del producto y del mercado. Incorpora la filosofía de los estrategas de una organización. Revela el concepto de una organización, su principal producto y los servicios, así como las necesidades del cliente que se propone satisfacer.

En resumen, una formulación de misión clara y significativa describe los valores y prioridades de una organización.

DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

El diagnóstico consiste en definir la atractividad y la competitividad de una organización. Es decir la suma de los factores externos más favorables y desfavorables como pueden ser nuevas reglamentaciones, tecnología, desarrollo urbano, transportes, entre otros; así como, la diferencia entre los factores internos, como el personal, la dirección, la infraestructura, entre otros, que permiten a una organización enfrentar las condiciones del entorno.

Para la formulación del análisis estratégico de la organización es vital determinar las fuerzas y debilidades de la organización.

Fuerzas:

Se trata de todo aquel atributo de la organización que la distingue favorablemente de sus competidores, aunque no necesariamente de toda la competencia, sino en relación directa con los competidores más cercanos.

Para diagnosticar las fuerzas de la organización, se debe establecer una jerarquía ya que no todas representan una situación igual de ventaja. Hay ocasiones en que la mayoría de participantes de un sector están bien en algo, con lo cual, al compararse con un

competidor, no podrían decir que están mejor que aquel. Sin embargo, no por ser un bien general deja de ser una fuerza para la organización.

La otra relación que debe buscarse para determinar el valor de una Fuerza, está en relación con los planes de crecimiento, consolidación o salida de un sector, los cuales a continuación se propone una escala de fuerzas para ser utilizada al hacer esta, parte del proceso de planeación.

- Fuerza fundamental. Aquella que está en primer nivel de importancia para la organización en relación con la competencia.
- Fuerza secundaria. Aquella que es importante pero que de no tenerla la organización no vería amenazada su posición, por lo menos en el corto plazo.
- Fuerza elemental. Aquella que aunque se tiene, no representa una ventaja competitiva significativa.

Debilidades:

Se trata de todo aquel atributo de la organización que le distingue desfavorablemente de sus competidores, aunque no necesariamente de toda la competencia, sino en relación directa con los competidores más cercanos.

Para diagnosticar las debilidades de la organización, se debe establecer una jerarquía, no todas representan una situación igual de desventaja. Hay ocasiones en que la mayoría de participantes de un sector estén mal en algo semejante. Sin embargo, no por ser un mal general deja de ser una debilidad para la organización.

- Debilidad crítica. Aquella que está en primer nivel de importancia para la organización y con la cual se está en peligro inminente ante la competencia.
- Debilidad secundaria. Aquella que es importante pero que de tenerla, la organización no vería amenazada su posición, por lo menos en el corto plazo.
- Debilidad elemental. Aquella que no representa un riesgo grave o importante, por lo menos en el corto plazo.

Oportunidades:

Se refiere esta expresión a las tendencias económicas, sociales, políticas, tecnológicas y competitivas, así como a hechos que podrían en forma significativa beneficiar a una organización en el futuro.

Oportunidad es todo aquello que facilita o propicia un movimiento exitoso o positivo en el mercado o entorno competitivo donde actuamos. Aquello que permite capitalizar cierta tendencia, un cambio de hábitos, la ausencia temporal de un competidor, el crecimiento súbito de un proveedor de volúmenes pequeños, líneas baratas de financiamiento, mejora en la economía, entre otros.

Las oportunidades más valiosas son difíciles de ver o detectar. Casi siempre las ven varios Competidores al mismo tiempo, lo cual dificulta nuestra entrada a tiempo. Ello obliga a mantener una actitud de alerta permanente que permita ver con anticipación lo que los demás verían después. Otro elemento de importancia, al estudiar las oportunidades, es el de poder darles una jerarquía, así como estimar el tiempo que esta

oportunidad podría esperar a que la aprovecháramos. En ocasiones vuelan. Desaparecen con una velocidad vertiginosa. Las aprovechan los más rápidos en reaccionar.

Por último, al analizar las oportunidades del entorno, es necesario considerar si los demás competidores las podrían aprovechar de igual o mejor manera que nosotros.

A manera de sugerencia, a continuación se propone una clasificación para el análisis ordenado de las oportunidades, para no presentarlas todas juntas como si tuvieran la misma relevancia para los efectos de los planes de la organización.

- Oportunidades Generales. Son todas aquellas que estando presentes en el entorno, afectan a todos los que competen en él de una manera semejante (no necesariamente igual).
- Oportunidades específicas del sector. Son todas aquellas acciones ocurridas en el sector, habitualmente protagonizadas por algún competidor, que afectan positivamente (aunque no exclusivamente) a los demás participantes del sector.
- Oportunidades propias. Son aquellas acciones que representan una oportunidad específicamente para nosotros, aún cuando no tengan carácter exclusivo.

Amenazas:

Amenaza es todo aquello que hace difícil el crecimiento de nuestra organización, nuestra presencia en el mercado, el logro de nuestros objetivos, ya sea en los volúmenes de operación, en los resultados alcanzados, en los mercados cubiertos, en el lanzamiento de un nuevo servicio o producto, entre otras. Existen muchos elementos que dificultan la prosperidad de las organizaciones y que no se refieren a competidores específicamente. Por ejemplo una nueva reglamentación ecológica del país, la apertura económica, la liberación de las importaciones, las altas tasas de interés, los índices generales de productividad, la informalidad de los proveedores, etc. Los elementos mencionados, tienen que ser estudiados al evaluar una estrategia determinada, ya que todos ellos inciden directamente en el comportamiento de nuestro sector y alterarán la conducta de nuestros competidores, igual que modificarán o por lo menos afectarán, nuestras decisiones estratégicas.

A manera de sugerencia, a continuación se propone una clasificación para el análisis ordenado de las amenazas, para no presentarlas todas juntas como si tuvieran la misma relevancia para efectos de los planes de la organización.

- Amenazas Generales. Son todas aquellas que estando presentes en el entorno, afectan a todos los que compiten en él de una manera semejante (no necesariamente igual).
- Amenazas específicas del sector. Son aquellas acciones ocurridas en el sector o protagonizadas por algún competidor, que afectan directamente (aunque no exclusivamente) a los demás participantes del sector.
- Amenazas propias. Son aquellas acciones de los competidores, proveedores o clientes, enfocadas directamente a provocar un daño o efecto directo en nuestra operación.

ESTRATEGIAS

El análisis estratégico deberá manifestarse en objetivos que definan acciones unificadas entre todas las estrategias que contribuyan al logro de la misión. De esta manera para cada objetivo estratégico se desarrolla una o varias estrategias.

Las estrategias son cursos de acción general o alternativas, que muestran la dirección y el empleo general de los recursos y esfuerzos, para lograr los objetivos en las condiciones más ventajosas. Se establecen en el nivel estratégico, muestran la dirección o camino que debe seguirse, sin indicar detalladamente como emplear los recursos.

Contar con una amplia gama de estrategias o alternativas por seleccionar, ayuda a elegir la más adecuada para minimizar dificultades en el logro de los objetivos.

Lineamientos para establecer estrategias.

Para que las estrategias sean operables y cumplan con su función, es necesario:

1° Asegurarse de que sean consistentes y contribuyan al logro del objetivo.
2° Determinarlas con claridad.
3° No confundir las estrategias con las tácticas, ya que éstas últimas combinan la acción con los medios para alcanzar el objetivo.
4° Considerar las experiencias pasadas en su establecimiento, esto permitirá sugerir un mayor número de cursos de acción.
5° Analizar las consecuencias que pudieran presentarse al momento de aplicarlas.
6° Al establecerlas, auxiliarse de técnicas de investigación y de planeación.

Características de las estrategias

1. Su vigencia está vinculada a la del objetivo u objetivos para las que fueron diseñadas; una vez alcanzados los objetivos es necesario formular nuevas estrategias para otros objetivos.
2. El entorno determina la utilidad de una estrategia. A un cambio sensible en el entorno es necesario diseñar una nueva estrategia para lograr el mismo objetivo.
3. Las estrategias deben ser definidas, implementadas y evaluadas por los niveles jerárquicos más altos de la organización.
4. Deben tener un impacto importante aunque sea al final del ejercicio, aunado a una alta capacidad de penetración.
5. Los objetivos estratégicos se componen de áreas o momentos claves por lo cual es importante diseñar una estrategia específica para cada uno de ellos.

En el diseño de las estrategias encontramos diversos estilos, entre los que podemos señalar:

- Modo emprendedor: El líder toma decisiones atrevidas y riesgosas más o menos intuitivamente: se basa en el juicio personal que es fruto de la experiencia.
- Modo adaptativo: "ciencia de la improvisación". Se reacciona ante cada situación conforme ésta se presenta. Se progresa con timidez en una serie de pasos pequeños e incongruentes. Se reacciona defensivamente.
- Modo de planeación: Se sigue un procedimiento sistemático que los obliga a analizar el ambiente y la organización, a fin de elaborar un plan para proyectarse al futuro. Se toman decisiones arriesgadas, pero sistemáticas y estructuradas, se basan en una estimación racional de las oportunidades y amenazas del ambiente, siendo ajustadas para que sean congruentes con la misión y capacidades globales de la organización.

2.5 EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL

En todo proceso de planeación se localizan y ubican objetivos, se trazan estrategias, se establecen metas en tiempos y ritmos programados, los cuales integrados a un plan, ofrecen opciones y alternativas para que la actividad estatal modele el desarrollo socioeconómico del país.

A través del proceso de planeación se podrán ordenar y sistematizar anticipadamente las acciones a realizar, por medio de la definición de objetivos, metas y la racionalidad de los recursos disponibles, para aplicarlos hacia el dónde queremos llegar y en qué tiempo deseamos lograrlo. [5]

En este sentido, el proceso de planeación corresponde a la formulación, implementación y seguimiento (control y evaluación) desglosándose de la siguiente manera:

I. **Formulación**. Se define el periodo diagnosticado y lo que corresponde al tiempo pronosticado, que generalmente coincide con el tiempo de duración del plan; determinación de los objetivos; determinación de la estrategia general del plan; fijación de un esquema de prioridades para determinar los niveles de inversión; identificación y jerarquización de funciones a realizar por las dependencias municipales; diseño y manejo del sistema de información municipal base para la programación y presupuestación; horizonte temporal y alcances del plan; diseño y puesta en funcionamiento del mecanismo instrumental, la acción operativa y la política de financiamiento, los problemas de gestión y criterios del gasto público, desarrollo de localidades y comunidades municipales, manejo y desempeño organizacional y administrativo.

II. **Implementación**. En donde se define la acción de la planeación a corto plazo, mediante la elaboración de los planes operativos anuales, referidos a filiaciones específicas (propósito directo en materia de educación, salud, empleo, vivienda, gobierno y otros); la subfunción o el fraccionamiento de la función por aspectos; el programa (conjunto coherente y homogéneo de actividades, con recursos idénticos y objetivos a alcanzar en el periodo) y las actividades (tareas). Además cada programa debe definir tareas globales, propósitos generales del programa, debe estar referido a diferentes proyectos, metas específicas, acciones concretas por realizar, unidad responsable, órgano encargado del cumplimiento de la meta, unidad de medida, cuantificación de la acción por realizar.[6]

III. **Control**. Es el conjunto de actividades encaminadas a regular las ejecuciones correspondientes a la normatividad que le rige y a lo establecido en el plan y los programas. El control es un procedimiento que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el plan, programas y presupuestos de la administración municipal.

[5] Ramos, Ríos Víctor Manuel, **Op. Cit**., p. 50.
[6] Inostroza, Fernández Luis, Planeación y Desarrollo Municipal en **El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio**, Sergio Mancilla Guzmán, Eduardo A. Sandoval Forero (coords), UAEM, Gob. del Edo. de México; Toluca, México, 1996, 1ª. Ed. p. 314-315.

IV. **Evaluación**. En esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación. La evaluación debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos propuestos se lograron.

La evaluación tiene como finalidad determinar el grado de eficiencia y eficacia con la que se han ido cumpliendo los objetivos previstos, posibilitando la detección de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas y objetivos contenidos en el plan.

Una vez medido y cuantificado el avance de las metas, los efectos y logros alcanzados, el siguiente paso es la comparación de resultados con los objetivos y metas programadas. Del resultado de esta comparación y del análisis de las variaciones, así como de la determinación de sus causas y de la eficiencia en el uso de los recursos, deberán establecerse las medidas correctivas.

En este sentido, el ayuntamiento deberá tomar las decisiones sobre la instrumentación de las medidas correctivas propuestas a iniciar un proceso de retroalimentación del proceso de administración presupuestaria, para garantizar la congruencia de los resultados de la programación-presupuestación.

Por este motivo sería importante incorporar la evaluación a los informes anuales que rinden los presidentes municipales. Por un lado, a través del mensaje político; y por otro, en un anexo conforme a las sugerencias emitidas por la Secretaría de Finanzas y Planeación, a fin de homogeneizar la información generada del seguimiento del plan de desarrollo municipal y sus programas.

Existen ciertos lineamientos metodológicos para planear las acciones en el ámbito municipal con el propósito de favorecer el papel de promotores del desarrollo que deben asumir los ayuntamientos. A tal efecto, a continuación se describen los principales aspectos que deben contemplarse en la elaboración del plan de desarrollo municipal:

EL DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

Permite tener una visión integral de la situación actual y oportunidades de desarrollo del municipio. Comprende el análisis de las demandas de la población y el entorno municipal, los cuales permitirán definir los rubros prioritarios de la actividad pública municipal. Los rubros que se propongan tendrán que ser consistentes con la situación actual y responder a las peticiones de la población, ya que en última instancia es la beneficiaria de las acciones gubernamentales.

El entorno municipal abarca los renglones relacionados al medio físico y sus aspectos geográficos, fisiográficos, climatológicos e hidrológicos; comprende los aspectos de la dinámica de la población y de los renglones de educación, salud y vivienda como parte integrante del sector social. Se desarrollan también dentro del diagnóstico los aspectos de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, así como el análisis del sector productivo de la economía.

De cada aspecto se deben de elaborar indicadores del nivel de rezago que se tiene y una tendencia que describa el comportamiento de los fenómenos en el corto plazo (2000-2003), con estimaciones a mayores plazos, según el caso. Además debe precisarse cuáles son los obstáculos y potenciales que pueden impactar el desarrollo, así como sus características y posibilidades de atención específicas.

Es recomendable establecer un sistema de información municipal que permita crear un banco de datos permanente, el cual facilite la elaboración del diagnóstico en cada proceso de planeación que se realice en el municipio.

LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN

De los resultados del diagnóstico, surge la necesidad de establecer guías que indiquen las acciones, obras y servicios a realizar, definiendo cuáles serán de aplicación inmediata y el impacto que causarán en la vida económica del municipio.

Un objetivo es un propósito que se pretende cumplir, ya sea a través de la realización de una sola operación o de todo el funcionamiento del municipio. Constituye una imagen futura de lo que se desea ser a partir del diagnóstico elaborado y de los problemas existentes.

Las características de los objetivos son, entre otras, las siguientes:

- Fijar las prioridades a realizar para el desarrollo del municipio.
- Identificar y jerarquizar las funciones a realizar por un órgano o todo el conjunto de órganos de la administración pública municipal.
- Proporcionar elementos de juicio para fundamentar políticas y acciones tendientes a integrar el desarrollo municipal al estatal o nacional.
- Establecer puntos de referencia para evaluaciones futuras.
- Contribuir a obtener una base para la programación y presupuestación posterior.

En el plan de desarrollo municipal se recomienda elaborar dos niveles de objetivos: los generales, que corresponden a los propósitos de los planes estatales y a los propósitos esenciales del gobierno municipal; y los específicos que deben orientarse a los propósitos más concretos orientados al desarrollo de cada subsistema, sector o región del municipio.

LA TEMPORALIDAD Y EL ALCANCE

El ayuntamiento elaborará el plan de desarrollo para un período de tres años, lapso de la gestión administrativa constitucional municipal.

Los programas municipales son anuales, elaborados de acuerdo con el plan de desarrollo municipal.

Asimismo corresponderá a los ayuntamientos establecer las relaciones de los programas con sus presupuestos de egresos.

El ámbito de aplicación de los planes y programas municipales es el propio municipio y contienen los mecanismos de coordinación con el plan de desarrollo del estado.

El plan de desarrollo se elaborará para el período de la gestión administrativa constitucional municipal.

Los programas municipales son anuales.

Para cumplir con los objetivos y metas es necesaria la coordinación entre los diferentes niveles jerárquicos de la administración, a efecto de que sus esfuerzos en forma conjunta se encaminen a alcanzar el cumplimiento de los objetivos establecidos. La coordinación debe realizarse en forma concertada y comprometida, que permita definir con claridad las responsabi-

lidades de cada área, evitando la duplicidad de esfuerzos y promoviendo una interacción adecuada entre los involucrados en el proceso de planeación.

Esta coordinación tendrá por objeto:

– Estimular el desenvolvimiento armónico de las comunidades municipales, integrándolas a un esfuerzo colectivo que propicie el desarrollo integral del municipio.
– Procurar la congruencia de las acciones gubernamentales en el municipio.
– Lograr la autosuficiencia económica y financiera de los ayuntamientos, a fin de poder estimular el desarrollo económico y social del municipio.

LAS ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

La estrategia es un conjunto de medidas de política orientadas a una finalidad o propósito central, generalmente definido objetivamente para la consecución del desarrollo municipal integral. En la estrategia están presentes los siguientes elementos: los recursos que constituyen la base para la acción y los propósitos u objetivos a que se quiere llegar.

Una vez establecidos y jerarquizados los objetivos por alcanzar, así como las metas que deben ser cuantificables, se identifica al responsable de su obtención y el tiempo esperado para su cumplimiento, siendo conveniente determinar los mecanismos específicos que permitan a los órganos del ayuntamiento volver operativo el programa, y conjuntando el esfuerzo de la comunidad y de todos los agentes del desarrollo que contempla el plan, a efecto de conseguir una plena coordinación de las diferentes instancias que participan en el proceso de planeación y desarrollo del municipio.

Las estrategias y líneas de acción son los mecanismos específicos que permitan a los órganos del ayuntamiento volver operativo el programa.

La estrategia determina el camino que deberá seguirse para alcanzar los objetivos en un plazo de tiempo predeterminado. Es una definición de los principios fundamentales que orientarán el proceso de cambio y por lo tanto permitirán la definición de los medios (gastos e inversión) y las políticas y acciones que servirán para instrumentarlas (proyectos, acciones, obras).

Como conjunto de propuestas podrán transformarse en decisiones, mismas que estarán sustentadas en el diagnóstico, así como en los objetivos que se desea alcanzar para resolver los problemas. Su materialización ocurre cuando para ser llevadas a la práctica, se traducen en actividades concretas en los programas y los proyectos.

El desarrollo local debe sustentarse en supuestos propios para darle viabilidad a una planeación municipal manejable por los ayuntamientos. En este sentido, la estrategia debe combinar lo que se desea (objetivos) con lo que realmente se puede hacer (recursos de todo tipo), para lo cual las condiciones específicas de cada ayuntamiento determinarán la cobertura y profundidad de ellas.

LA PROGRAMACIÓN

Es la definición más precisa de quién, cómo y con qué se llevarán a cabo las acciones, el método de trabajo y los resultados a lograr, concretando los objetivos de la planeación.

En esta etapa las políticas y estrategias se traducen en proyectos calendarizados de acciones y se definen responsables de su ejecución; son actividades específicas en la consecución de los resultados.

Los proyectos, acciones y obras para el desarrollo del municipio, pueden programarse atendiendo a una visión integrada de acuerdo a lo establecido en la estrategia de cada subsistema, sector, microrregión o localidad.

Programación: es la definición de quién, cómo y con qué se llevarán a cabo las acciones, el método de trabajo y los resultados a lograr.

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA)

El Programa Operativo Anual es el instrumento que define las tareas y el presupuesto con base en las políticas, proyectos y objetivos.

De esta manera, para instrumentar y llevar a la práctica un plan de desarrollo, es conveniente establecer un programa operativo anual, que permita parcializar en el tiempo el esfuerzo a realizar para el logro de los propósitos de desarrollo del municipio.

El desarrollo de un Programa Operativo Anual está sujeto a la realización de una serie de pasos o actividades en forma ordenada, que constituyen una guía de carácter general ajustada a las necesidades específicas de todos y cada uno de los órganos del ayuntamiento.

El Programa Operativo Anual debe ser entendido, además, como un ejercicio completo, en el que se contemplen todos los aspectos de la programación-presupuestación.

Cada uno de los órganos del ayuntamiento tiene orientada su acción al cumplimiento de una parte del objetivo global que se pretende alcanzar.

El Programa Operativo Anual es una serie de actividades en forma ordenada que constituyen una guía de carácter general ajustada a las necesidades específicas de cada uno de los órganos del ayuntamiento.

El Programa Operativo Anual permite establecer, en relación con los programas a desarrollar:

Metas	Son los propósitos que se pretenden lograr en el periodo con un determinado programa .
Actividades	Conjunto de acciones a realizar.
Unidad responsable	El órgano encargado del cumplimiento de la meta, ya sea global o específica.
Unidad de medida	La cuantificación de lo que se obtendrá con la actividad o acción desarrollada para alcanzar la meta global o específica.

LA PRESUPUESTACIÓN

En todo proceso de planeación es necesario contar con un presupuesto que contenga el costo del programa y sus alcances. Con la presupuesta-

ción se cuantifican en términos monetarios las actividades concretas en el corto plazo a efecto de cumplir con los objetivos planteados.

Presupuestación: se cuantifican en términos monetarios las actividades.

El propósito de la programación-presupuestación es la distribución de recursos, de forma tal que se apliquen en las acciones de mayor prioridad acordadas en el Plan, logrando un impacto positivo en las actividades municipales. Dichos recursos podrán provenir de las transferencias de recursos fiscales a los municipios, de los programas de inversión existentes, de fuentes propias, de aportaciones externas o financiamiento, u otras fuentes siempre y cuando no se contravengan las disposiciones legales y se incurra en responsabilidades de carácter civil, penal, administrativa, política, entre otras.

PRESENTACIÓN

Después de formulado el plan de desarrollo municipal, el órgano encargado de su elaboración deberá presentarlo al ayuntamiento en sesión de cabildo, para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación para llevarlo a cabo.

En este sentido y para procurar la mayor uniformidad en la elaboración de los planes de desarrollo municipal es conveniente que se desarrollen los siguientes capítulos:

CAPÍTULOS	CONTENIDOS
I. Presentación	Importancia del plan en la transformación de la realidad social, así como el marco normativo.
II. Introducción	Aspectos y estructura del plan.
III. Diagnóstico Integral del Municipio	Análisis y evaluación de las condiciones actuales del municipio con relación a tres factores: Territorio – Ambiente. Conocimiento del entorno físico del territorio municipal tanto en sus recursos naturales, condiciones climáticas, de contaminación y disposición de suelo.
IV. Demandas de la Sociedad	Análisis y clasificación de las demandas recogidas desde el proceso electoral hasta las formalizadas en los foros de consulta que organice el Ayuntamiento.
V. Integración de Programas	Integración de cada uno de los programas que impulsará el gobierno municipal relacionados con las prioridades del desarrollo estatal enunciados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. En cada programa es conveniente organizar cinco apartados: diagnóstico y prospectiva, misión, objetivos, metas e indicadores de desempeño, y estrategias.

Continúa

CAPÍTULOS	CONTENIDOS
VI. Proyectos	Integración de los proyectos específicos que se aplicaran en cada localidad conforme a los programas del plan.
VII. Consideraciones	Análisis perspectivo de la instrumentación del plan mediante sus programas operativos anuales, presupuestación, sistema de seguimiento y control, y los mecanismos de evaluación del plan y sus programas.
VIII. Anexos	Estadísticas, cartografía e información complementaria.

Finaliza

Es muy importante que la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal para el periodo correspondiente, tenga como referencia principal el plan de desarrollo municipal de la administración anterior, así como los planes de desarrollo urbano vigentes, con el propósito de poder retomar los planteamientos que en dichos documentos se enuncian, a fin de darles continuidad y al mismo tiempo, adecuarlos a los nuevos retos que se presentan en el ámbito municipal.

El rescatar los aspectos claves contenidos en dichos documentos, permitirán elaborar y desarrollar un mejor plan para el periodo gubernamental, que sirvan además, como premisas para cuando llegue el momento de evaluar los resultados de la ejecución del mismo.

Cabe señalar que los programas sectoriales, regionales y especiales que derivan del Plan Estatal, contienen propuestas a mayor detalle que se aplicarán en los municipios y que en consecuencia deben ser considerados en los planes municipales.

RECOMENDACIONES

Con el propósito de disminuir la brecha entre los beneficios teóricos de la planeación y sus resultados prácticos, señalamos algunos aspectos que deberán ser tomados en cuenta en el momento de la elaboración e instrumentación de los planes de desarrollo municipal:

- Las políticas específicas necesarias para la realización de los objetivos establecidos deberán formularse de manera clara para una mejor ejecución del plan.
- Contar con datos estadísticos de calidad y confiables. Cuando éstos son débiles, poco confiables o simplemente inexistentes, disminuye de manera importante la calidad y corrección de los planes.
- Los planes de desarrollo municipal, por su carácter político, deben sujetarse a arbitraje dentro de un proceso esencialmente político.
- También tiene un carácter técnico, ya que su formulación exige de información para conocer con la mayor precisión posible los problemas, necesidades y potencialidades de los municipios.
- Los planes de desarrollo municipal deben ser lo bastante flexibles como para adaptarse a cualquier situación imprevista, como puede ser una disminución importante de los ingresos municipales.

• Los planes municipales son a menudo bastante ambiciosos por lo que hay que evitar:

- Elaborar el plan únicamente con el objeto de cumplir un ordenamiento legal, sin tener la intención de quedar completamente sujetos a su contenido;
- Catalogar lo que el municipio necesita, en vez de lo que el municipio es capaz de hacer. Las necesidades son ilimitadas; un plan basado en las necesidades es una lista de buenos deseos, por lo que el plan incluirá una gran cantidad de proyectos cuya probabilidad de realización es prácticamente nula. Si el objeto de un plan es controlar el uso de los recursos, debe estar basado en los recursos disponibles.
- Creer que la cantidad de dinero probablemente disponible, estará en función de los buenos deseos apuntados en el plan. [7]

Concluimos este apartado teniendo presente que: "los gobiernos locales pueden transformarse en efectivos promotores de su propio desarrollo en la medida en que creen una capacidad de gobierno y de gestión, que utilice adecuadamente las técnicas y los procedimientos de planeación para establecer esquemas de prioridades, asignar y movilizar recursos, identificar y ejecutar proyectos, realizar obras y concertarse con los sectores privado y social, así como ser capaces de motivar e incentivar el interés de las comunidades y de los actores sociales por participar en estas importantes tareas, que en el nivel municipal comprometen tanto a gobernantes como a gobernados".[8]

[7] Gaytán, Olmedo Ma. Soledad, *Los planes de desarrollo municipales: mitos y realidades*, en E**l Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio**, Sergio Mancilla Guzmán, Eduardo Sandoval Forero (Coords), UAEM, Gob. del Edo. de Méx. 1ª. Ed, Toluca, México, 1996. p.p. 333-346.
[8] Salazar, Medina Julián; **Op. Cit.** p. 135.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

ESTATAL

- COPLADEM
- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO
- SECRETARÍA DEL AGUA Y OBRA PÚBLICA
- SECRETARÍA DE FINANZAS
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan de Desarrollo Urbano

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Plan de Desarrollo del Estado de México
- Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México

DE ORDEN MUNICIPAL

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Bando Municipal
- Plan de Desarrollo Municipal

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Administración Urbana Municipal. Guía Práctica para Administración de las Ciudades 1994. Ediciones de Administración Urbana, México, 1994, p. 417.
- El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985.
- GUTÍERREZ Chaparro Juan José; Planeación Estratégica en Ciudades: un modelo emergente para el Estado de México, IAPEM; Toluca México 2000; p. 200.
- MANCILLA Guzmán Sergio; Sandoval Forero Eduardo A (Coords). El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Toluca, México 1996, p. 346.
- Manual BANOBRAS para el Presidente Municipal. BANOBRAS, 1992, p. 62.
- Manual de Planeación del Desarrollo Municipal. INAP-BANOBRAS, México, 1987.

- MIKLOS, TOMÁS; Criterios Básicos de Planeación, Instituto Federal Electoral, México, D.F. 1998, p. 92.
- MONTES DE OCA Malváez Juan; Planeación estratégica para la Modernización en la Prestación de Servicios Públicos Municipales en el Siglo XXI, en Revista IAPEM No. 51; Toluca, México 2002; p. 373.
- NARVAEZ, José Antonio. Administración Urbana: Principios Básicos. IMAU, 2ª Ed., México, 1993.
- RAMOS Ríos, Víctor Manuel; Cienfuegos Terrón, Marco A. La Programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo Estatal. IAPEM, Toluca, México, p. 266.
- Revista IAPEM, No. 21, "La Planeación del Desarrollo Estatal", enero-marzo de 1994.
- Revista IAPEM, No. 8 "Administración Municipal", octubre-diciembre de 1990.
- SALAZAR Medina, Julián; Espejel Díaz González Samuel; Inostroza Fernández Luis. Desarrollo, Administración y Planeación Municipal: La Experiencia del Estado de México. UAEM, UAM, IAPEM, Toluca, México 1990, p. 395.
- SÁNCHEZ Ortega Héctor; Planeación Estratégica en la Administración Municipal; IAPEM, Toluca, México 2001; p. 207.
- SANDOVAL Forero Eduardo; Gómez Collado Roberto; Gómez Tagle F. Jorge. El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI, UAEM, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Colegio de Posgraduados del CIDE A.C., Toluca, México 1993, p. 305.

Capítulo III

LA HACIENDA MUNICIPAL

Contenido

Tema	Pág.
3.1 CONCEPTUALIZACIÓN	80
3.2 MARCO JURÍDICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL	81
3.3 LA COORDINACIÓN HACENDARÍA	83
EL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO	84
LA REUNIÓN ESTATAL DE SERVIDORES PÚBLICOS	85
3.4 LOS INGRESOS MUNICIPALES	85
INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	85
IMPUESTOS	85
DERECHOS	86
APORTACIONES DE MEJORAS	86
PRODUCTOS	87
APROVECHAMIENTOS	87
ACCESORIOS	87
INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR	88
PARTICIPACIONES	88
FINANCIAMIENTOS	89
3.5 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL	89
3.6 LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL	93
3.7 LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL	96
3.8 RECURSOS FEDERALES	98
RAMO GENERAL 28 PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	99
RAMO GENERAL 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	99
EL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	100
EL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL	101
TIPOS DE PROYECTOS A FINANCIAR	102
COMPROBACIÓN DEL GASTO	102
FISCALIZACIÓN	103
3.9 PATRIMONIO	104
LOS RECURSOS MATERIALES Y EL PATRIMONIO	106
3.10 CONSIDERACIONES A LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	107
3.11 RECOMENDACIONES	109
FUENTES DE CONSULTA	113

3.1 CONCEPTUALIZACIÓN

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

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

De igual manera, la hacienda municipal cobra una gran importancia administrativa, social y política, ya que es una de las áreas en donde el gobierno municipal tiene mayor contacto con los diferentes sectores de la comunidad, y en el que se establece una relación de autoridad fiscal contribuyente, de derechos y obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativas municipales con mucha atención, puesto que requieren de la observancia y cumplimiento de las leyes fiscales aplicables, así como de la concertación con los sectores social y privado del municipio.

La hacienda municipal establece una serie de derechos y obligaciones fiscales con los ciudadanos.

La expresión hacienda pública municipal se aplica a diversos aspectos de una misma función pública:

- Al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. Los recursos patrimoniales, están integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos producen. Los recursos financieros se integran por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los ayuntamientos.

- A las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales.

- A las áreas de la administración pública municipal encargadas de desarrollar tales funciones.

Asimismo, la política hacendaria es el conjunto de lineamientos que norma la administración de los ingresos y egresos municipales. Debe responder a consideraciones de índole económica, política, social, tecnológica y de participación social.

La política hacendaria es el conjunto de lineamientos que norma la administración de los ingresos y egresos municipales.

A la hacienda pública municipal le competen las siguientes funciones, que constituyen los elementos esenciales de la actividad financiera pública:

- Ingresos.
- Egresos.
- Deuda pública.

3.2 MARCO JURÍDICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Es en la fracción IV del artículo 115 Constitucional donde se encuentran establecidas las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios:

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados tienen facultades para fiscalizar las cuentas públicas de los municipios.

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.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

Es importante destacar que la fracción IV del artículo 115:

- Incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión, comodatos, etc.),
- Se garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales,
- Se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

En el ámbito estatal el Art. 125 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México reafirma la facultad de los municipios de administrar libremente su hacienda:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley en la materia.

Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año".

La Ley Orgánica Municipal establece en su Art. 97 que la hacienda pública municipal se integra por:

I.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
II.- Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
III.- Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
IV.- Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;
V.- Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decrete la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba;
VI.- Las donaciones, herencias y legados que reciban.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios es un ordenamiento fundamental por lo que consideramos importante enunciar los aspectos que abarca:

- Las reglas genéricas para todo el ordenamiento y objeto del mismo, así como la conceptualización de la actividad financiera.
- Los conceptos relativos a los sujetos, a las contribuciones, las autoridades, el domicilio fiscal y las exenciones; el nacimiento, determinación, garantía y extinción de

los créditos fiscales; derechos y obligaciones de los contribuyentes y facultades de la autoridad fiscal.
• Se identifican y definen los ingresos que perciben el estado y los municipios por concepto de: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos y los derivados de la Coordinación Fiscal y Hacendaria.
• Se regula la actividad catastral del estado y los municipios.
• Define el sujeto y el objeto de las Aportaciones de Mejoras; señala las entidades que pueden realizar obras públicas o de beneficio social; establece el procedimiento para la aplicación de las aportaciones de mejoras.
• Establece los órganos de coordinación hacendaria.
• Definición de deuda pública, financiamiento o endeudamiento neto. Integración de la deuda pública en el estado. Autoridades en materia de deuda pública. Procedimiento para la contratación de empréstitos, créditos y su registro.
• La conformación del presupuesto de egresos y su ejecución, así como las reglas para el control del gasto público y su relación con la planeación del desarrollo.
• Reglas para regular los servicios en la recaudación, administración y custodia de fondos y valores y la realización de pagos en el estado y municipios.
• Objetivos de la contabilidad gubernamental, lo que debe entenderse por cuenta pública, las reglas para el registro contable presupuestal de los egresos y las reglas para la integración y presentación de la cuenta pública a la Legislatura.
• Se establecen las infracciones en que pueden incurrir los sujetos pasivos de la relación tributaria, los registradores públicos de la propiedad, notarios, fedatarios públicos y los terceros, así como las sanciones aplicables.
Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal:
• Coordina el sistema fiscal de la federación con los de los estados y los municipios.
• Establece y distribuye entre las haciendas públicas municipales las participaciones que les correspondan de los ingresos federales.
• Establece las bases y reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Por lo que respecta al Bando Municipal, como instrumento reglamentario municipal, debe señalar:
• Disposiciones administrativas que deben ser observadas por los habitantes del municipio, entre ellas las de carácter fiscal.
• Dispone qué órganos de la administración pública municipal serán los encargados de vigilar que se cumpla con la ley en el ámbito fiscal, así como las sanciones previstas en el caso de incumplimiento.

En el marco jurídico se reconocen como autoridades fiscales en los municipios, a:

- Los Ayuntamientos,
- Presidentes Municipales,
- Síndicos Municipales,
- Tesoreros Municipales , así como:
- Servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza.

3.3 LA COORDINACIÓN HACENDARÍA

Existe un Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios en el que se establecen:

- Las bases de cálculo para la distribución a los municipios de los ingresos derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria;
- Se distribuyen entre los municipios los ingresos derivados de la Coordinación Hacendaria;
- Se establecen las bases de coordinación administrativa, y
- El gobernador, por sí o por conducto de la Secretaría de Finanzas, el órgano técnico de fiscalización del Poder Legislativo y los ayuntamientos participarán en el desarrollo, vigilancia y mejoramiento del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, por medio de los organismos de coordinación hacendaria:

I.- La Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios.
II.- El Instituto Hacendario del Estado de México.

EL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO

En el Estado de México se ha establecido el Instituto Hacendario del Estado de México, el cual tiene encomendadas las siguientes funciones:

I.- Sugerir medidas encaminadas a mejorar la colaboración administrativa en materia tributaria entre el Estado y los municipios o entre éstos.
II.- Actuar como consultor técnico en las tesorerías.
III.- Promover el desarrollo técnico de las tesorerías.
IV.- Capacitar a servidores públicos fiscales.

Los recursos necesarios para el funcionamiento del Instituto, son aportados en partes iguales por los municipios y el Gobierno del Estado.

Cabe agregar que el Gobernador por conducto de la Secretaría de Finanzas, puede celebrar convenios de colaboración administrativa en materia hacendaria con los ayuntamientos, sobre las siguientes funciones (Art. 218 del Código Financiero del Estado de México y Municipios):

I. Registro de contribuyentes.
II. Determinación y liquidación de contribuciones y de sus accesorios.
III. Recaudación, notificación y cobranza de créditos fiscales.
IV. Asistencia al contribuyente.
V. Autorización del pago de créditos fiscales en plazo diferido o en parcialidades.
VI. Aplicación y condonación de multas.
VII. Comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.
VIII. Asesoría y apoyo técnico en informática.
IX. Tramitación y resolución del recurso administrativo de inconformidad.
X. Intervención en el juicio administrativo.
XI. Elaboración de programas financieros, de planeación, programación, evaluación y control, gestión, concertación y contratación de sus operaciones de deuda pública, de inversión, de administración del patrimonio o en materia de gasto público.
XII. Las demás no comprendidas en las fracciones anteriores, relacionadas con la materia hacendaria.

LA REUNIÓN ESTATAL DE SERVIDORES PÚBLICOS

La Reunión se lleva a cabo dentro del mes de octubre o los primeros quince días del mes de noviembre de cada año y se integra por los presidentes municipales, a convocatoria expedida por el gobernador y desarrolla sus trabajos conforme a las bases señaladas en la propia convocatoria.

3.4 LOS INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México del año correspondiente, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como los establecidos en convenios, acuerdos y declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

El ordenamiento jurídico define las principales fuentes de obtención de recursos del ayuntamiento, las que podemos agrupar de la siguiente manera:

- Por los ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.
- Por la prestación de servicios públicos.
- Por la participación de los impuestos federales.
- Por subsidios que le sean concedidos.
- Por financiamientos.
- Por la colaboración voluntaria de los particulares.

INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS

Por ley los ingresos públicos del municipio pueden ser de dos tipos: ordinarios y extraordinarios.

TIPO DE INGRESO	DESCRIPCIÓN	EJEMPLOS
Ordinarios	Son aquellos que usualmente dispone el gobierno municipal para proveerse de fondos.	• Impuestos. • Derechos. • Productos. • Accesorios • Aprovechamientos. • Participaciones.
Extraordinarios	Los percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas o proyectos de amplio alcance tiene que buscar recursos adicionales para cubrir los compromisos adquiridos.	• Los créditos. • Las contribuciones especiales.

IMPUESTOS

Son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo para cubrir el gasto público.

Los impuestos que se contemplan en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México son por lo general los siguientes conceptos:

- Predial.
- Sobre traslación de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles.
- Sobre conjuntos urbanos.
- Sobre anuncios publicitarios.
- Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- Sobre la prestación de servicios de hospedaje.
- Los derivados de ejercicios anteriores pendientes de liquidación.

DERECHOS

Son las contribuciones establecidas en la ley, que deben pagar las personas físicas y morales por los servicios que les presta el Estado o los municipios en sus funciones de derecho público, así como las que se pagan por el uso o el aprovechamiento de los bienes de dominio público.

La principal diferencia entre los impuestos y los derechos radica en que estos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio.

En el Código Financiero del Estado de México y Municipios se establecen los siguientes derechos:

- De agua potable y drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- De registro civil.
- De desarrollo urbano y obras públicas.
- Por servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y de acceso a la información pública.
- Por servicios de rastros.
- Por corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.
- Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.
- Por servicios de panteones.
- De estacionamiento en la vía pública y de servicio público.
- Por la expedición o refrendo anual de licencias para venta de bebidas alcohólicas al público.
- Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública.
- Por alumbrado público.
- Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.
- Por servicios prestados por las autoridades de catastro.

APORTACIONES DE MEJORAS

Es el pago a que están obligadas las personas físicas o morales, que poseen predios adjuntos al área de beneficio y que obtienen una utilidad diferencial por obras o acciones de beneficio social realizadas por el estado o los municipios.

PRODUCTOS

Son los ingresos que percibe la hacienda pública municipal, derivados de las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos.

Se contemplan en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México los siguientes conceptos:

- Por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- Derivados de bosques municipales.
- Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones de sociedades o empresas.
- Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público.
- Impresos y papel especial.
- En general, todos aquéllos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

APROVECHAMIENTOS

Los aprovechamientos son ingresos que no sean impuestos, derechos, productos u otros de naturaleza específica en las leyes.

Son aprovechamientos, los ingresos que perciban el Estado y los municipios por sus funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes de dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, de los ingresos provenientes de financiamientos y de los que obtengan los organismos públicos descentralizados, que estén provistos en la Ley de Ingresos.

Generalmente están contemplados en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México los siguientes:

- Reintegros.
- Uso o explotación de bienes de dominio público.
- Sanciones administrativas.
- Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.

ACCESORIOS

Son ingresos derivados de la aplicación de las contribuciones y de los aprovechamientos, vinculados directamente a estos y, por tanto participan de su naturaleza.

- Recargos.
- Multas.

- Gastos de ejecución.
- Indemnización por devolución de cheques.

INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR

Son los rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.

PARTICIPACIONES

Las participaciones son un porcentaje que recibe la hacienda municipal, de la recaudación de impuestos que realizan las autoridades fiscales tanto federales como estatales.

Las participaciones son los ingresos que reciben los municipios derivados de:

- La aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.
- Los provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Los derivados de la aplicación del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen. Entre estos se pueden señalar impuestos especiales sobre productos y servicios, automóviles nuevos, tenencia de autos, adquisición sobre vehículos usados, impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.

Los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría serán (Art. 219 del Código Financiero del Estado de México y Municipios):

I.Ingresos ministrados por el Gobierno Federal.

A) El 100% del fondo de fomento municipal.
B) El 20% del fondo general de participaciones.
C) El 50% de los ingresos correspondientes al Fondo de Fiscalización.
D) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.
E) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos.
F) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
G) El 50% del fondo de compensación del impuesto sobre automóviles nuevos.
H) El 20% de los recursos que efectivamente perciba la entidad derivados de la aplicación del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

II. Ingresos ministrados por el Gobierno Estatal.

A) El 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.

B) El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
C) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.
D) El 100% de la recaudación del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal correspondiente a los trabajadores de los municipios, así como de sus organismos públicos descentralizados y fideicomisos.

FINANCIAMIENTOS

Corresponde a los ingresos derivados de las operaciones de créditos, en términos de lo establecido en el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, y otras leyes aplicables.

Se entiende por financiamiento, la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I. La suscripción, emisión, canje o modificación de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos;
II. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en la fracción anterior. (Art. 257 del Código Financiero del Estado de México y Municipios).

Para garantizar el pago de los financiamientos se compromete una parte de las participaciones. En este sentido la banca tiene definidos y acotados los diferentes tipos de crédito para los municipios.

El presupuesto de egresos es el documento jurídico y contable en el cual se consigna en forma ordenada y clasificada el gasto que debe realizar el ayuntamiento.

Cabe señalar que los ingresos municipales, cualquiera que sea su origen o naturaleza, deberán registrarse por la tesorería municipal y formar parte de la cuenta pública.

3.5 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL

El gasto público es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines. El gasto público se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento vital, ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público.

El presupuesto de egresos permite:

- Conocer anticipadamente las necesidades y recursos, y adecuar el gasto a los ingresos disponibles.
- Prever los recursos adicionales que requiere la administración municipal.
- Llevar un control de los gastos.
- El manejo adecuado de los fondos financieros.

El ejercicio del presupuesto de egresos debe estar orientado a cumplir los objetivos y propósitos del plan de desarrollo municipal y a sus respectivos programas operativos anuales.

La Tesorería es la responsable de integrar el proyecto de presupuesto de egresos del municipio sobre la base del monto disponible de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México

para el ejercicio fiscal del año correspondiente, el Código Financiero del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica Municipal.

Antes del último día hábil de mayo, la Tesorería debe dar a conocer a las dependencias los catálogos que determine, así como los lineamientos para la revisión y alineación de indicadores para evaluar el desempeño, que servirá de base para la formulación de su anteproyecto de presupuesto, para que a más tardar el día quince del mes de junio le envíen sus observaciones.

Anterior al último día hábil previo al 15 de julio, la Tesorería entregará a las dependencias y unidades administrativas el manual para la formulación del anteproyecto de presupuesto y comunicará los techos presupuestarios para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.

Pare el último día hábil antes del 15 de agosto, éstas deberán enviar a la Tesorería su anteproyecto. El presidente municipal deberá presentar el proyecto de presupuesto al ayuntamiento para su consideración y aprobación a más tardar el 15 de noviembre.

A fin de llevar un control adecuado del ejercicio del presupuesto las dependencias y unidades administrativas informarán a la Tesorería el monto, características y documentación de los adeudos contraídos al 31 de diciembre, dentro de los primeros 10 días hábiles al término del ejercicio.

A más tardar el 25 de febrero, se deberá publicar en la Gaceta Municipal el presupuesto de egresos definitivo aprobado por los Ayuntamientos de manera clara y entendible, todas y cada una de las partidas que lo integran, las remuneraciones de todo tipo aprobadas para los miembros del ayuntamiento y para los servidores públicos en general.

La presentación del proyecto de presupuesto de egresos deberá incluir según lo establece el Código Financiero en su Art. 304:

I. Una exposición de la situación hacendaría del ejercicio inmediato anterior y el periodo que se haya estudiado del corriente y respecto a las condiciones previstas para el próximo.
II. Estimación de los ingresos por cada una de sus fuentes.
III. Estimaciones de egresos, agrupados de la siguiente forma:
  A) Clasificación Programática.
  B) Clasificación Administrativa.
  C) Clasificación Económica.
IV. Las metas de los proyectos agrupados en los programas derivados del Plan de Desarrollo.
V. Resumen y descripción de la ejecución de los principales programas, identificando aquellos que comprendan más de un ejercicio fiscal.

Respecto a los capítulos de gasto que comprenderá el presupuesto de egresos son los siguientes:

CAPíTULO 1000 SERVICIOS PERSONALES

Agrupa las asignaciones para cubrir las remuneraciones de los servidores públicos de carácter permanente y transitorio, las cuotas y aportaciones a favor de instituciones de seguridad social por los servicios que prestan y conceptos de pago por prestaciones adicionales; tales como: Sueldo base; Compensación; Gratificación; Honorarios; Prima

vacacional; Aguinaldo; Viáticos; Prima dominical; Seguros y Fianzas; Cuotas por servicio de salud; Indemnizaciones por accidentes en el trabajo; Despensas; Días económicos; Prima por jubilación, entre otras.

CAPÍTULO 2000 MATERIALES Y SUMINISTROS

Agrupa las asignaciones para adquirir insumos administrativos y de operación requeridos en el desarrollo de las tareas administrativas y productivas; tales como: Materiales y útiles de oficina; Material de limpieza; Material didáctico; Material y útiles de imprenta y reproducción; Material para identificación y registro; Equipamiento y enseres para animales; Refacciones, accesorios y herramientas; Refacciones y accesorios para equipos de computo; Árboles y plantas de ornato; Medicinas y productos farmacéuticos; Combustibles y lubricantes; Vestuario, uniformes y blancos; Material de seguridad pública, entre otros.

CAPÍTULO 3000 SERVICIOS GENERALES

Agrupa las asignaciones para cubrir el costo de servicios administrativos de arrendamiento, asesorías, estudios, servicios bancarios, de mantenimiento y de difusión; tales como: Servicio postal y telegráfico; Servicio telefónico; Servicio de energía eléctrica en instalaciones oficiales; Gastos menores de oficina; Servicio de lavandería, limpieza, higiene y fumigación; Servicio de energía eléctrica para alumbrado público; Arrendamiento de edificios locales y terrenos; Arrendamiento de maquinaria y equipo; Asesorías asociadas a convenios o acuerdos; Servicios informáticos; Capacitación; Servicios bancarios y financieros; Seguros y fianzas; Reparación y mantenimiento de mobiliario y equipo de oficina, reparación y mantenimiento de vehículos terrestres, aéreos y lacustres; Reparación y mantenimiento de vialidades y alumbrado, gastos de publicidad y propaganda; Espectáculos cívicos y culturales; Gastos de viaje; Gastos de representación, entre otros.

CAPÍTULO 4000 TRANSFERENCIAS

Agrupa las asignaciones que destina el municipio como apoyos a servidores públicos, a organizaciones sociales de carácter no lucrativo y a los organismos auxiliares para su operación y desarrollo; tales como: Subsidios para capacitación y becas; Subsidios y apoyos de tipo cultural y social; Subsidios por carga fiscal; Subsidios y apoyos al organismo municipal DIF; Subsidios y apoyos a instituciones educativas; Subsidios y apoyos a instituciones sociales no lucrativas; Cooperaciones y ayudas; Becas; Despensas escolares; Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria; Pago de pensiones, entre otros.

CAPÍTULO 5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES

Agrupa las asignaciones para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, mobiliario y equipo administrativo, maquinaria y equipo de producción y herramientas requeridos para el desarrollo de programas institucionales; tales como: Muebles y enseres; Equipo eléctrico y electrónico de oficina; instrumental de música; Artículos de biblioteca; Equipo educacional y recreativo; Equipo de foto cine y grabación; Bienes informáticos; herramientas, maquinas herramientas y equipo; Maquinaria y equipo de seguridad publica; Maquinaria y equipo para alumbrado público; Instrumentos y aparatos especializados y de precisión; Vehículos y equipo de transporte; Edificios y locales; Terrenos, entre otros.

CAPÍTULO 6000 OBRAS PÚBLICAS

Agrupa las asignaciones para mantener, conservar e incrementar la infraestructura física a través de la obra pública, incluye adquisiciones para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación de la obra pública y la realización de estudios de preinversión; tales como: Obras Públicas por Contrato; Obras Públicas por Administración; Estudios de Preinversión.

CAPÍTULO 7000 INVERSIONES FINANCIERAS

Agrupa las asignaciones para cubrir las actividades financieras que el municipio realiza con fines de fomento, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores, tales como: Créditos para actividades productivas; Fideicomisos para Financiamiento; Fideicomisos para adquisición de títulos de crédito; Adquisiciones de acciones, bonos, obligaciones y otros valores.

CAPÍTULO 8000 DEUDA PÚBLICA

Agrupa las asignaciones para cubrir el servicio de la deuda pública municipal, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y la devolución de ingresos percibidos indebidamente; tales como: Amortización de capital; Intereses de la deuda; Adeudos de ejercicios fiscales anteriores; Comisión de la deuda pública; Gastos por cobertura en tasa de interés, entre otros.

CAPíTULO 9000 EROGACIONES EXTRAORDINARIAS

Agrupa las asignaciones destinadas a la provisión de recursos para atender contingencias municipales y que por ello no pueden asignarse en forma inmediata a objetos de gasto determinados.

Cabe señalar que los capítulos se dividirán en conceptos y partidas de gasto, que representarán las autorizaciones específicas del presupuesto, mediante catálogos que determine la Tesorería.

La evaluación del presupuesto de egresos basará sus resultados en la relación que exista entre su ejercicio y el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas.

El control dentro del gasto público queda establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios en los siguientes términos:

“Los titulares de las dependencias y entidades públicas, en el ejercicio de su presupuesto, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia, los proyectos previstos en sus respectivos programas y deberán enviar a la Secretaría, a través de las unidades de información, planeación, programación y evaluación, o su equivalente, el informe del comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe de avance programático en forma mensual y trimestral respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los proyectos aprobados en relación con el presupuesto y ejercicio.

En el caso de los municipios, los informes a que se refiere este artículo, se enviarán a la Tesorería” (Art. 327 - A).

"La Secretaría, la Tesorería y los órganos de control interno, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente a través de los sistemas de evaluación que establezcan, los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto.

Los órganos de control interno en el ejercicio del presupuesto, vigilarán que las dependencias y entidades públicas no adquieran compromisos que rebasen el monto mensual del gasto que se les haya autorizado".

Será causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas municipales, contraer compromisos fuera de los montos mensuales aprobados en sus presupuestos (Art. 327 – B).

A la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado le corresponde vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

3.6 LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

Uno de los aspectos más importantes de la estructura financiera de la hacienda municipal es el que representa el volumen de recursos provenientes de obligaciones crediticias o empréstitos contraídos por los ayuntamientos y que configuran la llamada deuda pública municipal.

Las obligaciones que se contraigan a través de deuda deben ser destinadas a obras o acciones, que en forma directa o indirecta produzcan una rentabilidad social cuantificable, que se traduzca en beneficios para la población.

Las autoridades en materia de deuda pública son la Legislatura, el Gobernador y los Ayuntamientos.

"La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de:

I. El Estado.
II. Los municipios.
III. Los organismos públicos descentralizados estatales o municipales.
IV. Las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.
V. Los fideicomisos en que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas señaladas en las fracciones anteriores" (Art. 256 del Código Financiero).

La deuda pública de los municipios del Estado de México puede ser:

Directa	Indirecta	Contingente
La contraen los Ayuntamientos.	La que contraen los organismos públicos descentralizados municipales, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos en el que el fideicomitente es el ayuntamiento.	La contraen los ayuntamientos como avales o deudores solidarios de las entidades públicas no centralizadas

Las atribuciones que tienen los ayuntamientos para adquirir deuda pública, son las siguientes (Art. 264 del Código Financiero del Estado de México y Municipios):

> I. Celebrar contratos, convenios y demás instrumentos legales relacionados directa o indirectamente con la obtención, manejo, operación, gestión y demás actos vinculados con la deuda pública, cuyo destino sea el objeto pactado, informando trimestralmente a la Legislatura o cuando ésta lo solicite, acerca de las operaciones de deuda pública y su aplicación en los meses de abril, julio y octubre y el trimestre correspondiente al cierre del ejercicio, a través de la presentación de la cuenta pública.
> II. Reestructurar los créditos adquiridos como deudor directo o responsable solidario.
> III. Constituir las garantías y fuente de pago directa y/o indirecta de las obligaciones contraídas en términos de la fracción I del presente artículo, además de aquellas que se contraigan con el carácter de aval y obligado solidario, en términos de la fracción I del presente artículo.
> IV. Afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de las obligaciones que contraigan los municipios, incluyendo la emisión de valores representativos de un pasivo a su cargo para su colocación en el Mercado de Valores, sus ingresos derivados de contribuciones, productos, aprovechamientos y accesorios, así como las participaciones derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
> En la emisión de valores serán aplicables las condiciones y requisitos previstos en los artículos 265-B, 265-C, 265-D y 265-E de este Código.
> Las inversiones públicas productivas que se cubrirán con los recursos derivados de la emisión de valores deberán ser publicadas en la Gaceta Municipal o en la Gaceta del Gobierno del Estado, en un plazo no mayor de quince días posteriores a la aprobación de la Legislatura.
> V. En los casos señalados en las fracciones I, II y IV, cuyos plazos de amortización excedan el periodo constitucional para el que fue electo el Ayuntamiento, éste deberá contar con el acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros y justificar plenamente la necesidad que se tiene para excederse del periodo constitucional, sometiéndolo a la aprobación de la Legislatura.

Es importante observar que la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México señala que los municipios pueden contratar financiamientos a su cargo para obras y acciones de beneficio social. Esto es congruente con la disposición establecida en el artículo 271 del Código Financiero del Estado de México y Municipios que les permite comprometer y otorgar en garantía para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes, hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.

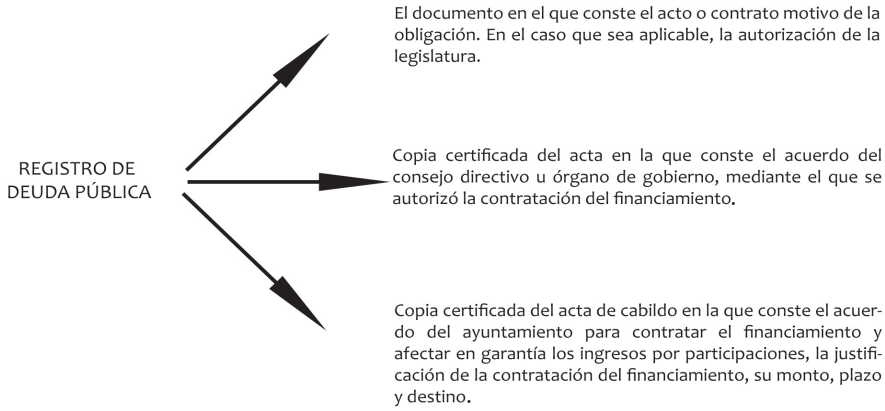
La contratación de obligaciones directas a corto plazo, no formará parte de la deuda pública, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

> I. El saldo total acumulado de estos créditos no exceda el cinco por ciento de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente.
> II. No se afecten en garantía los ingresos provenientes de las participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal (Art. 268 del Código Financiero).

Cuando un ayuntamiento se coordine o asocie con otro, o con el Estado para la prestación de servicios públicos municipales, podrán contratar de forma consolidada las

obligaciones; siempre y cuando se establezcan por separado las obligaciones a cargo de cada participante y de esta forma se inscribirán en el Registro de Deuda Pública (Art. 267 del Código Financiero).

A efecto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de pasivo directas, indirectas y contingentes que contraigan los municipios, deben inscribir los documentos que resulten de estas operaciones en forma invariable en el Registro de Deuda Pública.



En el Registro de Deuda Pública se anotarán los siguientes datos:

I. Número progresivo y fecha de inscripción.
II. Las características del acto identificando las obligaciones contraídas, su objeto, plazo, monto y taza de interés a la que se suscribe.
III. La fecha del acta de cabildo o de la sesión del órgano de gobierno donde se autoriza a las entidades públicas contraer obligaciones, y en su caso, a otorgar garantías.
IV. Las garantías otorgadas.
V. Las cancelaciones de las inscripciones, cuando se acredite el cumplimiento de las obligaciones que las generaron (Art. 275 del Código Financiero).

Los municipios y las entidades públicas tienen, por tanto, la obligación de:

I. Llevar el control de los empréstitos y créditos que contraten.
II. Al efectuarse el pago parcial o total de las obligaciones, deberán comprobarlo ante la Secretaría para que se proceda a la cancelación parcial o total de las inscripciones correspondientes en el Registro de Deuda Pública.
III. Informar a la Legislatura de las cancelaciones parciales o totales en el Registro de Deuda Pública (Art. 278 del Código Financiero).

De esta manera, la inscripción en el Registro de Deuda Pública de las obligaciones directas, indirectas o contingentes a cargo de las entidades públicas, confiere a los acreedores el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento de pago, se cubran con cargo a las garantías que para este efecto se hayan señalado.

3.7 LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL

La administración de la hacienda pública municipal termina su proceso en la presentación o rendición de la cuenta pública.

La cuenta pública municipal es el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido.

La cuenta pública municipal es el documento mediante el cual las autoridades municipales satisfacen la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle del uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

Las cuentas de la Hacienda Pública Municipal y sus Organismos se integran con los estados financieros, presupuestarios, programáticos, informes de obras terminadas o en proceso y demás información cuantitativa y cualitativa, que muestre los resultados anuales de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio de los Presupuestos de Egresos y otras cuentas del activo y pasivo de los Municipios; así como el estado de la deuda pública. Su formulación es responsabilidad del Presidente Municipal, Síndico y Tesorero.

El órgano Superior de Fiscalización del Estado de México es el órgano técnico de la Legislatura del Estado de México, que tiene a su cargo fiscalizar los recursos públicos, además de sustanciar y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de éstos.

Para efectos de la revisión de las cuentas públicas municipales e informes mensuales, y a fin de unificar criterios en materia de contabilidad, archivo contable y control interno, los síndicos y tesoreros son las instancias de coordinación con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

Los Ayuntamientos por conducto del Síndico y Tesorero municipales, están obligados a proporcionar al Órgano Superior de Fiscalización el informe mensual de las operaciones realizadas por el Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones, mismo que se integrará con:

1. Estado de posición financiera.
2. Anexo al estado de posición financiera.
3. Flujo de efectivo.
4. Balanza de comprobación.
5. Diario general de pólizas.
6. Estado patrimonial de ingresos y egresos.
7. Estado patrimonial acumulado de ingresos y egresos.
8. Estado comparativo presupuestal de ingresos.
9. Estado comparativo presupuestal de egresos.
10. Estado de avance presupuestal de ingresos.
11. Estado de avance presupuestal de egresos.
12. Nómina.
13. Reporte de remuneraciones mensuales al personal de mandos medios y superiores.
14. Informe mensual de obras por administración en proceso.
15. Informe mensual de obras por administración terminadas.
16. Informe mensual de obras por contrato en proceso.
17. Informe mensual de obras por contrato terminadas.
18. Informe mensual de reparaciones y mantenimientos.
19. Informe mensual de apoyos.
20. Reporte de avance mensual ramo 33.
21. Actualización de inventarios.

22. Relación de donativos recibidos.
23. Programas municipales.
24. Análisis de antigüedad de saldos.
25. Reporte de recuperaciones por cheques devueltos.
26. Relación de préstamos por pagar al Gobierno del Estado de México.
27. Relación de documentos por pagar.
28. Conciliación bancaria.
29. Auxiliar de ingresos.
30. Recibos oficiales de ingresos.
31. Pólizas de ingresos.
32. Pólizas de diario.
33. Pólizas de egresos.
34. Pólizas cheque.
35. Dictamen de adjudicación emitido por el comité de adquisiciones, arrendamiento, enajenación u obra.
36. Contratos o convenios.
37. Comprobantes originales.
38. En su caso, copia certificada del acta donde se aprueba el ejercicio del gasto por su órgano de gobierno.

Información de los Recursos del Ramo 33

1. Conciliación bancaria.
2. Pólizas de ingresos.
3. Pólizas de diario.
4.Pólizas de egresos.
5. Pólizas cheque.

La cuenta pública se rinde mensualmente y al final del ejercicio fiscal se presentan los resultados obtenidos durante todo el año.

Los informes mensuales deben ser remitidos al Órgano Superior de Fiscalización en los primeros veinte días hábiles posteriores al ejercicio mensual, por los servidores públicos encargados del manejo de la Hacienda Pública Municipal.

La cuenta pública municipal y los informes mensuales deberán ser firmados por el Presidente Municipal, él o los Síndicos, el Tesorero y el Secretario del Ayuntamiento, quienes pueden anotar al margen sus observaciones cuando no estén de acuerdo con los términos del documento.

Los documentos deberán estar disponibles para revisión y firma, o asentamiento de observaciones por parte de éstos servidores públicos, cuando menos con cinco días antes de la presentación del informe, en caso de que no exista ninguna se tendrá por aceptado el informe mensual.

Para la cuenta pública municipal anual, el plazo de revisión y firma o asentamiento de observaciones, será de 30 días naturales, previos a la presentación de la misma. En este sentido, las cuentas públicas municipales y de sus organismos serán presentadas a la Legislatura del Estado por los presidentes municipales dentro de los primeros quince días del mes de marzo de cada año.

El Órgano superior de Fiscalización practica la revisión de la cuenta pública y rinde el informe correspondiente de cada uno de los municipios a la

Legislatura del Estado, por conducto de la Comisión, a más tardar el 30 de junio del año en que se entregue la cuenta pública.

Cuando en cumplimiento de sus atribuciones el Órgano Superior de Fiscalización detecte irregularidades en el manejo de los recursos públicos se abre una etapa de aclaraciones para que la entidad fiscalizada pueda solventar o aclarar las observaciones.

3.8 RECURSOS FEDERALES

Como se señala en el capítulo referente a la hacienda pública municipal, adicional a los recursos propios que los gobiernos municipales generan de manera directa según las disposiciones aplicables en la materia, existen recursos provenientes de las participaciones que se generan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría. Estos son recursos provenientes de los impuestos estatales e ingresos derivados de impuestos federales que se transfieren año con año a los municipios del Estado de México, cuya distribución se efectúa en los términos del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Los recursos destinados a los municipios desde el ámbito federal están comprendidos en el Ramo General 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y el Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Los fondos derivados de este último ramo aplicables por lo municipios son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide en Estatal y Municipal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Adicionalmente lo comprenden los fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de Asistencia Social e Infraestructura Educativa.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de: Educación Tecnológica y Educación de Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los recursos de estos fondos provienen de aportaciones federales, su ejercicio se sujeta a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, el Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios y la normatividad reglamentaria que se expida para tal efecto.

Parte esencial del nuevo federalismo es la descentralización, entendida como la transferencia de funciones y medios del gobierno federal a los estados y municipios.

Esto es un efecto del impulso al desarrollo del federalismo en México. El federalismo como una estrategia para contrarrestar los efectos del centralismo político y administrativo que había caracterizado el desarrollo

nacional. El federalismo como política para conformar entidades federativas económica y políticamente más fuertes, para consolidar la unidad nacional; un federalismo fundado en regiones prósperas, con estados y municipios capaces de impulsar la unidad, combatan rezagos y mitiguen contrastes en su ámbito territorial. Para avanzar hacia esta concepción, las partes acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos de la federación hacia el estado y municipios.

RAMO GENERAL 28. PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPALES

El Ramo General 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, constituye parte del gasto no programable del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas son las participaciones que reciben el Estado de México y los Municipios con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal derivado del Fondo General de Participaciones.

De estos recursos un porcentaje corresponde a los Estados y el restante a los municipios, conforme a las formulas establecidas en la Ley. Para su ministración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal.

RAMO GENERAL 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Con el propósito de seguir impulsando el proceso de Federalización de la política de desarrollo social, así como el fortalecimiento de la hacienda municipal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal constituyen a favor de las entidades federativas y los municipios, el Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Los Fondos en que se distribuye el Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, son los siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.
V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
VIII.Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los fondos para la Infraestructura Social Municipal, para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal y el de Aportaciones Múltiples serán destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema; en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, prioritariamente en el cumplimiento

de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades de seguridad pública; otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, respectivamente.

EL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL

El Gobierno del Estado, con base en los lineamientos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal y al Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las variables y fuentes de información para la distribución entre los municipios de las aportaciones federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal emitido por la SEDESOL, calcula la distribución de este Fondo, previo convenio con la SEDESOL; procede a publicar en la Gaceta del Gobierno los montos asignados por municipio; así como la fórmula y su respectiva metodología.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el Estado entregará a los municipios los recursos de este Fondo en los primeros diez meses del año, por partes iguales lo que a cada uno de ellos les corresponda de manera ágil y directa, sin más limitación ni restricción, que las correspondientes a los fines que se establecen en la propia ley.

De los recursos autorizados a los ayuntamientos dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se podrá disponer como máximo de un 2 por ciento de tal monto, para el Programa de Desarrollo Institucional, que deberán ser convenidos de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, entre el Ayuntamiento, el Gobierno del Estado y la Secretaría de Desarrollo Social.

Los recursos destinados al Programa de Desarrollo Institucional servirán para llevar a cabo la promoción del Fondo, actividades de capacitación (cursos, seminarios), así como a la ejecución de acciones y proyectos que fortalezcan la capacidad técnica y administrativa del municipio, tales como adquisición de equipo de cómputo, mobiliario y equipo, entre otros, y el control y vigilancia.

Cabe señalar que de los recursos destinados del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, los municipios podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos a las obras insertas en dicho Fondo.

Los Municipios deberán:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban para las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y
V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

EL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el Gobierno del Estado calcula y asigna los recursos de este Fondo que corresponden a los municipios, atendiendo estrictamente al criterio de distribución en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada municipio, mismos que son publicados en la Gaceta de Gobierno.

Se entregarán los recursos de este Fondo a los municipios en doce mensualidades iguales según les corresponda.

Las aportaciones que reciban los municipios derivadas de este Fondo, se deberán administrar y ejercer de conformidad a la legislación estatal aplicable.

En este sentido, los gobiernos municipales serán los encargados de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que con cargo a los referidos Fondos se les asignen, así como de su manejo eficiente y transparente. La determinación de las obras y/o acciones, particularmente las del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, su ejecución, seguimiento y evaluación, serán definidos y realizados conjuntamente por las comunidades y los ayuntamientos.

Los ayuntamientos de los municipios promoverán, impulsarán y darán seguimiento a la organización y a la participación social, así como a la operación y desarrollo de los Fondos. Por su parte el Gobierno del Estado apoyará las acciones de asistencia técnica y capacitación, y en general, lo relativo al desarrollo institucional de los municipios.

Asimismo, los municipios son responsables de impulsar y aplicar la política de desarrollo social en su ámbito; hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; de promover la participación de las comunidades beneficiarias en la definición del destino, aplicación y vigilancia de las obras y/o acciones a realizar, así como de su programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación.

Es importante señalar que la participación social organizada es el eje para la aplicación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, ya que significa sumar los esfuerzos colectivos con los de las instituciones para alcanzar mejores condiciones de vida.

A través de figuras como los Consejos de Participación Ciudadana Municipal (COPACI) y el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), el Ayuntamiento promueve la participación de la comunidad para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en los recursos de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Los COPACI o el CODEMUN propondrán las obras y acciones a realizar dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con base en las peticiones de las comunidades.

El COPACI o el CODEMUN deberán considerar como proyectos prioritarios, obras en proceso y obras de mantenimiento y/o rehabilitación de infraestructura básica.

El Ayuntamiento tomando en cuenta las propuestas de obras y acciones de los COPACI y atendiendo al Plan de Desarrollo Municipal decidirá cuáles son las obras y acciones que se realizarán.

En el seno del CODEMUN se aprobarán las obras y acciones propuestas por las comunidades atendiendo también al Plan de Desarrollo Municipal.

Las obras o acciones que se lleven a cabo con estos recursos serán supervisadas mediante la integración de un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVIS) que será constituido por la autoridad municipal, mediante elección de asamblea de tres vecinos de la comunidad beneficiada.

Asimismo, cuando estén concluidas las obras o acciones, serán entregadas a la comunidad beneficiada a través de dicho Comité.

TIPOS DE PROYECTOS A FINANCIAR

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Los municipios destinarán los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población, que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural, atendiendo a la normatividad estatal vigente.

Se procurará que las obras que se realicen con estos recursos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

Los recursos federales que con cargo a este Fondo reciban los municipios, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras; la adquisición de bienes o la contratación de obras y servicios cuyo pago sea a plazos; los pasivos relacionados con estos actos; así como la celebración de actos jurídicos que impliquen endeudamiento con obligaciones a plazos y de exigibilidad contingente; y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, como patrullas, capacitación, uniformes, entre otros.

Entre las obligaciones financieras que se pueden cubrir se encuentran el pago de adeudos de agua potable, ISSEMYM, el pago o amortización de obligaciones relativas a la contratación de deuda.

Es importante señalar que en cuanto al ejercicio del gasto, los recursos que se reciban de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se mantendrán por separado de cualquier otra fuente de financiamiento. De la misma manera, los rendimientos financieros que se generen en las cuentas bancarias aperturadas para el manejo de estos fondos, serán aplicados en las obras y acciones previstas para cada caso.

Es responsabilidad del ayuntamiento mantener un estricto control de los recursos liberados de los Fondos y de la documentación comprobatoria del gasto, así como de las aportaciones comunitarias.

COMPROBACIÓN DEL GASTO

Asimismo, serán responsables de que la documentación comprobatoria esté debidamente integrada en el expediente único a más tardar el 01 de febrero del siguiente año.

Será también responsabilidad del ayuntamiento proveer lo necesario a fin de que los recursos transferidos sean erogados a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal.

Los Ayuntamientos como ejecutores de las obras de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (solo para el caso de obras y acciones), serán responsables de llevar registro y control de los recursos ejercidos.

Los ayuntamientos formularán y enviarán mensualmente un reporte de avance físico-financiero de las obras aprobadas, al Gobierno del Estado, a través de la Dirección General de Inversión Pública.

El Ayuntamiento validará la documentación comprobatoria del gasto, cancelando la original de la misma con el sello "Operado". Los documentos originales quedarán en poder del Ayuntamiento para su conservación, integrados en el expediente único, durante por lo menos el periodo que señala la ley.

Respecto al control y seguimiento de las obras y/o acciones a ejecutarse con los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, los ayuntamientos remitirán a la Dirección General de Inversión Pública, por cada obra y acción, una ficha técnica, la cual tendrá como finalidad complementar la información que permita conocer con detalle el destino de los recursos de tales fondos.

Cabe señalar que para el caso de aquéllas obras que requieran del visto bueno de la dependencia normativa, se deberá adjuntar a la ficha técnica copia del referido visto bueno.

El monto de la inversión asignada y ejercida de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, deberán incorporarse a los presupuestos de ingresos y egresos, y a la cuenta pública de cada municipio.

FISCALIZACIÓN

De acuerdo a lo señalado por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el control y supervisión del manejo de los recursos quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

Corresponderá a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y a los órganos de control municipal, la etapa comprendida entre la recepción de los recursos hasta su erogación total.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso, por conducto de la Contraloría General de Glosa conforme a sus propias atribuciones, a fin de verificar que los municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los Fondos para los fines previstos en esta Ley.

Si las autoridades estatales o municipales en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conocen que los recursos no han sido aplicados a los fines señalados para cada fondo por la ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría.

3.9 PATRIMONIO

Los bienes patrimoniales forman parte de la Hacienda Pública Municipal, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mismos que de conformidad a los artículos 105 y 106 de la misma ley, se establecen de la siguiente forma:

Son bienes del dominio público municipal:

I. Los de uso común;
II. Los destinados por el ayuntamiento a un servicio público;
III. Los muebles municipales que por su naturaleza no sean sustituibles;
IV. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
V. Las pinturas murales, esculturas y cualquier obra artística o de valor histórico, incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles propiedad del municipio o de sus organismos descentralizados.

Son bienes del dominio privado municipal:

I. Los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al municipio;
II. Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público;
III. Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el municipio.

Aunado a lo anterior, la ley de Bienes del Estado de México, determina específicamente cuales son estos bienes, detallándolos en sus artículos del 13 al 20.

Los bienes del dominio público, se clasifican en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público.

También se consideran bienes del dominio público, las pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Estado, de los municipios o de sus organismos auxiliares, cuya conservación sea de interés general; los muebles de propiedad estatal o municipal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como documentos y expedientes de las oficinas, manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes, colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, archivos, fonograbaciones, películas, videos; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonido y las piezas artísticas o históricas de los museos.

Los bienes de uso común pueden ser aprovechados por los habitantes sin más limitaciones y restricciones que las establecidas por las leyes y los reglamentos administrativos. Estos son:

- Las vías terrestres de comunicación;
- Los montes, bosques y aguas que no sean de la federación o de los particulares;
- Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos;
- Los monumentos históricos de propiedad estatal o municipal;
- Las servidumbres cuando el predio dominante sea propiedad del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares estatales o municipales.

Los bienes destinados a un servicio público están destinados al desarrollo de las actividades de los municipios o para la prestación de servicios públicos. Se consideran los inmuebles:

- Destinados al servicio de los poderes públicos del Estado de México y de los ayuntamientos;
- Destinados al servicio público de los gobiernos federal o municipales;
- Destinados al servicio de los gobiernos federal y estatal;
- Que forman parte del patrimonio de los organismos auxiliares estatales o municipales, que se utilicen en las actividades que tengan encomendadas;
- Utilizados para la prestación de servicios públicos estatales o municipales, tales como: mercados, rastros, hospitales, panteones públicos, zoológicos, jardines botánicos, museos, bibliotecas, parques y los demás similares o análogos a ellos;
- Los bienes muebles de propiedad estatal o municipal que tengan uso o utilidad en la prestación de un servicio público; y

Los bienes del dominio privado que no son de uso común ni están destinados a un servicio público y están sujetos al derecho privado. Destacan:

- Los que puedan ser enajenados;
- Los inmuebles declarados vacantes conforme a la legislación civil del Estado de México, en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público;
- Los que hayan formado parte del patrimonio de los organismos auxiliares o de los fideicomisos que se extingan o liquiden y no se incorporen a la administración pública central estatal o municipal;
- Los inmuebles que adquieran el Estado o los municipios por vías de derecho público en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público; y
- Los inmuebles que por cualquier título adquieran el Estado o los municipios en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público.

Los ayuntamientos deberán, entre otras funciones:

- Elaborar el padrón de bienes del dominio público y privado;
- Declarar cuando un bien determinado forma parte del dominio público;
- Determinar cuando un bien del domino privado se incorpora al dominio público;
- Desafectar del dominio público los bienes cuando éstos no sean necesarios;
- Desincorporar bienes del patrimonio municipal, conforme a lo dispuesto por el artículo 61 fracción XXXVI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- Incorporar al dominio público, los bienes de los organismos auxiliares cuando éstos se encuentren en liquidación, o no sean necesarios para el cumplimiento del objetivo social que aquéllos tengan asignado;
- Autorizar el cambio de uso o destino de los bienes de dominio público, así como la sustitución de los usuarios cuando así convenga a las necesidades de la administración municipal;
- Adquirir bienes inmuebles o celebrar los actos jurídicos que impliquen la transmisión a título oneroso o gratuito de los bienes del dominio privado;
- Otorgar concesiones, autorizaciones, permisos o licencias sobre bienes del dominio público o privado;
- Recuperar administrativamente los bienes del dominio público cuando se haya cambiado el uso o destino al que hubieren sido afectados o se haya sustituido al usuario sin autorización;

- Dar de baja los bienes del dominio público cuando hayan dejado de formar parte de éste;
- Llevar el Registro Administrativo de la Propiedad Pública Municipal, respectivamente;
- Dictar las normas a las que deberá sujetarse la vigilancia, cuidado, administración y aprovechamiento de los bienes del dominio público y privado;

LOS RECURSOS MATERIALES Y EL PATRIMONIO

La administración de recursos materiales se define como la herramienta indispensable que permite controlar el flujo de materiales desde su recepción hasta su aplicación, con el fin principal de conocer las unidades en existencia del material y evitar malos manejos o aplicaciones indebidas. Sus funciones son:

1. Atender a las diferentes áreas de la Unidad Administrativa en sus requerimientos de equipo y artículos de consumo en la cantidad, calidad y en el momento oportuno.
2. El área económico-financiera se encarga de adquirir equipo y artículos de consumo al menor precio sin menoscabo de su calidad, en la cantidad necesaria a fin de atender oportunamente la demanda. Verificando el mantener las existencias mínimas necesarias para el cumplimiento eficiente de los planes y objetivos institucionales.
3. Garantizar la guarda, custodia, control y mantenimiento del equipo y materiales de oficina.

A fin de ejercer un manejo y control sistemático sobre los materiales en las diferentes fases del ciclo de los recursos materiales, se beben asignar las responsabilidades a las diferentes áreas que ello implica.

La responsabilidad por las diferentes fases de manejo y control, se asigna a las siguientes funciones:

1. Planeación,
2. Programación y Presupuestación,
3. Adquisición,
4. Recepción,
5. Almacenamiento, y
6. Distribución.

Bienes muebles. Son bienes muebles por su naturaleza, los cuerpos que puedan trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior. Por su naturaleza, se dividen en:

- Bienes pecuarios.
- Maquinaria.
- Equipo.
- Herramienta.
- Aparatos.
- Instrumentos.
- Mobiliario.
- Acervo cultural.

- Armamento.
- Vehículos.
- Bienes de consumo en general.

Los bienes inmuebles están representados por el total de estructuras de construcción en poder de la Institución que se analice (edificios, casas habitacionales, terrenos, accesorias), todo aquello que se considere parte del patrimonio inamovible Institucional.

Uno de los elementos fundamentales de la administración del patrimonio es la de contar con inventarios actualizados, confiables, verificables. El inventario es el conjunto de mercancías o artículos que tiene la institución para su operación. Comprenden materias, productos, materiales, repuestos y accesorios para ser utilizados en la prestación de servicios públicos.

La actualización permanente del Patrimonio Municipal permite generar información confiable para efectos de elaboración de la Cuenta Pública, de inventarios por cada dependencia, así como tener resguardos individualizados que identifiquen responsabilidades. De igual manera es un elemento esencial del proceso de Entrega-Recepción de la administración municipal.

El control patrimonial implica:

- Identificación física de las Unidades Administrativas.
- Integración del Catálogo de Bienes.
- Actualización de plantilla de personal.
- Levantamiento físico.
- Registro y alta de bienes muebles e inmuebles.
- Baja definitiva de bienes muebles.

3.10 CONSIDERACIONES A LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El 31 de diciembre de 2008, se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que tendrá importantes repercusiones sobre la gestión pública de los tres niveles de gobierno, los cuales deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización. Entre sus aspectos más sobresalientes podemos señalar:

- Es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.
- Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.
- Se integrará un Consejo Nacional de Armonización Contable que tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de

información financiera que aplicarán los entes públicos. En este consejo participaran dos representantes de los ayuntamientos de los municipios elegidos por los otros miembros del consejo y duraran en su encargo dos años.

• El sistema, al que deberán sujetarse los entes públicos, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, generará estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios.

• El sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

I. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el consejo;
II. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;
III. Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
IV. Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
V. Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos;
VI. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
VII. Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.

Los entes públicos deberán registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles siguientes:

I. Los inmuebles destinados a un servicio público conforme a la normativa aplicable; excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, conforme a la Ley de la materia;
II. Mobiliario y equipo, incluido el de cómputo, vehículos y demás bienes muebles al servicio de los entes públicos, y
III. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que el consejo determine que deban registrarse.

Los entes públicos deberán llevar a cabo el levantamiento físico del inventario de los bienes a que se refiere el artículo 23 de esta Ley. Dicho inventario deberá estar debidamente conciliado con el registro contable. En el caso de los bienes inmuebles, no podrá establecerse un valor inferior al catastral que le corresponda.

Los entes públicos contarán con un plazo de 30 días hábiles para incluir en el inventario físico los bienes que adquieran. Los entes públicos publicarán el inventario de sus bie-

nes a través de internet, el cual deberán actualizar, por lo menos, cada seis meses. Los municipios podrán recurrir a otros medios de publicación, distintos al internet, cuando este servicio no esté disponible, siempre y cuando sean de acceso público.

- Los estados financieros y la información emanada de la contabilidad deberán sujetarse a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa.
- Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. Omitir o alterar registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos;
II. Alterar los documentos que integran la contabilidad de la información financiera;
III. No realizar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz;
IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la hacienda pública o el patrimonio de cualquier ente público y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico, y
V. No tener o no conservar, en los términos de la normativa, la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y gastos de los entes públicos.

Los ayuntamientos de los municipios emitirán información periódica y elaborarán sus cuentas públicas conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012.

Los sistemas de contabilidad gubernamental de los ayuntamientos de los municipios deberán estar operando y generando en tiempo real estados financieros, sobre el ejercicio de los ingresos y gastos y sobre las finanzas públicas, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012.

El inventario de bienes muebles e inmuebles deberá estar integrado, a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

3.11 RECOMENDACIONES

Como lo hemos expuesto los ayuntamientos de le entidad podrán contar con recursos provenientes del gobierno federal y estatal a través de los fondos de participaciones, de los fondos de aportación o bien de la inversión sectorial estatal.

Para la correcta aplicación de estos recursos, es importante que el personal municipal involucrado con su administración estudie, analice y discuta los manuales de operación respectivos y que establezca comunicación y consulta con las dependencias federales y estatales ante cualquier duda que se pudiera presentar en el ejercicio de los recursos.

Las recomendaciones que a continuación se plantean no sustituyen lo establecido por los manuales de operación respectivos, por ser éstos los que definen la normatividad que debe respetarse para la aplicación correcta de los recursos.

Fortalecimiento de las finanzas públicas

Para un gobierno es indispensable mejorar su capacidad técnica y financiera, que le permita tener un mejor perfil para afrontar las tareas pendientes derivadas de los programas de gobierno, de las necesidades sociales y de las demandas del entorno.

1. Mejorar la relación ingreso directo / gasto corriente. Medir qué tanto del ingreso propio alcanza para cubrir los gastos de mantenimiento de la administración. De igual manera mejorar la relación ingreso directo / gasto total. Estos dos parámetros permiten una evaluación del avance generado por estrategias de mejora continua.
2. Mejorar la distribución del gasto hacia programas de alto impacto en la calidad de vida de la población.
3. Analizar los esquemas más convenientes para la prestación de los servicios.
4. Simplificar procedimientos de ingreso y egreso.

Consideraciones de carácter presupuestal

1. Procurar que al inicio del ejercicio presupuestal se tenga conocimiento del techo financiero que será asignado al municipio. Es importante que una vez conocido el techo financiero se difunda entre el personal del ayuntamiento que tendrá la responsabilidad directa de administrar los recursos (Tesorería y Dirección de Obras Públicas).
2. Asimismo, cuando la Dirección General de Inversión Pública informe al municipio de la existencia de recursos, es importante nombrar formalmente a la persona que podrá realizar la liberación de aquéllos. De preferencia se recomienda que sea el Tesorero Municipal.
3. Es conveniente que una vez recibidos los recursos, sean depositados en una cuenta bancaria distinta para cada tipo de programa, y se elabore un registro de los mismos; esto coadyuvará a mantener un correcto control de los ingresos y egresos.
4. Para el caso de los recursos depositados en cuentas bancarias y que hayan generado intereses, se recomienda diseñar un control y registro de los mismos, ya que estos serán reintegrados a la Caja General de Gobierno, previa deducción de los gastos por manejo de cuenta.
5. Se sugiere que el dinero recibido y aplicado por el ayuntamiento, cuente debidamente con la comprobación que marca la normatividad y se presente lo más pronto posible ante la Dirección General de Inversión Pública del Gobierno del Estado, ya que esto permitirá la entrega de otra ministración para el ayuntamiento.
6. Es importante tomar en cuenta que el dinero que el ayuntamiento compruebe ante la Dirección General de Inversión Pública, no lo exenta de la responsabilidad de aclarar alguna comprobación, por ello se sugiere que el ayuntamiento que haya entregado su documentación comprobatoria, espere a recibir la misma con el sello de "operado". Sólo de esta manera se considerará que su documentación ha sido aceptada para efectuar las amortizaciones correspondientes.
7. Una vez que los recursos se encuentren debidamente amortizados o comprobados al 100%, el ayuntamiento solicitará por escrito a la Dirección General de Inversión Pública, la constancia de no adeudo del ejercicio presupuestal respectivo y de cada programa.
8. Es conveniente constatar que la comprobación de los recursos se entregue a la Dirección General de Inversión Pública por cada obra, ya que no se admite que una comprobación comprenda dos o más de éstas.
9. Es importante que en las obras donde se vayan a efectuar cambios de conceptos o transferencia de recursos, no se inicien los trabajos respectivos sin contar con el oficio de autorización de la transferencia que emiten las dependencias normativas correspondientes. Con esto se evitará que el ayuntamiento tenga

observaciones por desviación de recursos.
10. Se recomienda realizar la comprobación de recursos una vez que haya concluido físicamente la obra, esto evitará que en las auditorías se detecte que el avance financiero no corresponda al físico. Es decir, se sugiere comprobar lo realmente aplicado.
11. Es importante que los recursos indirectos autorizados para la elaboración de estudios, proyectos, expedientes técnicos y supervisión, sean utilizados sólo para eso, evitando destinarlos para otros conceptos.

Consideraciones de carácter administrativo

1. Es recomendable que los recursos autorizados de conformidad a la propuesta de inversión que presentó el municipio, no se destinen a programas o proyectos distintos, esto evitará que se levanten observaciones por parte de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.
2. Es conveniente que en las compras de material se pueda acordar con el proveedor la facturación por obra, lo cual permitirá comprobar de la misma manera (por obra) ante la Dirección General de Inversión Pública y facilitará las verificaciones físicas.
3. En la adquisición de materiales, es recomendable no acumular grandes cantidades ni mezclarlos en los distintos programas, para permitir un mayor control de las salidas de dichos materiales y su aplicación en las obras. Además coadyuvará a que algunos materiales perecederos no se desperdicien.
4. Cuando se trate de compras en grandes volúmenes, se sugiere elaborar programas de suministro y celebrar acuerdos con los proveedores, para que los materiales se entreguen conforme se vayan utilizando o aplicando, teniendo cuidado de registrar siempre las entradas y salidas.
5. Es importante que en la administración municipal las áreas responsables de ejecución de obras y las encargadas de la administración financiera, estén totalmente coordinadas para el manejo de la información sobre los recursos que se reciben del gobierno federal y estatal. Se sugiere diseñar un sistema de información automatizado que permita una congruencia entre los avances físicos y financieros.
6. Es recomendable que la constitución de comités ciudadanos que vigilarán o ejecutarán obras, se efectúe cuando el ayuntamiento cuente con los recursos aprobados en la Tesorería Municipal.
7. Es importante consultar constantemente el boletín que emite mensualmente la Secretaría de la Contraloría, de empresas que han sido objetadas por una mala ejecución, desvío de recursos, otros. Esto evitará que el ayuntamiento y los comités vayan a contratar empresas que no han sabido cumplir con las especificaciones de calidad requeridas. Contratar con estas empresas es motivo de sanción.
8. Se sugiere que en el pago de volúmenes de obras y materiales suministrados por el contratista, no sólo se considere la firma del presidente municipal sino que también se avale con la firma del Director o responsable de Obras Públicas y emita por escrito sus comentarios de la supervisión realizada.
9. Al concluir una obra, es conveniente promover la inmediata entrega-recepción de la misma, procurando garantizar su puesta en operación y la responsabilidad de su mantenimiento, cuando sea el caso.

Consideraciones de carácter técnico

1. El Director de Obras Públicas del municipio es el responsable por la integración de los expedientes técnicos para el caso de ejecución de obras, tomando en cuenta siempre los formatos que marca la normatividad respectiva, esto disminuirá o evitará fallas técnicas en la realización de las obras.
2. Cuidar que las obras a ejecutar reúnan los requerimientos técnicos, jurídicos, sociales y económicos. Es decir, garantizar que no exista ningún problema para su ejecución, por ejemplo: predios no regularizados, falta de licencias o permisos, brotes de inconformidad social, entre otros.
3. Integrar la propuesta de inversión en los formatos debidamente formalizados en los manuales respectivos. En caso de que éstos se integren a un sistema de información automatizado, procurar que contemple todos los conceptos especificados. También se sugiere sean debidamente requisitados para evitar aclaraciones posteriores, para lo cual es conveniente consultar los instructivos correspondientes.
4. La ejecución de las obras debe hacerse de conformidad a lo que especifica la ficha técnica previamente elaborada; cuando se dé el caso de alguna modificación, es recomendable solicitar la autorización a las dependencias competentes, esto evitará que personal de la Contraloría levante observaciones de irregularidades a las obras.
5. Es importante el esfuerzo para respetar los períodos de ejecución de la obra, procurando que las fechas de inicio y término no se desfasen de manera significativa, esto evitará que se vayan acumulando obras inconclusas de ejercicios presupuestales pasados.
6. Se sugiere que todas las obras programadas para ejecutarse, cuenten con su proyecto ejecutivo, estudio y ficha técnica, evitando que éstos se realicen en trabajo de gabinete, ya que se requiere ir al lugar de la obra, incluso es recomendable recibir la opinión y validación de la dependencia normativa en la materia.
7. Cuando se ejecuten obras por contrato en las que participen los comités, es importante que en el momento de celebrarlo, intervenga la autoridad municipal para asesorar a las partes (empresa-comité). Esto permitirá tomar conocimiento de las garantías y cumplimiento de las cláusulas que se plasman en el mismo.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

ESTATAL

- INSTITUTO HACENDARÍO DEL ESTADO DE MÉXICO
- ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN
- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO
- SECRETARÍA DE FINANZAS
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley General de Desarrollo Social
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Código Financiero del Estado de México y Municipios
- Convenio de Desarrollo Social
- Plan Estatal de Desarrollo
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
- Ley de Desarrollo Social
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México

DE ORDEN MUNICIPAL

- Bando Municipal
- Plan de Desarrollo Municipal

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Administración Urbana Municipal. Guía Práctica para Administración de las Ciudades 1994. Ediciones de Administración Urbana, México, 1994, p. 417.
- Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1993, p. 569.
- Guía Técnica No. 3, Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. INAP, 2ª edición, México, 1992, p. 22.
- Guía Técnica No. 5, La Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal. INAP, 2ª edición, México, 1992, p. 28.
- MARTINEZ Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-BANOBRAS, 4ª Ed., México, 1995, p. 213.
- Revista IAPEM No. 23, "Relaciones Fiscales Estado-Municipios", julio-septiembre de 1994.

Capítulo IV

PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES APLICADOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Contenido

Tema	Pág.
4.1 GENERALIDADES	116
4.2 DESARROLLO SOCIAL	119
4.3 PROGRAMAS ESTATALES	123
4.4 RECOMENDACIONES	127
FUENTES DE CONSULTA	129

4.1 GENERALIDADES

Tanto el gobierno federal como el gobierno estatal realizan una serie de programas en el ámbito municipal que implican beneficios para amplios sectores de la población. La capacidad de gestión de los gobiernos municipales permitirá aprovechar estos programas y recursos para fortalecer los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

En varios de estos programas se requiere además de la coordinación y participación directa de los municipios, ya sea por recursos organizacionales, humanos, materiales o financieros.

Existen 119 programas federales operados por distintas dependencias del Ejecutivo federal. Estos son:

DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y EDUCACIÓN

1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

2. Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario.
3. Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario.
4. Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda.
5. Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI).
6. Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI).
7. Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI).
8. Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).
9. Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMJ).
10. Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI).
11. Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI).
12. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI).
13. Constitución y operación de unidades de promoción de crédito.
14. Reducción de costos acceso al crédito.
15. Fondo de Contingencias y Autoseguro.
16. Programa de Garantías Líquidas.
17. Programa integral de formación, capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales.
18. Programa Capital de Riesgo y para Servicios de Cobertura.
19. Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico de los Sectores Agropecuario y Pesquero.

AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

20. PROCAMPO.
21. Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas.
22. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.
23. Programa de Soporte al Sector Agropecuario.
24. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.
25. Programa de Atención a Problemas Estructurales.
26. Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural.

27. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
28. Programa de Empleo Temporal (PET).

ECONOMÍA

29. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).
30. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES).
31. Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME).
32. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.
33. Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE).
34. Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT).
35. Competitividad en Logística y Centrales de Abasto.

EDUCACIÓN PÚBLICA

36. Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para la Población Mestiza (CONAFE).
37. Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA).
38. Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).
39. Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES).
40. Programa de Escuelas de Calidad.
41. Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES).
42. Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA).
43. Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa.
44. Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas.
45. Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE).
46. Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.
47. Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.
48. Programa Asesor Técnico Pedagógico.
49. Programa Educativo Rural.
50. Programa del Sistema Nacional de Formación Continúa y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.
51. Programa Nacional de Lectura.
52. Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria.
53. Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas.
54. Cultura Física.
55. Deporte.
56. Alta Competencia.
57. Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC).
58. Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).
59. Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE).
60. Programa Escuelas de Tiempo Completo.
61. Programa de Becas de Educación Media Superior.

62. Programa de Escuela Segura.
63. Habilidades digitales para todos.

SALUD

64. Programa Comunidades Saludables.
65. Programa de Atención a Personas con Discapacidad.
66. Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia.
67. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable.
68. Caravanas de la Salud.
69. Seguro Médico para una Nueva Generación.
70. Sistema Integral de Calidad en Salud.
71. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

72. Programa de Apoyo a la Productividad.
73. Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

REFORMA AGRARIA

74. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
75. Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)
76. Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras

MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

77. Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR).
78. Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN).
79. Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODES).
80. Programa de Agua Limpia.
81. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA).
82. Programa de Empleo Temporal (PET).
83. Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas.
84. Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales.
85. Programa de Ampliación de Distritos de Riego.
86. Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego.
87. Programa de Desarrollo Parcelario.
88. Programa de Ampliación de Unidades de Riego.
89. Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola.
90. Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego.
91. Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales.
92. Proárbol.- Apoyo para las Acciones Preventivas de Incendios Forestales.
93. Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA).
94. Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF).
95. Proárbol - Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales.

APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL

96. Programa IMSS-Oportunidades.

DESARROLLO SOCIAL

97. Programa Hábitat.
98. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa.
99. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa.
100. Programa de Opciones Productivas.
101. Programa de Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART).
102. Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa".
103. Programa 3x1 para Migrantes.
104. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.
105. Programa de Coinversión Social.
106. Programa de Empleo Temporal (PET).
107. Programa de Vivienda Rural.
108. Programa de Apoyo Alimentario.
109. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres.
110. Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
111. Rescate de Espacios Públicos.
112.Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales.
113. Programa de Apoyo a los Avecindados en condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH).
114. Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.
115.Programa alimentario para zonas marginadas.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

116. Becas para Realizar Estudios de Posgrado.
117. Sistema Nacional de Investigadores.
118. Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.
119. Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.

4.2 DESARROLLO SOCIAL

A través de los convenios de colaboración celebrados entre la Secretaría de Desarrollo Social con el Ejecutivo Estatal se promueven acciones entre los tres niveles de gobierno para atender zonas urbanas marginadas, zonas de pobreza o zonas con alta composición de población indígena, con un enfoque microrregional y participativo.

Los recursos de este convenio se establecen en el Fondo comprendido en el Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, así como en recursos de carácter estatal. Los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán a la población en pobreza conforme a la siguiente estructura:

I. Los programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias; Hábitat; de Empleo Temporal; de Atención a Jornaleros Agrícolas; de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras; de Rescate de Espacios Públicos; 70 y más; 3x1 para Migrantes; de Opciones Productivas; de Apoyo a los Avecindados en condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, y

II. Los programas de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa; Vivienda Rural; de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres; de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.; de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.; de Desarrollo Humano Oportunidades; de Coinversión Social y del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FONART.

Los programas y acciones que acuerden las partes, con la intervención que en su caso corresponda a los municipios, formarán parte de este Convenio y se formalizarán mediante Acuerdos o Convenios de Coordinación, Convenios de Reasignación y Anexos de Ejecución.

Cuando se pretenda la ejecución de acciones o programas entre los órdenes de gobierno con la participación de los grupos sociales interesados, se suscribirán Convenios de Concertación.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), llevará un registro específico de dichos documentos. Los Acuerdos o Convenios de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios de Concertación que se formalicen en el marco de este instrumento, requerirán del otorgamiento del dictamen que emita la SEDESOL, con el propósito de verificar su congruencia con el convenio de colaboración. Los Convenios de Reasignación deberán ser sometidos, previamente, a las autorizaciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y se ajustarán para su celebración a lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.

La Ley General de Desarrollo Social señala, en su artículo 16 "Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos".

Mientras que el artículo 17 manifiesta que "Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal".

Existen diversos programas contenidos en el Ramo 20 que son aplicados regional o sectorialmente en los municipios. Cada uno de estos programas tiene reglas de operación específicas que regulan los procesos de concertación, aplicación de recursos, evaluación, entre otros, los cuales deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. Algunos de estos programas son:

Hábitat. Tiene como objetivo contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y

mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos, mediante el mejoramiento de las condiciones físicas y comunitarias de las zonas urbano-marginadas, para el desarrollo de sus habitantes y la integración de éstos a la dinámica de las ciudades.

Se desarrolla en dos vertientes, que definen ámbitos territoriales de actuación: la General, con cobertura nacional en los Polígonos Hábitat, que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas; y Centros Históricos, que comprende los sitios y centros históricos de las ciudades inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Se orienta a la ejecución de obras y acciones en los Polígonos Hábitat, constituidos por zonas urbanas marginadas en las que se presenta mayor concentración de hogares en situación de pobreza. Los gobiernos locales podrán proponer la identificación como Polígonos Hábitat de áreas adicionales. Las propuestas deberán proporcionar las bases de datos con la información socioeconómica por hogar y, en su caso, la cartografía digitalizada correspondiente, así como una explicación detallada de la metodología empleada.

Para promover el desarrollo social y urbano, Hábitat apoya con subsidios federales la ejecución de obras y acciones. Estos subsidios podrán ser complementados con recursos aportados por los gobiernos locales y, en su caso, por los propios beneficiarios. Comprende tres modalidades: a) Desarrollo Social y Comunitario, b) Mejoramiento del Entorno Urbano y c) Promoción del Desarrollo Urbano.

Empleo Temporal. Consiste en apoyar a población rural en pobreza extrema, con mano de obra no calificada mayores de 16 años, opera a nivel nacional en localidades de hasta 15,000 habitantes, con preferencia en las localidades de hasta 5,000 habitantes.

Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Apoya a las madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y hasta 3 años, 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y entre 1 y hasta 5 años, 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en caso de niños con alguna discapacidad, que viven en hogares con ingresos de hasta 6 salarios mínimos, a través de subsidios a los servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos.

Opera en dos modalidades: de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos (cubriendo el costo de los servicios de cuidado y atención infantil hasta por $700 pesos mensuales por cada niño, hasta tres niños) y la de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil e Incorporación a la Red de Estancias Infantiles (podrán recibir un apoyo máximo de $35,000 pesos para la adecuación y equipamiento del inmueble, y la elaboración o adquisición de materiales para el trabajo con los niños).

Rescate de Espacios Públicos. Promueve la realización de acciones sociales y la ejecución de obras físicas para recuperar lugares de encuentro y recreación localizados en zonas urbanas inseguras y marginadas, en dos modalidades: Mejoramiento Físico de los Espacios Públicos y Participación Social y Seguridad Comunitaria.

Las ciudades elegibles son las que cuentan con una población de cincuenta mil o más habitantes, conurbadas a las zonas metropolitanas, de preferencia a las que presentan problemas de marginación e inseguridad.

Entre las líneas de acción se encuentran:

- Impulsar la participación de los ciudadanos para la elaboración de proyectos y planes orientados al rescate de los espacios públicos y la prevención de conductas de riesgo e inseguridad.

- Promover la organización de redes sociales, comités vecinales y de contraloría social, como formas de organización comunitaria que conlleven a fortalecer el capital social y contribuir a la seguridad de la población en torno a los espacios públicos.

- Prevención de la violencia familiar y la promoción de la equidad de género.

- Incentivar la elaboración de estudios que contribuyan al diagnóstico y evaluación de la situación de inseguridad en las localidades participantes, y que permitan conocer el comportamiento del fenómeno de la marginación y la violencia, y que coadyuven a generar indicadores sobre percepción de inseguridad en los espacios públicos.

- Construir, recuperar, remozar o rehabilitar plazas, áreas verdes, jardines, espacios deportivos, así como otros espacios públicos dedicados al desarrollo de actividades recreativas y culturales de uso comunitario.

- Construcción, ampliación y mejoramiento de alumbrado, accesos, banquetas, guarniciones, rampas para sillas de ruedas, así como otras obras que permitan el uso de la población en general, y que brinden habitabilidad a los espacios públicos.

- Acciones de prevención situacional que propicien condiciones de seguridad a los ciudadanos, a través de la adecuación o mejoramiento del diseño de los espacios públicos; la colocación de luminarias con especificaciones para la seguridad pública en áreas de riesgo. Así como el establecimiento de módulos de vigilancia y sistemas remotos de vigilancia en puntos estratégicos.

Opciones Productivas. Apoya proyectos productivos de la población que vive en condiciones de pobreza, incorporando en ellos el desarrollo de capacidades humanas y técnicas como elementos para promover su sustentabilidad económica y ambiental, impulsando iniciativas productivas, competencias y habilidades productivas, el fortalecimiento del capital social y la formación de redes de producción y comercialización de proyectos productivos.

El Programa tiene cuatro modalidades: Agencias de Desarrollo Local, Red de Mentores, Proyectos Integradores y Fondo de Cofinanciamiento. Se desarrolla en Zonas de Atención Prioritaria Rurales, municipios predominantemente indígenas y en localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.

3 x 1 para Migrantes. Mediante recursos para proyectos productivos e infraestructura social básica, se beneficia a personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza extrema, seleccionadas por migrantes y ciudadanos aportantes para:

- Impulsar iniciativas ciudadanas que mejoren las condiciones socioeconómicas de las localidades seleccionadas.
- Promover la participación activa y autogestiva de los miembros de las comunidades a beneficiar.

- Fomentar los lazos de identidad hacia sus comunidades de origen (apoyo máximo de $250,000 pesos complementados por partes iguales del estado, municipio y organizaciones ciudadanas).

Coinversión Social. Dirigido a grupos de población en situación de pobreza extrema y/o vulnerabilidad social con características específicas de limitación o marginación, que se encuentren preferentemente en algunas de las micro-regiones. Pueden participar organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, que sus objetivos sean actividades de desarrollo comunitario, educación cívica, asistencia social, servicios educativos, mejoramiento ambiental, salud, promoción de derechos humanos, entre otros.

Programa Desarrollo Humano Oportunidades. El propósito fundamental de este programa es combatir la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias.

Para este efecto otorga apoyos educativos en educación básica y media superior; proporciona un Paquete Básico Garantizado de Salud, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición; apoyo alimentario y nutricional a las familias beneficiarias con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y busca fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiarias, mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas. Adicionalmente el programa otorga un apoyo monetario mensual para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía.

Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa.

4.3 PROGRAMAS ESTATALES

Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios

DIRIGIDO A:

Presidentes Municipales, Directores de Obras Públicas, Tesoreros y Personal Responsable del Programa en el Municipio.

ANTECEDENTES

Con el fin de apoyar a los ayuntamientos en materia de infraestructura en obra pública y su equipamiento, se establece el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM), el cual tiene como finalidad fortalecer la capacidad de los municipios para llevar a cabo obras públicas que contribuyen notablemente al desarrollo regional. Son recursos estatales que se transfieren a los municipios con el carácter de transferencias a municipios dirigidos a fortalecer su presupuesto. Estos deben ser registrados en los ingresos y egresos de acuerdo con los principios básicos de contabilidad gubernamental e integrar los informes mensuales y la Cuenta Pública.

Para su asignación se consideran cuatro variables:

- Población.
- Marginalidad.

- Inverso de densidad poblacional.
- Superávit de municipios con eficiencia mayor a 5% en su cuenta corriente.

Los recursos PAGIM no podrán ser usados para gasto corriente, adquisición de vehículos y saneamiento.

LINEAMIENTOS

- Los recursos PAGIM serán destinados a apoyar en materia de obra pública y equipamiento.
- Los ayuntamientos definirán las obras a realizar, las cuales deberán cumplir con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 y con los respectivos planes de desarrollo municipal.
- Las obras regionales se realizarán con la aprobación y participación municipal.
- Los proyectos deben contener una evaluación de los efectos socioeconómicos que habrá de provocar la realización del proyecto, incluir el expediente técnico y el proyecto ejecutivo.
- El municipio aportará como mínimo el 30% de cada obra, garantizado del acuerdo contenido en el acta a través de cabildo.
- El ejercicio de estos recursos se apegará a lo dispuesto en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México.
- En la planeación, programación y presupuestación de la obra pública y equipo, se observará lo dispuesto en el Código Administrativo del Estado de México.
- Los recursos PAGIM se depositarán en una cuenta específica y los intereses generados son susceptibles de ser aplicados al programa, beneficiando al propio municipio a petición de estos.
- El ejercicio de los recursos del PAGIM, estará sujeto al cumplimiento en los pagos mensuales que los Ayuntamientos deben hacer al ISSEMYM.

REQUISITOS PARA EL PAGIM

Se deberá cumplir con los siguientes Lineamientos:

- Apego al Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.
- Apego al Plan de Desarrollo Municipal.
- Disponibilidad del Terreno (liberado).
- Proyecto Ejecutivo.
- Expediente Técnico.
- Certificación y Autorización de Cabildo por cada una de las obras a ejecutar, así como de la suficiencia presupuestal para la Aportación Municipal.
- Dictamen de factibilidad sobre los beneficios de la obra.
- Cumplir con lo dispuesto por el art. 12.8 del Libro Décimo Segundo.
- Validación de la Dependencia Normativa siempre y cuando se sujete a la Política Estatal.
- Visto bueno de la Comunidad durante el transcurso de la ejecución de la obra.
- Modalidad de Ejecución (por Administración, Requisitos, Contrato o Mixta).
- Oficio de Asignación siempre y cuando se tenga el Proyecto Ejecutivo y el Expediente Técnico aprobados.
- Procedimientos de Adjudicación de la obra o acción: Por Licitación Pública (salvo en los casos de excepción que marca el Libro Décimo Segundo).
- Oficio de autorización (una vez que las dependencias y ayuntamientos envíen las

carátulas de los contratos de obras, así como las fianzas respectivas y el catálogo de precios unitarios en el caso de obras por contrato uno u otro dependiendo de la modalidad y plantilla de personal técnico y de campo, inventario de la maquinaria y equipo de construcción, así como el presupuesto desglosado de los materiales y la mano de obra presentada en jornales en caso de obras por administración directa).

INVERSIÓN PÚBLICA ESTATAL

En el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México se establece la cantidad destinada a la inversión en obra pública conforme los programas sectoriales y regionales, de acuerdo a las directrices derivadas del Plan de Desarrollo del Estado de México, conforme a los convenios, fondos y programas suscritos con el gobierno federal y municipales, que permitan la asignación de recursos adicionales en las proporciones que el Ejecutivo convenga, para garantizar la educación, seguridad pública y procuración de justicia, combate a la pobreza, desarrollo municipal e infraestructura básica urbana y rural. Dichas erogaciones no pueden ser transferidas de inversión pública a gasto corriente.

Observaciones y lineamientos generales:

a) Los montos destinados a cada sector se ejercen de acuerdo a los programas y convenios establecidos y en los términos de la legislación aplicable.
b) Cuando una Secretaría realice obras con los Ayuntamientos se deberá firmar un contrato por cada obra, en el cual se conviene la proporción de inversión que corresponda a cada uno de ellos.
c) Corresponde al COPLADEM que las obras sean consistentes con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas, así como con el Sistema Estatal de Planeación Democrática.
d) Las obras a realizar deberán garantizar los servicios de educación, salud, asistencia social, seguridad pública y procuración de justicia, combate a la pobreza y desarrollo municipal, así como infraestructura básica urbana y rural, promoviendo el desarrollo regional intersectorial.

Dentro de estos programas se pueden señalar:

Programa Estatal de Inversión Pública

Es un programa basado en política social para combatir la pobreza y la desigualdad, impulsando proyectos y programas que coadyuven a elevar los niveles de bienestar.

Para la integración del presupuesto de inversión sectorial, se solicita a cada una de la Secretarías en su carácter de coordinadoras de sector, Procuraduría General de Justicia, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, sus propuestas de inversión, las cuales deberán elaborarse de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto establece el Ejecutivo Estatal, así como tomar en cuenta las prioridades indicadas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.

Derivado de las demandas que la población ha planteado, se asume el compromiso de que toda obra o acción autorizada obedezca a criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, así como también a los de beneficio social y promoción económica de los sectores, además de impulsar la participación social y ofrecer servicios de

calidad, para elevar las condiciones de vida de los mexiquenses, apoyando prioritariamente a grupos y regiones con menos oportunidades de desarrollo.

Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Estatal

El desarrollo social como una de las prioridades nacionales tiene como eje fundamental el abatimiento de los niveles de pobreza y la disminución de la desigualdad que prevalece en el país, tanto entre regiones como entre grupos. Para cumplir este cometido, el Gobierno Federal ha venido impulsando un proceso de federalización del gasto social y de fortalecimiento a las haciendas, con la constitución del Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Gobierno del Estado se ha unido a este esfuerzo, impulsando una política social que equilibre el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas, y propicie las condiciones para la identificación, cohesión y arraigo de los habitantes en sus comunidades.

En el Ramo General 33 se han establecido entre otros, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en dos vertientes: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el correspondiente a los municipios: Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), con los que habrán de impulsarse simultáneamente estrategias para abatir los aspectos que denotan la marginación y el rezago social.

Estas aportaciones como lo menciona el artículo 33 de la Ley de Coordinación fiscal, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población, que se encuentren directamente en condiciones de rezago social y pobreza extrema, que en el caso estatal serán a obras y acciones de ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

El Estado debe hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; promover la participación de las comunidades beneficiarias; informar a sus habitantes al final de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados, proporcionar a la SEDESOL la información que sobre la utilización del Fondo les sea requerida y procurar que las obras que se realicen sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Fondo de Aportaciones Múltiples

El Gobierno Federal ha venido impulsando un proceso de federalización del gasto social y de fortalecimiento a las haciendas con la constitución del Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 0.814% de la recaudación federal participable estimada en cada ejercicio fiscal, los recursos se destinan exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Con este fondo en su componente de asistencia social y con el propósito de garantizar un progreso social incluyente, se busca abatir las causas de la pobreza como es la

desnutrición crónica y endémica, así como la insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades escolares y falta de oportunidades para participar en el desarrollo humano de las familias. En particular, la asistencia social tiene como finalidad la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como la reintegración social de niños y familias en situación de vulnerabilidad social.

Con el fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Infraestructura Educativa, se busca contribuir con el proceso enseñanza-aprendizaje, creando la infraestructura que permita la atención de los educandos en los niveles básico y superior.

Para el nivel básico se atiende la construcción, equipamiento, mantenimiento y reparación de diversos espacios educativos, como jardín de niños urbano, rural e indígena, centro de atención preventiva de educación preescolar, primaria urbana, rural e indígena; secundaria general urbana, rural e indígena y técnica; telesecundaria, centros de desarrollo infantil, escuelas de educación especial, albergue rural e indígena, centro de atención múltiple y centro de integración social.

Para el nivel superior se apoya la construcción y equipamiento de espacios educativos como: aulas, laboratorios, talleres y anexos de escuelas, universidades públicas de provincia, tecnológicas y politécnicas.

Programa para Apoyar y Fomentar la Inversión Pública en el Estado de México

A partir del ejercicio fiscal 2005 y hasta la fecha, la H. Legislatura Local ha venido aprobando anualmente la aplicación del 1% del presupuesto asignado al programa del Gasto de Inversión Sectorial, el cual se destina a la elaboración de proyectos ejecutivos de la obra pública tanto estatal como municipal, así como también con cargo a dichos recursos se apoya a la asesoría y supervisión de los diferentes programas de inversión.

La finalidad de este programa es lograr que la obra pública se realice bajo lineamientos técnicos elaborados por especialistas en la materia, así mismo convertirse en una herramienta para resolver las limitantes en la aplicación y ejercicio de los recursos destinados en los diferentes programas de inversión, logrando con ello que las obras públicas que se realizan en la entidad sean viables y estén sustentadas en proyectos profesionales, eficientando la aplicación de los recursos.

Los principales objetivos de este programa son:

- Elaboración de proyectos ejecutivos de obra pública.
- Asesoría a municipios y dependencias del Ejecutivo Estatal.
- Supervisión de obras.

4.4 RECOMENDACIONES

Los gobiernos municipales tienen retos muy complejos, escasos recursos y poco tiempo para afrontarlos satisfactoriamente, por lo cual es necesario coordinarse con los niveles de gobierno estatal y federal, para aprovechar todas las acciones que puedan mejorar la calidad de vida de la población, y sobretodo que le permitan al municipio incrementar su nivel de competitividad, ser atractivo para generar inversión, estable-

ciendo una plataforma de desarrollo con un enfoque de largo plazo afectando los núcleos estratégicos sectorial y regionalmente. Por este motivo es importante:

- Realizar un diagnóstico socioeconómico, urbano, ecológico y de infraestructura por cada una de las colonias y localidades del municipio.
- Integrar con un catálogo actualizado de todos los programas federales y estatales, sus reglas de operación y relacionarlos con el diagnóstico municipal.
- Detectar áreas de oportunidad que puedan ser prioritarias para el municipio e impulsar coinversión o la inversión estatal y federal.
- Diseñar programas de desarrollo económico con visión social, a fin de facilitar la participación social organizada, la integración de cadenas productivas y de mercado, así como la integración social; lo que permitirá reducir los niveles de pobreza, inseguridad, violencia, morbilidad y atraso educativo y tecnológico.
- Por último considerar las acciones de empresas con responsabilidad social y los programas de organizaciones públicas, privadas y sociales internacionales para la promoción de proyectos específicos tanto productivos como aquellos de orientación social, medioambiental, educativa y de salud pública.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ESTATAL

- INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO
- ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO
- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
- SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO
- SECRETARÍA DEL AGUA Y OBRA PÚBLICA
- SECRETARÍA DE FINANZAS
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

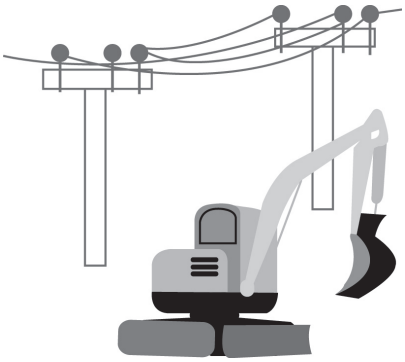
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley General de Desarrollo Social
- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México y Municipios
- Plan Estatal de Desarrollo
- Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México
- Manual de Operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Manual de Operación de Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios

DE ORDEN MUNICIPAL

- Bando Municipal
- Plan de Desarrollo Municipal



Capítulo V

SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Contenido

Tema	Pág.
5.1 EL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	132
INTRODUCCIÓN	132
MARCO JURÍDICO	132
PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	134
PLAN DE DESARROLLO URBANO	134
PLAN DE CENTRO DE POBLACIÓN	135
5.2 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	136
LOS SERVICIOS PÚBLICOS	136
BASES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	137
FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	139
5.3 OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES	142
DEFINICION	142
FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	144
RECURSOS PROPIOS	144
CONTRIBUCIONES PARTICULARES	145
APORTACIONES FEDERALES	145
RECURSOS ESTATALES	146
CRÉDITOS	146
BANOBRAS	146
RECURSOS INTERNACIONALES	148
5.4 ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA CAPACIDAD FINANCIERA LOCAL	148
FUENTES DE CONSULTA	151

5.1 EL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

La planeación del desarrollo urbano municipal es el proceso que tiene por objeto el ordenamiento urbano del territorio municipal. En términos generales, podemos afirmar que la planeación urbana se da en dos vertientes: una relativa al ordenamiento del territorio municipal (interurbana) y otra propia del ordenamiento de los centros de población (intraurbana).

En México, encontramos municipios con una estructura urbana que corresponde a un solo centro de población, generalmente la cabecera municipal, que se ha expandido sobre otros poblados formando una extensión urbana continua y que concentra un alto porcentaje de la población municipal. En este caso, la estrategia de planeación urbana tendrá un carácter intraurbano, esto es, al interior de ese centro de población. Existen municipios cuya estructura urbana está constituida por dos o más centros urbanos interrelacionados, por lo que es necesario establecer un sistema urbano de ciudades y pueblos que permita la organización territorial. Esta modalidad supone adicionalmente la estrategia interurbana.

El desarrollo urbano involucra al conjunto de actividades y componentes de una ciudad, tiene que ver con la industria, la vivienda, la cultura, el transporte, el comercio, los servicios, la infraestructura etc., así como las interrelaciones de todos ellos entre sí. El grado de diversificación y especialización de estos elementos depende de dos factores principales: el tamaño de la concentración en términos de población y su importancia relativa en el contexto local, regional y, según el número y tipo de funciones que se realizan en cada una, y el tamaño de su área de influencia.[1]

Entendido como proceso, el desarrollo urbano constituye el encadenamiento dinámico de obras y acciones que, de acuerdo a planes, convierten que el fenómeno del crecimiento y desarrollo de los centros de población urbanos y rurales sea ordenado, armónico y congruente con el desarrollo general. Dichas acciones se orientan a la formulación de instrumentos legales y administrativos; obtención de recursos fiscales y financieros; creación o apoyo a las instituciones para la administración de la adquisición y desarrollo de la tierra; desarrollo integral de los servicios básicos; administración del uso del suelo urbano; protección de los ecosistemas, participación de la comunidad, entre otros.

Como parte importante del desarrollo general, el desarrollo urbano guarda estrecha relación con los aspectos físicos, económicos y sociales, procurando el equilibrio que debe existir entre ellos; implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades económicas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento.

MARCO JURÍDICO

La intervención de los ayuntamientos en estas tareas está determinada en el Art. 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la última re-

[1] Manual de Desarrollo Urbano Municipal, BANOBRAS, INAP, 1989.

forma se actualizaron conceptos en materias concurrentes, tales como el transporte, la planeación del desarrollo regional y acciones relativas a la preservación ecológica.

"Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales;
e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

En el ámbito estatal, el Código Administrativo del Estado de México, en su Libro quinto, define y precisa las facultades de los municipios en la ordenación y regulación del desarrollo urbano:

- Elaborar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales; así como participar en la elaboración de los planes regionales de desarrollo urbano. Es importante señalar que las autoridades municipales deberán fomentar la participación ciudadana en el proceso de planeación, ejecución, difusión y evaluación de los planes, su normatividad y procesos derivados.
- Participar en los órganos de coordinación en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
- Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos.
- Participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias de uso del suelo y de construcción, cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones.
- Intervenir en la suscripción de convenios urbanísticos.
- Vincular la construcción de la infraestructura y equipamiento urbanos, así como la administración y funcionamiento de los servicios públicos, con los planes de desarrollo urbano y sus programas; así también, emitir dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos.
- Evitar asentamientos humanos irregulares e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano.

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

El instrumento para llevar a cabo tales propósitos es el plan de desarrollo urbano, que es el conjunto de disposiciones para alcanzar los objetivos previstos de ordenamiento urbano y ecológico del territorio y de crecimiento, conservación, mejoramiento o fundación de los centros de población.

PLAN DE DESARROLLO URBANO

Por tanto, los planes municipales de desarrollo urbano deben contener:

I. La descripción y análisis de la situación y tendencias de:

a) El medio físico, recursos naturales y usos del suelo del territorio municipal.
b) Las características de la población y su distribución territorial.
c) La ubicación de los centros de población urbanos y rurales y su relación con las actividades productivas y económicas.
d) La infraestructura, viabilidad, equipamiento, servicios y viviendas existentes, y sus necesidades.
e) La localización, características y estado de conservación y deterioro de las áreas naturales en general.
f) La identificación de los principales problemas de desarrollo urbano, relacionados con la contaminación ambiental.

II. Las bases fijadas en el Plan Estatal de Desarrollo para la planeación del correspondiente municipio.

III. El señalamiento de los objetivos, estrategias y políticas del plan para:

a) Conformar el sistema municipal de centros de población, de acuerdo al crecimiento demográfico esperado, determinándoles los niveles de servicios correspondientes.
b) Ampliar y mejorar las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de cobertura municipal y las vías de comunicación de enlace interurbano.
c) Consolidar o concentrar los centros de población rurales e impulsar, consolidar o controlar el crecimiento de los centros de población urbanos.
d) Aprovechar, conservar, proteger y restaurar las áreas y recursos naturales, así como preservar la calidad del ambiente.

IV. La zonificación general del territorio del respectivo municipio para su ordenamiento urbano y ecológico.

V. La programación de acciones, obras y servicios.

VI. La indicación de los elementos de congruencia entre el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el correspondiente plan municipal.

El Código Administrativo del Estado de México en su artículo 5.28 establece el siguiente procedimiento en la elaboración del plan de desarrollo urbano:

1. Formulación del proyecto del plan, o de sus modificaciones en su caso, por la autoridad municipal dando aviso público del inicio del proceso de consulta.
2. Establecimiento del plazo y el calendario de audiencias públicas. El plazo no podrá ser inferior a un mes, debiéndose celebrar al menos dos audiencias.
3. Análisis de las opiniones recibidas e integración del proyecto definitivo del plan correspondiente, o de su modificación. Es requisito de validez jurídica que los municipios cuenten con el dictamen de congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
4. Aprobación por el ayuntamiento correspondiente.
5. Publicación conjunta con el acuerdo de aprobación respectivo, en la Gaceta del Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Los planes entrarán en vigor al día siguiente de su publicación.
6. Dentro de los quince días siguientes al de su publicación, los planes deberán ser inscritos, con todos sus documentos integrantes, en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano.

Los gobiernos municipales al elaborar sus planes de desarrollo municipal deberan tener presente que el desarrollo urbano es una herramienta que les permite no solo corregir y conducir los problemas que se derivan del desequilibrio entre los aspectos físicos, económicos y sociales (como lo señalamos anteriormente), sino además implica tener una visión de largo plazo con el propósito de prever los desajustes que se puedan ir generando debido a la dinámica del propio municipio o como consecuencia del contexto local y regional en el que se encuentra. En este sentido, es importante aprovechar la facultad que tienen los gobiernos municipales de elaborar planes de desarrollo regionales en donde se vayan construyendo y desarrollando las condiciones que permitan a la población arraigarse a sus comunidades e incidan en un mejoramiento de la calidad de vida urbana.

En suma, el desarrollo urbano implica no solo los aspectos cuantitativos del proceso de expansión y transformación de las ciudades, sino también, y de manera insoslayable, los aspectos cualitativos de éste como la eficaz prestación de los servicios públicos y la generación de la obra pública.

PLAN DE CENTRO DE POBLACIÓN

Los planes de centro de población son la base del sistema de planeación de los asentamientos humanos. Se constituyen como un instrumento de planeación del desarrollo urbano que permite a las autoridades locales, regular la evolución de las áreas urbanas, definir su crecimiento e incrementar la calidad de vida de la comunidad.

De esta manera el instrumento permite definir los límites de crecimiento urbano, previendo requerimientos futuros, tanto de servicios como de infraestructura, lo que permite ordenar el uso de suelo en la zona urbana, con una visión de equilibrio ecológico regulando el aprovechamiento de los recursos naturales. De esta manera se protegen tierras con vocación agrícola o pecuaria, bosques y demás recursos naturales, así como áreas que constituyen patrimonio cultural o histórico.

El Código señala que las zonas de preservación ecológica de los centros de población se integran por áreas en zonas industriales o habitacionales, en las que se preservan los elementos naturales que permiten un equilibrio ecológico, tales como:

- Parques.
- Corredores.
- Andadores.
- Camellones.
- Cualquier área de uso público.

Un Plan de Centro de Población, deberá integrarse considerando:

- Objetivos, estrategias y políticas del Plan.
- Análisis de problemas urbanos y ecológicos; así como las estrategias para su atención y control.
- Clasificación y territorio en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, y la fijación de los límites de crecimiento urbano.
- Zonificación y mezclas de uso de suelo.
- Programas de acciones, obras y servicios.
- Las normas sobre infraestructura, equipamiento y vialidad.

5.2 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los gobiernos locales tienen una influencia determinante con sus programas y acciones en la determinación de la calidad de vida de la población. Al regular el uso de suelo para establecer centros industriales, comerciales y habitacionales, así como la presencia de áreas verdes y recreativas establecen el marco en el cual los habitantes de la comunidad realizaran sus actividades cotidianas.

Sin embargo, para que estas áreas funcionen adecuadamente en su rendimiento, deberán estar dotados de infraestructura y servicios que permitan interrelacionarlos eficiente y eficazmente, incrementando su duración y disminuyendo los efectos perniciosos que tienen entre sí. Este es el sentido de la ejecución de la obra pública y de la prestación de los servicios públicos.

Los servicios públicos son actividades cuyo objetivo es asegurar de manera permanente, general, regular y continua, la satisfacción de las necesidades colectivas.

Dar servicio significa proporcionar utilidad o provecho a otro, es decir, proporcionar un beneficio que recibe alguien de lo que hace otro.

En este sentido, los servicios públicos surgen como respuesta a las necesidades colectivas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, implicando una participación, activa o pasiva de los gobiernos.

La ordenación de elementos y actividades a fin de satisfacer de manera permanente, general, regular y continua las necesidades colectivas de la población, fundamentada esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulen su prestación, se le denomina servicio público.

La importancia que revisten los servicios públicos radica en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad. Además corresponden a un mecanismo de legitimación y tienen un impacto social al permitir su prestación para una mejor calidad de vida de los diferentes grupos sociales.

En este sentido, es importante que las autoridades municipales promuevan y generen el establecimiento de servicios públicos, encontrando modalidades de prestación adecuadas para satisfacer las demandas y cubrir las necesidades de la comunidad lo más satisfactoriamente posible.

Las principales características de los servicios públicos son las siguientes:

CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
• Constituyen una actividad técnica de la administración pública. • Pueden ser realizados en forma directa o indirecta. • Son permanentes, generales, regulares y continuos. • Su régimen jurídico especial, lo rige el derecho público. • Satisfacen necesidades colectivas. • Son consecuencia de la vida comunitaria. • Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada. • Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público. • Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.[2]

BASES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

El régimen legal de prestación de servicios públicos, como responsabilidad de los gobiernos locales, se encuentra establecido en el Art. 115 Constitucional, fracción III.

Las recientes modificaciones al artículo 115 constitucional aumentan el ámbito de participación de los gobiernos municipales en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos, así como las funciones inherentes que se derivan al tener a su cargo de manera exclusiva los mismos.

En este sentido, sobresalen los siguientes aspectos:

- Se actualizan algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado. Es decir, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines y su equipamiento), policía preventiva, entre otros, son EXCLUSIVAMENTE MUNICIPALES y ya no concurrentes con el Estado, salvedad del mecanismo de subsidiariedad.

[2] **Manual de Servicios Públicos Municipales**, INAP-BANOBRAS, México, 1989, p.18.

• El establecimiento del mecanismo subsidiario consiste en que los Municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos.

Cabe señalar la Fracción II del Art. 115 constitucional inciso d): "El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;"

• Las materias exclusivas Municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata de solo "prestar" el servicio sino de ejercer su función de autoridad reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, entre otras.

• Se elimina la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de Municipios de distintos Estados.

Así, la fracción III del Art. 115 constitucional queda establecida en los siguientes términos:

"Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
b) Alumbrado público;
c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
d) Mercados y centrales de abasto;
e) Panteones;
f) Rastro;
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de los municipios, de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio".

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (L.O.M.E.M.), contiene las disposiciones que rigen la prestación de los servicios públicos municipales y las bases normativas de la organización, el funcionamiento y la operación de los mismos en la entidad.

En el apartado De los Servicios Públicos de la L.O.M.E.M. se destaca:

- La facultad del municipio para hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos.
- La posibilidad de coordinarse con el Estado o con otros municipios con el propósito de brindar una mejor prestación de servicios.
- Establece los servicios susceptibles de ser concesionados, y los no concesionables (Seguridad Pública y Tránsito).
- Determina los procedimientos y requisitos de concesión, nulidad y cancelación de la misma.

En cuanto al Bando Municipal, es importante que contemple la existencia de un capítulo o sección relativa a los servicios públicos, estableciendo las condiciones y modalidades de concesión, haciendo también referencia a las obras públicas; las formas de administración que asumirán dichos servicios, los derechos y las responsabilidades de los usuarios y los encargados de prestarlos; identificar las disposiciones de funcionamiento, así como las sanciones que se aplicarán al no observarlas. Corresponde al Ayuntamiento reglamentar y, en este sentido, debe tener una estrecha relación con la situación particular del municipio en términos de su capacidad administrativa y las condiciones de su contexto.

La reglamentación de cada servicio público corresponde a los ayuntamientos, la cual es diseñada apegándose a los requerimientos, necesidades y características concebidas por la propia administración municipal.

La importancia de los reglamentos municipales de los servicios públicos radica en que "identifican el órgano responsable de la operación del servicio público, su forma de prestación, que puede ser directa, por medio de organismos descentralizados, a través de empresas paramunicipales, vía fideicomisos, por la concesión, por convenio estado-municipio, o bien por asociación municipal. Ahí se señalan las condiciones mediante las cuales puede llevarse a cabo el servicio. Establece también las obligaciones y los derechos de los usuarios, las formas de financiamiento y las sanciones e infracciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones establecidas en dicho reglamento". [3]

FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los Ayuntamientos, como órganos de gobierno municipal, son gestionadores y, en la mayoría de los casos, decisores e instrumentadores de respuestas y/o soluciones a los requerimientos básicos de la comunidad, por tanto es importante analizar las modalidades administrativas capaces de favorecer la generación, ampliación y calidad de los servicios públicos.

[3] Mejía, Lira José, **Servicios Públicos Municipale**s, UAEM, México, 1994, p. 40.

Directa

Bajo esta forma de prestación el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Por lo regular se procede a la creación de una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. El financiamiento y operación recaen en los propios recursos presupuestales. El Ayuntamiento gira instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de dichos servicios. Lo anterior exige contar con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, que se encarguen directamente de la prestación de un servicio público. También puede optarse por adecuar estructuras preexistentes o redefinir funciones, pero en cualquier caso la responsabilidad del proceso recae en la administración municipal.

Concesión

Mediante esta el ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo, total o parcial, del servicio público mediante el establecimiento de un contrato en el que se transfiere el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal. La concesión permite el desprendimiento de unidades administrativas de la estructura del Ayuntamiento, absorbiendo cargas financieras el agente a quien se otorga la concesión. De igual forma los gastos de mantenimiento, operación y conservación recaen en el concesionario. El ayuntamiento puede revocar la concesión si se alteran las condiciones de contrato o si se afecta el interés público.

Convenio con el Gobierno Estatal

Con este mecanismo se establece un nexo entre el ayuntamiento y el gobierno estatal. Es un instrumento de carácter administrativo que abre la posibilidad para la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambas esferas de gobierno. Por lo general, supone para el municipio un puente de ayuda para el traslado total o parcial de la prestación de algún servicio público al gobierno estatal, ante la imposibilidad —financiera, técnica, administrativa, entre otras — de cubrirlo con sus propios medios o bien el establecer la participación recurrente del estado y el municipio.

Acuerdos intergubernamentales

En esta figura el gobierno municipal paga a otra instancia (estatal o federal) por el suministro de algún servicio. Se parte del supuesto de que el productor posee una capacidad suficiente para cubrir los requerimientos del consumidor o beneficiario final.

Organismo descentralizado

Cuando se selecciona este sistema de prestación se establece una entidad que posee personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por iniciativa del ayuntamiento y aprobada por la legislatura del estado. El organismo tiene una función específica en términos de prestación de un servicio público; trabaja con cierta autonomía mediante una estructura administrativa independiente del ayuntamiento, de acuerdo con su reglamento interior; el ayuntamiento tiene la responsabilidad de vigilar y controlar la prestación del servicio. Un ejemplo lo constituyen los organismos descentralizados de agua potable y alcantarillado.

Empresa paramunicipal

En este caso la prestación del servicio público se hace a una empresa, representada por un consejo ejecutivo. La empresa se encarga de la prestación y debe funcionar con recuperación por medio de cuotas y tarifas. Tiene una autonomía jurídica y financiera. Estas pueden ser de participación mayoritaria cuando el ayuntamiento es propietario de más del 50% del capital social y nombra a la mayoría de los miembros del consejo.

Fideicomiso

Mediante el fideicomiso se colocan recursos financieros en una institución crediticia, que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuales se destinan a la prestación de un determinado servicio. En términos más generales se puede hablar de la entrega de un fideicomitente (en este caso el gobierno municipal) de bienes muebles e inmuebles a un fiduciario (institución crediticia) para que ésta genere recursos destinados a algún servicio a beneficiarios directos (fideicomitidos). Surgen por acuerdo del cabildo y lo fundamental es que el 100% de su capital sea de propiedad municipal, por lo cual el Ayuntamiento tiene el control sobre las políticas a seguir.

Asociación intermunicipal

Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones municipales implicadas. Esta forma de administración de los servicios públicos deberá obedecer a las necesidades del equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades pueden sobrepasar las capacidades de infraestructura urbana de los centros de población y la capacidad financiera o técnica de los gobiernos municipales.

Colaboración

La prestación de un servicio por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal. Aquí existe un esquema de corresponsabilidad para las actividades de operación y financiamiento del servicio entre autoridad y comunidad.

Prestación Mixta

En esta opción se combinan los esquemas antes mencionados, pudiendo existir concesión, colaboración, convenio y/o prestación directa, en una o varias de las etapas del servicio público. Para esta situación se requiere contar con acuerdos, una reglamentación clara y con disposiciones administrativas que hagan viable y operativa la participación.[4]

[4] Mejía, Lira **Op. cit.** p. 47-52.

Por lo general éstas son las modalidades más usadas e incluso son las que con mayor frecuencia se prevén en las leyes orgánicas de los distintos estados. Sin embargo, se pueden explorar otras vías como la coinversión.

Coinversión

Confluye el interés gubernamental para prestar un servicio con el interés de un particular por participar en un proyecto o proceso público. En este caso el municipio —generalmente con apoyo estatal o federal— otorga facilidades al inversionista, como por ejemplo: exención de impuestos, disminución de derechos, préstamos bancarios, entre otros. Esto hace atractiva la participación y permite una recuperación de inversiones.

Privatización

Consiste en la desincorporación por parte del estado de un bien o actividad para la explotación de un particular.

Las consideraciones a realizar antes de tomar la decisión de privatizar el servicio son las siguientes: a) Que las demandas de servicios por parte de la población sean tales que los funcionarios vía un diagnóstico denoten que el municipio como tal es incapaz de proveerlos satisfactoriamente. Esto es posible haciendo una serie de relaciones entre ingresos propios versus egresos por costo de servicios, rentabilidad del servicio, crecimiento del mismo, y enfrentar sobretodo infraestructura propia con cantidad, calidad y cobertura del servicio a proveer, b) Que el ayuntamiento distinga firmas privadas entre la sociedad capaces de erogar los recursos, c) Que los destinatarios del servicio u obra en cuestión estén dispuestos a pagarlo o en su defecto que el ayuntamiento financie parte de la prestación del servicio. Esto además de una serie de análisis respecto a las capacidades del posible prestador del servicio y la determinación de las condiciones bajo las cuales se establece la concesión. [5]

Es importante subrayar que la prestación de los servicios públicos representa uno de los rubros fundamentales que sustentan la relación comunidad-ayuntamiento y es, uno de los indicadores más visibles para evaluar y emitir juicios de la gestión del gobierno y administración municipal. En este sentido, para llevar a la práctica las diversas modalidades de prestación de los servicios públicos va a depender de la particularidad del municipio, de su capacidad de innovación, creatividad, capacidad de convocatoria, así como de los recursos administrativos con los que cuenta.

5.3 OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES

La obra pública municipal tiene como objetivo la satisfacción de necesidades colectivas creando las estructuras necesarias para la introducción o prestación de los servicios públicos.

DEFINICIÓN

Se considera obra pública, todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles o instalaciones destinados a un servicio público o al uso común que realice el gobierno

[5] Herrera, Macías Alejandro, El Municipio mexicano con un espíritu empresarial, en: **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, Toluca, Méx., 1993. p.p. 189-190.

municipal por sí o por medio de la participación de los particulares, con recursos propios o con la intervención de otras entidades.

De igual forma que los servicios públicos, la obra pública municipal tiene como objetivo la satisfacción de necesidades colectivas dentro de su ámbito jurisdiccional, creando las estructuras necesarias para la introducción o prestación de los servicios públicos correspondientes a la administración municipal y además, crear la infraestructura y condiciones que propicien el crecimiento y desarrollo económico y social del municipio o la región.

Las obras públicas deben ajustarse de acuerdo a las necesidades de cada municipio, buscando satisfacer en primer orden actividades como electrificación, saneamiento y agua potable, infraestructura educativa, vialidades e infraestructura para actividades productivas.

Es recomendable que la obra pública se realice usando mano de obra calificada y materiales que permitan ejecutarla al menor costo posible y en el tiempo previsto, cuidando siempre el nivel de calidad óptimo.

Las obras públicas deben ser un reflejo del proceso de participación ciudadana, preferentemente contempladas desde la elaboración de los planes municipales de desarrollo, de los planes de desarrollo urbano y de los de centro de población. Sin embargo, no todas las obras se definen en un proceso de mediano o largo plazo, para este efecto el Ayuntamiento debe recibir las solicitudes de la comunidad, analizarlas y compatibilizarlas con las obras estratégicas, para mejorar la infraestructura y equipamiento del municipio.

Los criterios recomendables para seleccionar las obras a ejecutar y elaborar el programa anual de obra son los siguientes:

a) Impacto en el mejoramiento de la calidad de vida.
b) Factibilidad.
c) Costo - población beneficiada.
d) Impacto ecológico.
e) Congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
f) Disponibilidad de recursos financieros.
g) Disponibilidad de espacios físicos.
h) Prever las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias.

Las obras públicas pueden realizarse por contrato o administración. La contratación será determinada por el monto de la obra y puede ser adjudicada directamente, por concurso simplificado de invitación o por licitación pública.

Cuando la obra se ejecuta exclusivamente con recursos municipales se debe cuidar que se ajuste a los montos establecidos por el Congreso del Estado. Cuando se realicen con recursos federales o estatales se deberá considerar las disposiciones legales aplicables.

FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Las formas de financiamiento son el conjunto de mecanismos tanto institucionales como por colaboración que permiten al ayuntamiento obtener ingresos adicionales para subsanar las insuficiencias financieras de su hacienda, la promoción del desarrollo y bienestar social, así como apoyar las acciones que requieren de obras importantes para la prestación de los servicios públicos que le corresponden.

Son los recursos que captan los ayuntamientos a través del mercado de dinero o de capital, ya sean préstamos de las instituciones de la banca de desarrollo o de crédito privadas, con cargo a sus recursos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones) o con la participación y/o contribución de los estados.

En general, las vías de financiamiento con que cuenta un ayuntamiento para realizar obras y servicios públicos municipales son las siguientes:

RECURSOS PROPIOS

Es el monto de recursos financieros o materiales con los que cuenta el ayuntamiento que son parte del presupuesto municipal de egresos y que se destinan para la realización de obras públicas.

Parte de los recursos que obtiene el ayuntamiento para tales fines son las Aportaciones de Mejoras, contempladas en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, que se refieren al pago por parte de las personas físicas o morales, propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicados dentro del área de beneficio, que obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de la ejecución de la obra pública o acción de beneficio social, realizadas por el Estado, los municipios o los organismos públicos descentralizados.

Mediante aportaciones podrán realizarse obras públicas o acciones de beneficio social, como son:

- La introducción, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y drenaje.
- Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas para el saneamiento del agua.
- Urbanizaciones: guarniciones y banquetas; construcción, pavimentación, repavimentación o mantenimiento de calles, vialidades o caminos rurales.
- Construcción o reparación de edificios públicos: escuelas, clínicas y dispensarios médicos, centros recreativos comunitarios, áreas o instalaciones deportivas, mercados, módulos de vigilancia.
- Adquisición o expropiación de inmuebles para la ejecución de obras públicas o establecimiento de parques ecológicos.
- Adquisición de equipo para la prestación de servicios públicos.
- En general, cualquier obra pública o acción de beneficio social.

Las aportaciones para obras o acciones se pagarán una vez que los representantes de los beneficiarios demuestren a la autoridad que las obras o acciones a realizarse han sido aprobadas por la mayoría de los representados.

Cabe señalar que las aportaciones notificadas a cargo de los beneficiarios, tendrán el carácter de crédito fiscal, deben ser entregadas en la oficina recaudadora correspon-

diente y en caso de incumplimiento serán exigibles a través del procedimiento administrativo de ejecución.

CONTRIBUCIONES PARTICULARES

Son las aportaciones que hacen los particulares en forma individual o colectiva (organización de los sectores social o privado); debido a que cuando un vecino del municipio se ve beneficiado con la realización de una obra pública, éste podrá aportar por su parte el recurso humano, material o financiero.

APORTACIONES FEDERALES

Son los recursos que el gobierno federal destina para fortalecer la realización de obras públicas municipales.[6] En ellos se acuerdan las obras a realizar en los municipios y se definen las acciones que en el marco de coordinación, ejecutarán las dependencias federales y estatales durante ese año. Con ello cada ayuntamiento puede conocer la cantidad y modalidad en que su municipio recibirá los apoyos y acciones de los gobiernos federal y estatal.

Estos recursos se integran, distribuyen, administran, ejercen y se supervisan de acuerdo con las Disposiciones del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, del Código Financiero del Estado de México y Municipios y de la legislación estatal y municipal aplicable.

Dichos recursos deben destinarse en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, prioritariamente al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades de seguridad pública; otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, respectivamente.

La administración, inversión y aplicación de los Fondos, se llevarán a cabo con apego al Plan de Desarrollo del Estado de México, a los planes municipales de desarrollo respectivos, a la legislación estatal y municipal aplicable y a los convenios que al efecto se suscriban.

Cabe señalar que éstas aportaciones y sus accesorios, no serán embargables, ni podrán bajo ninguna circunstancia gravarse, afectarse en garantía, ni destinarse a fines distintos a lo expresamente previsto tanto en el Presupuesto de Egresos de la Federación como en la Ley de Coordinación Fiscal.

[6] Ver Capítulo III. La Hacienda Municipal y el Capítulo IV. Programas Federales y Estatales Aplicados en los Municipios del Estado de México.

RECURSOS ESTATALES

En el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), se pueden establecer los convenios estado-municipio, donde se determinan los programas de obras municipales con cargo al presupuesto de egresos del estado, o bien, se señalan los montos con los que el gobierno del estado participa y colabora en las obras municipales. También pueden existir acuerdos de apoyo en la gestión de créditos que el gobierno del estado realiza a su nombre y en forma global o particular, de uno o varios ayuntamientos.

CRÉDITOS

Son una de las fuentes de financiamiento a las que recurren los municipios, generalmente con objeto de obtener recursos para la realización de obras públicas municipales, dada la insolvencia económica o disponibilidad inmediata de recursos financieros.

El crédito público es el que adquiere el ayuntamiento con alguna institución u organismo público, e implica la necesidad de contar con la capacidad de pago.

Para la Contratación de Empréstitos y Créditos, el Código Financiero del Estado de México y Municipios establece los requisitos que se deberán cumplir para la contratación de los mismos.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha creado un conjunto de fideicomisos y fondos de apoyo y fomento a los gobiernos locales en las instituciones nacionales de crédito que otorgan créditos directos y redescuentan los facilitados por la banca privada, bajo tasas de interés preferenciales.

BANOBRAS

El Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), otorga créditos en condiciones preferenciales para la construcción de infraestructura y equipamiento urbano básico y para la operación de servicios. Constituye la principal fuente financiera a la que pueden acudir los ayuntamientos.

Tiene entre sus objetivos:

a) Promover y financiar obras y servicios de interés social, así como obras de infraestructura en zonas de desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario.
b) Actuar como agente financiero o consejero técnico en la planeación, financiamiento o ejecución de obras y servicios públicos, a solicitud de los gobiernos estatales y municipales o de sus organismos o empresas de interés social y servicios públicos.
c) Prestar servicios de selección y generación de proyectos, asistencia técnica, investigación y capacitación en materia de obras y servicios públicos.
d) Contratar créditos del extranjero para financiar obras y servicios públicos.
e) Promover y financiar la vivienda popular.
f) Financiar todo tipo de transporte y sus actividades relacionadas.

SUJETOS DE FINANCIAMIENTO POR BANOBRAS	• Gobiernos estatales y municipales. • Organismos descentralizados estatales y municipales. • Concesionarios de los servicios públicos. • Transportistas públicos y privados. • Contratistas de obra pública. • Grupos sociales organizados.
OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES FINANCIADAS POR BANOBRAS	• Mercados, rastros, centrales de abasto, panteones. • Suministro de agua potable (explotación, conducción y distribución). • Plantas procesadoras de residuos sólidos y rellenos sanitarios. • Pavimentación. • Centrales camioneras. • Electrificación y alumbrado público. • Redes de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales. • Equipamiento municipal. • Transporte urbano de pasajeros y carga. • Modernización de catastros. • Vivienda y reservas territoriales.
CARACTERÍSTICAS DE LAS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES PARA SER FINANCIADAS POR BANOBRAS	• Ser prioritarias para el desarrollo. • Contar con el consenso de la población beneficiada. • Impactar positivamente el desarrollo regional. • Tener viabilidad técnica y financiera.

Procedimiento para solicitar financiamiento de BANOBRAS

1. Autorización del cabildo al presidente municipal para solicitar crédito.
2. Solicitud acompañada de un estudio de factibilidad económica-técnica-financiera y proyecto ejecutivo.
3. Certificación del COPLADE de que los estudios y proyectos, así como las obras respectivas, estén considerados en los planes estatales y municipales de desarrollo.
4. Análisis de solicitud por BANOBRAS.
5. El solicitante entregará un proyecto ejecutivo debidamente autorizado por la directora técnica, el presupuesto, especificaciones y/o normas, así como el programa de obra y calendario de erogaciones.
6. Revisión y en su caso autorización del crédito por parte del Banco.
7. La formalización es el cumplimiento de las condiciones suspensivas (señaladas para cada tipo de crédito) que incluyen, entre otras, el decreto global o individual.
8. La licitación de obra (procedimiento mediante el cual las empresas interesadas concursan) se podrá realizar en forma paralela a la formalización del financiamiento.
9. Inscripción de garantías en el Registro de Deuda Pública de la SHCP y en el Registro Único de Deuda Pública del estado.
10. Constancia de calificación crediticia otorgada por dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su caso.
11. Otorgamiento, por parte del Banco, del anticipo a la empresa ganadora del concurso.
12. Etapa de inversión (tiempo de ejecución de la obra).
13. Levantamiento del acta de terminación de la obra.

14. El crédito pasa a la etapa de amortización, otorgándosele cuando así se establezca el periodo de gracia.
15. Cobrar cuotas a los beneficiados, por parte del acreditado.

RECURSOS INTERNACIONALES

Los recursos provenientes de instituciones de desarrollo internacional son una opción para la realización de algunos servicios y obras públicas, e incluso para el apoyo de programas productivos de desarrollo rural o social que son complementarios a los programas impulsados con las fuentes tradicionales de financiamiento. Estas instituciones también prestan asesoría técnica, información y orientación para la elaboración de proyectos.

Existen dos instituciones importantes a nivel internacional que tienen proyectos de desarrollo en México. El Banco Interamericano de Desarrollo apoya proyectos para la realización de obras públicas, el desarrollo de servicios públicos y el apoyo a proyectos productivos como microindustria, artesanías, entre otros.

Por otra parte, el Banco Mundial conviene proyectos de desarrollo con la Federación, principalmente en dos campos: desarrollo rural y asistencia social. La representación del Banco Mundial en México puede prestar asistencia técnica e información de los trabajos realizados en México, sus características, entidades beneficiadas y autoridades en México, responsables de su aplicación.

Es conveniente explorar la conveniencia y posibilidades de usar recursos, para el impulso de algunos proyectos, provenientes de las fundaciones no gubernamentales internacionales.

5.4 ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA CAPACIDAD FINANCIERA LOCAL

Modernizar la administración urbana municipal

Mediante la disminución y eliminación, en su caso, de la reglamentación excesiva; licencias, permisos y registros que inhiben la actividad de los sectores privado y social.

Ello implica, en un sentido más amplio, la incorporación de prácticas de gestión eficiente a la producción y prestación de todo tipo de bienes y servicios urbanos.

Apertura a la gestión gerencial de los servicios públicos

Existen diversas líneas al respecto que van desde la modernización de los servicios en organización, infraestructura, procesos de trabajo, evaluación, capacitación de prestadores y formación de directivos públicos, hasta una mayor participación del sector privado y social en su financiamiento y prestación.

Colaboración intermunicipal

Cuando las necesidades rebasan la infraestructura y capacidad financiera y técnica de un gobierno municipal, requiriendo la participación de dos o más de ellos.

Nuevos esquemas mixtos de financiamiento

Como la combinación de diversas fuentes de recursos: fondos fiscales, programas federales de impacto regional, instituciones de crédito de la banca comercial; líneas de financiamiento como BANOBRAS para infraestructura y urbanización; patronatos y otras formas de participación de la sociedad.

Incorporación de los municipios al mercado de dinero y capitales

En este tipo de esquemas de financiamiento, se puede explorar la viabilidad de:

- Emisiones de obligaciones y certificados de la tesorería municipal o estatal.
- La bursatilización de los activos, propiedad de los municipios o su utilización como garantías colaterales en la emisión de acciones de empresas u organismos paraestatales.
- La emisión de bonos municipales para reunir fondos destinados a la construcción de infraestructura, vialidades y equipamiento.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

INTERNACIONAL

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
- BANCO MUNDIAL

FEDERAL

- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
- COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
- COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN
- COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

ESTATAL

- COMISIÓN DE AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO
- COMISIÓN ESTATAL DE PARQUES NATURALES Y DE LA FAUNA
- COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN DEL SUELO EN EL ESTADO DE MÉXICO
- DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA
- DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS
- DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
- DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO
- DIRECCIÓN GENERAL DE VIALIDAD
- INSTITUTO CATASTRAL
- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
- REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO
- SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
- SECRETARÍA DE ECOLOGÍA
- SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Asentamientos Humanos
- Ley Federal de Adquisiciones y Obras Públicas
- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- Reglas de Operación Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. SEDESOL

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México

- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México (para el ejercicio fiscal correspondiente)
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Ley del Agua del Estado de México
- Ley de Obras Públicas del Estado de México
- Código Administrativo del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México y Municipios
- Manual Único de Operación del Programa de Inversión Estatal
- Convenio de Desarrollo Social
- Plan Estatal de Desarrollo
- Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México

DE ORDEN MUNICIPAL

- Plan de Desarrollo Municipal
- Bando Municipal

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Administración Urbana Municipal. Guía Práctica para Administración de las Ciudades 1994. Ediciones de Administración Urbana, México, 1994, p. 417.
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo. Los Servicios Públicos Municipales. CIDE, México, 1992.
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo, Gutiérrez Mendoza Martha. Gestión y Política de los Servicios Públicos Municipales en México. Reflexiones sobre sus Perspectivas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
- MANCILLA, Guzmán Sergio; Sandoval Forero Eduardo (Coords.). El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, UAEM, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1996.
- MEJIA Lira, José. Servicios Públicos Municipales. UAEM, Toluca, México, 1994.
- MERINO, Mañón, José. Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México. IAPEM, Toluca, México, 1996.
- SANDOVAL, Forero Eduardo; Gómez Collado Roberto; Gómez Tagle F. Jorge. El Municipio Mexicano de cara al siglo XXI, UAEM, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, México, 1993.
- VILLAGOMEZ, Alejandro. "Mecanismos de Participación del Sector Privado en el Financiamiento de los Proyectos Gubernamentales: La experiencia en México", en Gestión y Política Pública. Vol. 1, 1er. semestre, CIDE, México, 1995.
- Manual de Planeación del Desarrollo Municipal. INAP-BANOBRAS, México, 1987.
- Manual de Desarrollo Urbano Municipal INAP-BANOBRAS, México, 1989.
- Manual BANOBRAS para el Presidente Municipal, BANOBRAS, 1992.
- REVISTA IAPEM No. 8, octubre-diciembre 1990.
- REVISTA IAPEM No. 39 Metrópolis, Planeación Regional y Administración Pública, julio-septiembre 1998.

Capítulo V I

LA SEGURIDAD PÚBLICA

Contenido

Tema	Pág.
6.1 LA SEGURIDAD PÚBLICA	154
6.2 MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	154
6.3 EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	155
OBJETO DE LA COORDINACIÓN	156
MATERIAS DE COORDINACIÓN	157
INSTANCIAS DE COORDINACIÓN	157
INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS COORDINADORES MUNICIPALES	160
LOS COMITÉS DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD	160
6.4 AUTORIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	161
ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	162
ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	162
ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL	163
ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL CUERPO PREVENTIVO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL	163
6.5 RECOMENDACIONES	164
FUENTES DE CONSULTA	167

6.1 LA SEGURIDAD PÚBLICA

Ante el reclamo social de seguridad pública en nuestros días, se ha establecido una adecuación a las normas jurídicas en las que se ha realizado un replanteamiento del concepto seguridad pública con una visón integral que permita la reestructuración del sistema de seguridad pública para combatir frontalmente este problema.

La seguridad pública se concibe como una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; los cuales se pretenden alcanzar mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

La función que realiza el Estado queda materializada en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país y todas las demás autoridades que por sus atribuciones deban de contribuir directa o indirectamente a los fines de la seguridad pública.

Este concepto de la seguridad pública en sentido integral, refleja cabalmente el alcance que la reforma del artículo 21 constitucional quiso darle al considerarla como función estatal, cuya responsabilidad es de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

De este modo, ahora se concibe a la seguridad pública, no sólo como una obligación de la autoridad, sino como una función de Estado, donde todos los órdenes de gobierno y todos los sectores de la sociedad tienen un espacio de participación y corresponsabilidad en esa tarea común que es la seguridad pública.

El municipio como la expresión de gobierno más próximo a los intereses de la comunidad, tiene un papel fundamental en este nuevo esquema, ya que una de sus principales atribuciones es la seguridad pública en su doble carácter de función, como acto de autoridad y servicio público, como prestación, para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho.

6.2 MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al ser la expresión suprema de la voluntad colectiva, en ella se manifiesta que la ley es el único marco para la convivencia social y que las normas regulen las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general.

A tal efecto, la seguridad pública tiene su sustento jurídico principalmente en los siguientes artículos:

- Artículo 21 Constitucional que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y

los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala y sujeta a la actuación de las instituciones policiales, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Además, establece la obligación de los tres niveles de gobierno para coordinarse y establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a los términos que la ley señale.

- Artículo 73, fracción XXIII, determina para el Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

- Artículo 115 Constitucional, en su fracción III que establece dentro de las funciones y servicios públicos de competencia exclusiva de los municipios a la seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, la policía preventiva municipal y tránsito; y laFracción VII que resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de estas con los gobernadores solo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En concordancia con estos preceptos, en el ámbito estatal la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, fundamentalmente, garantizan los derechos de las personas y define sus responsabilidades y obligaciones en el ámbito estatal.

6.3 EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conjunta en un solo cuerpo normativo de políticas, instrumentos y acciones, a todas las instituciones policiales del Estado Mexicano, pero también integra la actividad de las demás instituciones gubernamentales y sociales que puedan y deban contribuir a conseguir los objetivos primarios de la seguridad interior del país.

El 11 de diciembre de 1995, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el propósito de garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia, ya que se precisa necesario la completa profesionalización policial, una adecuada coordinación entre los niveles de gobierno, así como una amplia y permanente revisión del marco legal y de las disposiciones administrativas relativas a la materia.

Su concepción y contenido trata de cumplir con las disposiciones constitucionales, sin invadir las atribuciones y competencias de las entidades y de los municipios. Estos últimos se incorporan al Sistema Nacional y les queda la responsabilidad de inducir en sus respectivas esferas jurídicas la creación y aplicación de normas que hagan compatible toda la actuación y funcionamiento de sus corporaciones de policías y de sus instituciones locales, para conseguir los objetivos principales de la coordinación, que son la colaboración sistemática con los instrumentos descritos, la organización homóloga de todas las instituciones policiales del territorio nacional

y la operación conjunta de políticas y acciones que realicen en los hechos la función de seguridad pública.

Cabe señalar que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no es una ley sustantiva o procedimental sobre la seguridad pública, sino un ordenamiento rector de la coordinación nacional en la materia. Esta ley instituye las instancias y los mecanismos adecuados para dar los pasos materiales consiguientes en la gran cuestión de la seguridad pública de nuestro país.

Algunos aspectos que comprende esta Ley son:

- La obligatoriedad para la coordinación interpolicial entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

- Establece como instancia de coordinación al Consejo Nacional de Seguridad Pública y dispone en idéntico sentido la obligación de que en sus respectivos ámbitos de gobierno, existan consejos estatales, municipales o regionales de seguridad pública. Los consejos nacional, locales, municipales y regionales, se instituyen como instancias de coordinación, supervisión y ejecución del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Define la manera de actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales.

- Instrumenta la obligación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios para intercambiar y sistematizar al efecto los siguientes registros:

  A) Registro Nacional del Personal de seguridad Pública.
  B) Registro Nacional de Armamento y Equipo.
  C) Integra la base nacional de datos sobre personas probables responsables de la comisión de delitos (información de apoyo a la procuración de justicia).

- En igual forma establece las normas para la recepción de la información, la necesidad de analizar la incidencia criminológica y en general la problemática de seguridad pública mediante el establecimiento de una estadística con los datos y cifras relevantes.

- Impulsa igualmente las acciones necesarias para establecer un servicio de comunicación telefónica que reciba las llamadas de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos.

- La ley previene también la participación de la comunidad, así como establece normas genéricas en relación a los servicios privados de seguridad.

OBJETO DE LA COORDINACIÓN

La coordinación entre las autoridades competentes de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios tienen como objeto:

- Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento

y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
• Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
• Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
• Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
• Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

MATERIAS DE COORDINACIÓN

Las materias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública son las siguientes:

• Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
• Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
• Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
• Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
• Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
• Acciones policiales conjuntas;
• Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
• Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
• Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La mencionada ley establece como instancia superior de coordinación al Consejo Nacional de Seguridad Pública y dispone en idéntico sentido la obligación de que en los respectivos ámbitos de gobierno, existan consejos estatales, municipales o regionales de seguridad pública.

Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, de carácter temporal o permanente y cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo Estado o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

Los consejos nacional, locales, municipales y regionales, se instituyen como instancias de coordinación, supervisión y ejecución del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A partir del 1º de diciembre de 2000, con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con estas reformas, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se integra de la siguiente manera:

- Secretario de Seguridad Pública (quien lo preside).
- 31 Gobernadores de los Estados.
- Secretario de la Defensa Nacional.
- Secretario de Marina.
- Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Procurador General de la República.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretario Ejecutivo del SNSP.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, se crea para apoyar al Secretario Ejecutivo en las responsabilidades asignadas, con una estructura orgánica que le permita ejecutar cabalmente sus funciones. El Secretario Ejecutivo tiene como funciones:

- Certificar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional,
- Proponer al Consejo políticas y lineamientos generales en la materia, así como tomar las medidas necesarias para su ejecución,
- Dar seguimiento al Programa Nacional de Seguridad Pública, aprobado por el propio Consejo, y
- Coordinar, promover y administrar la formación profesional de corporaciones de seguridad pública y los registros nacionales de información.

Los consejos locales y las instancias regionales se organizan, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tienen las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Los consejos locales y las instancias regionales pueden proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

El Consejo Nacional conoce y resuelve los siguientes asuntos:

ASUNTOS DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
• La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
• La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
• La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
• La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
• La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
• La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;

Continúa

ASUNTOS DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
• La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
• El análisis de proyectos y estudios;
• La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
• Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Finaliza

EL CONSEJO COORDINADOR ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Es el órgano creado en el Gobierno del estado para llevar a cabo los esquemas de coordinación previstos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este sentido tiene como propósitos la de encargarse de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el Estado de México; así como, proponer al Consejo Nacional, acuerdos, programas específicos y convenios de coordinación en materia de seguridad pública.

El Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública lo integran:

- El Gobernador del Estado, quien lo presidirá;
- El Secretario General de Gobierno;
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- El Procurador General de Justicia;
- El Director General de la Agencia de Seguridad estatal;
- El Presidente de la Comisión de Seguridad Pública del Poder Legislativo del Estado;
- Los presidentes municipales de las cabeceras de distrito judicial;
- Los representantes o delegados en el Estado de las autoridades federales que integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública; y
- El Secretario Ejecutivo, quien será designado por el Consejo a propuesta del Presidente.

El Secretario Ejecutivo tiene entre sus funciones:

- Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo.
- Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo.
- Proponer para su aprobación al Consejo, políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del Estado, así como acciones conjuntas entre distintas instancias de seguridad pública.

LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN MUNICIPAL

El Consejo Nacional mediante acuerdo, facultó a los Consejos Estatales para convocar e instalar los Consejos de Coordinación Municipal, así como para determinar su estructura orgánica. En este sentido se instalan los Consejos de Coordinación Municipal en los municipios que son cabecera de Distrito Judicial y en los de mayor incidencia delictiva. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la sociedad participará en las tareas de

planeación y supervisión de la seguridad pública, a través de los Comités de Consulta y participación de la Comunidad

Los Consejos de Coordinación Municipal de Seguridad Pública, son instancias del Sistema Nacional, encargados de la coordinación, planeación y supervisión de los fines de seguridad pública, en su ámbito de gobierno.

Los Consejos de Coordinación Municipal tienen las siguientes funciones:

FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN MUNICIPAL
• Asumir la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el territorio del Municipio;
• Proponer al Consejo Coordinador Estatal, acuerdos, programas específicos y convenios de coordinación en materia de seguridad pública;
• Expedir su reglamento interior;
• Las demás que les reserven la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los convenios, acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública y en otras instancias de coordinación.

INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS COORDINADORES MUNICIPALES

Los Consejos Municipales de Seguridad Pública, estarán integrados por:

- El Presidente Municipal, quien lo presidirá;
- El Secretario del Ayuntamiento;
- El Delegado de Transporte Terrestre del Gobierno del Estado;
- El Primer Síndico o Síndico, en su caso;
- El Regidor vinculado con la comisión de Seguridad Pública Municipal, en su caso;
- El Director o Comandante de Seguridad Pública Municipal;
- Los Delegados Municipales; y
- El Secretario Ejecutivo, quien será designado por el Consejo a propuesta del Presidente.

LOS COMITÉS DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Resolver el problema de la inseguridad pública, requiere la suma de esfuerzos que todos los actores involucrados en este problema. En este sentido, la participación de la sociedad representa hoy, el elemento imprescindible para lograr la solución a un problema que aqueja a todos los mexicanos.

Por lo que el Consejo Nacional de Seguridad Pública tiene el encargo de establecer los procedimientos necesarios que permitan a la comunidad intervenir en la planeación de políticas y medidas concretas, para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades, auxiliar a las autoridades en esas funciones y para participar en actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño de la función de seguridad pública, con lo cual se hace copartícipe al ciudadano de esta importante tarea social, cuya naturaleza debe reconocerse en la corresponsabilidad de sociedad y gobierno.

El Consejo Nacional aprobó la instalación de un Comité de Consulta y Participación de la Comunidad en cada Consejo Coordinador Municipal que estará vinculado con cada una de las instituciones de seguridad pública que funcionen en el municipio.

El objeto de estos comités es establecer una relación de corresponsabilidad entre las autoridades y las instituciones encargadas de la seguridad pública y la ciudadanía.

La Ley General, de la que se ha venido haciendo referencia, prevé la participación de la sociedad para:

- Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- Realizar labores de seguimiento;
- Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades;
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública; y
- Formular planteamientos a los Consejos, particularmente sobre prevención del delito, acciones de vigilancia y seguridad preventiva y programas de readaptación social.

Cabe señalar que los Consejos de Coordinación Municipal convocarán a los sectores sociales de su comunidad a integrar los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad, invitando a colaborar a las personas más representativas del municipio, que por su ocupación, actividades o responsabilidades, sean las más representativas e interesadas en participar en la seguridad pública.

Asimismo, instalarán y/o renovarán formalmente sus respectivos Comités de Consulta y Participación de la Comunidad.

Una vez reunidos deberán integrarse por:

I. Un Presidente nombrado por el Consejo, a propuesta del Presidente del Consejo;
II. Un Secretario relator nombrado a propuesta del Presidente del Comité; y
III. El número de vocales designados por el Consejo.

6.4 AUTORIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Como lo señalamos anteriormente, la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, constituye una función y servicio público que deberá prestarse conforme al Art. 21 de la Constitución, según se expresa en el Art. 115, fracción III de la Ley General de la República.

En el ámbito municipal son autoridades municipales en materia de seguridad pública preventiva:

I. Los Ayuntamientos;
II. Los Presidentes Municipales;
III. Los Directores de seguridad pública municipal; y
IV. Los miembros de los cuerpos de policía preventiva de seguridad pública municipal en ejercicio de su función.

Sus atribuciones están establecidas en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

- Expedir las disposiciones administrativas correspondientes a la Seguridad Pública preventiva en el ámbito de su competencia;
- Aprobar el Programa Municipal de Seguridad Pública Preventiva y solicitar a la Secretaría General de Gobierno, el dictamen de congruencia con el respectivo Programa Estatal;
- Suscribir convenios de coordinación en materia de Seguridad Pública Preventiva con otros municipios de la entidad y de coordinación y de asunción de funciones con el Estado, previa la observancia de las formalidades que establezcan las leyes locales aplicables;
- Aprobar el nombramiento del Director de Seguridad Pública Municipal;
- Vigilar periódicamente el desarrollo y cumplimiento del servicio público de seguridad pública; y
- Las demás que le señalen ésta u otras leyes en la materia.

Respecto a los Programas Municipales de Seguridad Pública Preventiva, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México establece que los Ayuntamientos deben elaborar dentro de los tres primeros meses del inicio de la gestión municipal, sus programas que contengan los lineamientos para alcanzar, dentro de sus respectivas competencias, los objetivos del servicio de seguridad pública, y se revisará anualmente por el Consejo Municipal de Seguridad Pública, debiendo darle la publicidad y difusión dentro de su jurisdicción.

ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

- Ejercer el mando del cuerpo de policía preventiva de seguridad pública;
- Proponer al Ayuntamiento el Programa Municipal de Seguridad Pública Preventiva;
- Ejecutar los acuerdos y convenios en materia de seguridad pública preventiva aprobados por el Ayuntamiento;
- Aplicar las directrices que dentro de su competencia señalen las autoridades federales o estatales en materia de seguridad pública preventiva;
- Cumplir y hacer cumplir la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, el bando y reglamentos municipales que se dicten para mantener la seguridad pública en la jurisdicción de su Municipio;
- Asegurar la vigilancia en los lugares de uso común, vías y espectáculos públicos en la jurisdicción del Municipio;
- Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Director de Seguridad Pública Municipal, procurando que recaiga en un elemento en activo dentro del propio cuerpo preventivo de seguridad pública municipal, destacado por su buena conducta, antigüedad, experiencia y capacidad;
- Nombrar a los integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal y cambiarlos de adscripción de acuerdo a las necesidades del servicio y sancionarlos en términos de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y de sus disposiciones reglamentarias;

• Hacer del conocimiento de las autoridades competentes los actos u omisiones de los integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal que puedan constituir delito;
• Establecer en el municipio, las instancias de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
• Promover la participación de la comunidad, para estimular propuestas de solución a los problemas de seguridad pública preventiva;
• Promulgar los reglamentos de los cuerpos de seguridad pública municipal;
• Presidir la Comisión Municipal Policial de Estímulos y Recompensas, integrada para determinar y entregar estímulos, premios y recompensas, y ejecutar sus acuerdos;
• Establecer el registro municipal de policía preventiva.

ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

• Proponer al Presidente Municipal el Programa Municipal de Seguridad Pública Preventiva;
• Organizar, operar, supervisar y controlar el cuerpo preventivo de seguridad pública municipal;
• Aplicar las directrices que conforme a sus atribuciones expresas dicten las autoridades federales, estatales y municipales para la prestación del servicio, coordinación, funcionamiento, normatividad técnica y disciplina del cuerpo preventivo de seguridad pública;
• Proponer programas para mejorar y ampliar la cobertura del servicio de policía preventiva;
• Contar con las estadísticas delictivas y efectuar la supervisión de las acciones de seguridad pública municipal;
• Informar por conducto de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito al Registro Estatal, los movimientos de altas y bajas de los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal, así como de sus vehículos, armamento, municiones y equipo, para los efectos de la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
• Denunciar oportunamente ante las autoridades competentes el extravío o robo de armamento a su cargo, y comunicar de inmediato estos hechos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito para los efectos legales correspondientes;
• Proporcionar a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito los informes que le sean solicitados;
• Auxiliar a las autoridades estatales cuando sea requerido para ello; y
• Las demás que les confieran otras leyes.

ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL CUERPO PREVENTIVO DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

• Salvaguardar la vida, la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del municipio, con estricto apego a la protección de los derechos humanos;
• Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos;
• Cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la ley en la materia y demás disposiciones legales;

- Auxiliar a la población y a las autoridades judiciales y administrativas;
- Detener y remitir sin demora al Ministerio Público a las personas en caso de delito flagrante; y
- Cumplir y hacer cumplir esta ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales relativos a la seguridad pública preventiva municipal.

Con el propósito de evaluar la actuación y el desempeño de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública municipal, existen órganos colegiados denominados Comisiones Municipales Policiales de estímulos y Recompensas integrados por el Presidente Municipal que es quien lo preside y tiene voto de calidad; el primer síndico municipal; dos vocales insaculados de entre los policías que sean de reconocida honorabilidad y probidad, y en el que duran en su encargo un año sin que puedan volver a desempeñarlo; el Director de Seguridad Pública Municipal; y un Secretario, que será el del Ayuntamiento quien asiste con voz pero sin voto.

Para evaluar la actuación de los cuerpos de seguridad pública municipal se establecen Comisiones Municipales Policiales de estímulos y recompensas.

Los asuntos de las Comisiones son:

- Conocer de los actos y conductas de los policías municipales que ameriten reconocimientos, premios y condecoraciones;
- Determinar los ascensos en términos de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y sus reglamentos;
- Establecer las medidas que fomenten la dignidad policial y profesionalización de los miembros de los cuerpos de seguridad pública municipales; y
- Los demás que establezcan las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables a la seguridad pública municipal.

Así, en la medida en que los gobiernos municipales otorguen esta función y servicio público de manera eficaz y eficiente, de manera legal e imparcial, redituará en un mayor respeto y confianza por parte de los ciudadanos a las instituciones municipales y se irán construyendo y fortaleciendo lazos de cooperación y corresponsabilidad en esta materia.

6.5 RECOMENDACIONES

Una de las funciones básicas de cualquier gobierno es la de garantizar la integridad física de sus habitantes. En estas épocas uno de los problemas que están en las prioridades de los ciudadanos es la de seguridad pública, la cual tiene que ver con fenómenos complejos tanto a nivel de delincuencia organizada o común, violencia social, descomposición comunitaria y pérdida de gobernabilidad, pero también con altos niveles de desconfianza, corrupción e ineficacia de los gobiernos y de las policías. De igual manera se requiere superar las visiones de la seguridad pública como un asunto de carácter policial y vincularlo con acciones de política pública que atiendan el fenómeno de la delincuencia de manera integral. Por estos motivos es importante considerar:

1. Establecer un sistema de profesionalización de la policía municipal que abarque los conceptos de: mejora de condiciones laborales, seguridad individual, capacitación, promoción y reconocimiento al desempeño, responsabilidad, pertenencia, control de confianza e imagen institucional.
2. Capacitación a la policía en resolución pacífica de conflictos.
3. Diseñar programas de proximidad.
4. Fomentar y garantizar, mediante compromisos específicos, la participación ciudadana en programas y acciones de vigilancia en la comunidad y prevención del delito.
5. Vincular todos los programas, proyectos y acciones de gobierno con una visión integral de mejora de condiciones de vida individual y comunitaria.
6. Realizar campañas de educación para la prevención de delitos y fomentar la cultura de la denuncia.
7. Promover convenios de coordinación con autoridades estatales y federales en materias de interés para el municipio.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ESTATAL

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO
- CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
- SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO
- AGENCIA DE SEGURIDAD ESTATAL
- PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley de Armas de Fuego y Explosivos
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa Nacional de Seguridad Pública

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

DE ORDEN MUNICIPAL

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Bando de Policía y Buen Gobierno

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Guía Técnica No. 24, La Seguridad Pública Municipal. INAP, 2ª edición, 1993, México.

Capítulo VII

PROTECCIÓN CIVIL

Contenido

Tema	Pág.
7.1 GENERALIDADES	170
HISTORIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL	170
DEFINICIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL	170
7.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	172
CONSEJO NACIONAL	173
LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA Y DESASTRE	174
7.3 EL SISTEMA ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL	175
INTEGRACIÓN	175
CONSEJO ESTATAL	176
PROGRAMA ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL	176
ATLAS ESTATAL DE RIESGOS	177
7.4 LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL	177
INTEGRACIÓN	177
CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL	177
BASES PARA LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL	178
REGLAMENTACIÓN	179
7.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROTECCIÓN CIVIL	180
LOS GRUPOS VOLUNTARIOS	181
7.6 RECOMENDACIONES	182
FUENTES DE CONSULTA	183

7.1 GENERALIDADES

HISTORIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL

La Protección Civil nace el 12 de agosto de 1949 en el Protocolo 2 adicional al Tratado de Ginebra "Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales", siendo una de las disposiciones otorgadas para facilitar el trabajo de la Cruz Roja en trabajos humanitarios tales como:

1. Evacuación.
2. Habilitación y organización de refugios.
3. Salvamento.
4. Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios y asistencia religiosa.
5. Detección y señalamiento de zonas peligrosas.
6. Descontaminación y medidas similares de protección.
7. Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia.
8. Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en zonas damnificadas.
9. Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables.

El día ocho del mes de junio de 1977, se adoptó en Ginebra, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I).

El citado Protocolo fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 21 de diciembre de 1982, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de enero de 1983, y promulgado el día 22 de diciembre de 1983.

El emblema internacional de Protección Civil se encuentra estipulado en el artículo No. 66 de dicho Protocolo, y dice:

Art. 66 El signo distintivo internacional de protección civil consiste en un triángulo equilátero azul sobre fondo color naranja, cuando se utilice para la protección de los organismos de protección civil, de su personal, sus edificios y su material o para la protección de refugios civiles".

DEFINICIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL

Existen diversas definiciones de protección civil, aquí exponemos algunas:

A) Según las Bases del Sistema Nacional de Protección Civil, se define como: "El conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y los riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre".

B) Según el glosario de términos se define como: "Acción solidaria y participativa de los diversos sectores que integran la sociedad, junto y bajo la dirección de la administra-

ción pública, en busca de la seguridad y salvaguarda de amplios núcleos de población, en donde éstos son destinatarios y actores principales de esa acción, ante la ocurrencia de un desastre".

C) Según el Código Administrativo del Estado de México se define por el "conjunto de órganos, instrumentos, métodos y procedimientos que establecen las dependencias, organismos y entidades del sector público estatal o municipal, según corresponda, con la participación de los sectores social y privado, para la ejecución coordinada de acciones de protección civil".

De esta manera observamos que implica corresponsabilidad de la sociedad, a través de sus distintas instancias de organización y gobiernos en sus tres niveles. La protección civil no constituye un trabajo más en la administración pública. Implica una vocación que exige la más alta responsabilidad, todas las horas y todos los días del año, de sus integrantes y del gobierno municipal.

Podemos resumir que la Protección Civil es el conjunto de disposiciones, medidas y acciones a observar por la sociedad y las autoridades, destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de las personas y sus bienes en situaciones de alto riesgo, siniestro o desastre en caso de que ocurran, sustentada en principios éticos de humanidad, imparcialidad, neutralidad, corresponsabilidad y eficacia.

Debe entenderse por:

Riesgo. La posibilidad de peligro o contingencia de que se produzca un daño;

Siniestro. El acontecimiento determinado, en tiempo y espacio, por causa del cual uno o varios miembros de la población sufren un daño violento en su integridad física o patrimonial, de tal manera que se afecte su vida normal y

Desastre. Al acontecimiento determinado, en tiempo y espacio, por causa del cual la población o una parte de ella, sufre un daño severo o pérdidas humanas o materiales, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento normal de las actividades de la comunidad, afectándose el funcionamiento vital de la misma.

La política pública de protección civil se ha insertado en lo dispuesto por la Ley de Planeación, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo que origina que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios estructuren y pongan en marcha sus respectivos procesos de consulta, con el propósito de elaborar y llevar a cabo planes y programas, para afrontar con oportunidad y eficiencia las eventualidades que se presenten en su circunscripción.

En este sentido, al constituirse el ámbito municipal en la primera instancia para atender las situaciones de emergencia, es importante iniciar los esfuerzos necesarios desde ahora para ir generando y consolidando una cultura de protección civil, entendida como la adopción individual y colectiva de una conciencia de la prevención; la cual debe ser asumida por las autoridades municipales como una tarea ardua y compleja, cuya consecución requiere de procesos integrales de educación, que faciliten el aprendizaje y la práctica de conductas seguras.

Es menester establecer un continuo entre diversas instituciones involucradas y la población en general, que con un carácter permanente incidan en ese proceso educativo.

Otro aspecto fundamental lo constituye la asignación de recursos financieros a la protección civil, mismos que deben tener un carácter permanente y suficiente, y en su caso, poder ser complementada por la vía o las vías que se estimen adecuadas.

A este respecto, cabe señalar que desde 1996, el Gobierno Federal creó un Fondo Nacional para Desastres, cuya operación es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y desde 1997, un fondo revolvente para atención inmediata en emergencias, cuya administración recae en la Secretaría de Gobernación.

No está por demás recordar que, en cada una de las acciones que tenga contemplada la autoridad municipal resultarán ser más efectivas si son coordinadas y corresponsablemente se involucren sociedad y gobierno, especialmente en las actividades preventivas, y aquellas enfocadas a la generación y consolidación de una cultura de prevención en la materia.

7.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Su origen se encuentra en las respuestas gubernamentales de los sismos de 1985, cuando se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción y se trabaja la manera para resolver el grave problema de la consecuencia de los sismos. En 1986 el ejecutivo federal expide el Decreto "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)".

En el año de 1997, se crea la Coordinación Nacional de Protección Civil. En el año de 1998 se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres como un órgano desconcentrado dedicado a la investigación y capacitación en protección civil.

El Sistema de Protección Civil es válido simultáneamente para los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Involucra a todas las entidades y dependencias del Gobierno Federal y de manera concertada a las unidades de los gobiernos estatales y municipales, así como a las organizaciones sociales y privadas en el ámbito de la Protección Civil.

Siendo uno de los fines primordiales del Estado proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos, se entiende la importancia de proteger a los ciudadanos de las consecuencias derivadas de fenómenos naturales o de actividades humanas que originan desastres, con la consecuente perdida de vidas humanas y materiales.

La Ley General de Protección Civil tiene por objeto establecer las bases de coordinación en materia de protección civil entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

A fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población, contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre, se establece el Sistema Nacional de Protección Civil que es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios.

El objetivo del Sistema Nacional es el de proteger a las personas, en lo particular, y a la sociedad, en lo general, ante la eventualidad de un desastre que pueda ser provocado por agentes naturales o humanos que afecten la vida, patrimonio y actividades básicas para la sociedad. También tiene como propósito promover la educación para la autoprotección mediante la realización de eventos masivos, simulacros, campañas de difusión acordes a realidades geográficas, constituir acervos de información documental y establecer líneas de acción y mecanismos de información y telecomunicaciones, especialmente a nivel municipal.

El Sistema Nacional se encuentra integrado por:

- El Presidente de la República;
- El Consejo Nacional;
- Las Dependencias, Organismos e Instituciones de la Administración Pública Federal;
- El Centro Nacional de Prevención de Desastres;
- Los grupos voluntarios, vecinales y no-gubernamentales, y
- Los sistemas de protección civil de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios.

CONSEJO NACIONAL

El Consejo Nacional es un órgano consultivo en materia de planeación de la protección civil para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional.

Entre sus atribuciones podemos mencionar las siguientes (Art. 16 de la Ley General de Protección Civil):

> I. Fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional;
>
> II. Fomentar la participación comprometida y corresponsable de todos los sectores de la sociedad, en la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades de protección civil en el territorio nacional;
>
> III. Convocar, coordinar y armonizar, con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas, y por conducto de éstas, de los municipios y de los diversos grupos sociales locales organizados, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar en materia de protección civil;
>
> IV. Fijar por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los criterios para el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de protección civil, así como las modalidades de cooperación con otros países;
>
> V. Promover el estudio, la investigación y la capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las normas y programas que permitan su solución, así como la ampliación del conocimiento

sobre los elementos básicos del Sistema Nacional y el fortalecimiento de su estructura;

VI. Promover la generación, desarrollo y consolidación de una educación nacional de protección civil;

VIII. Evaluar anualmente el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional.

El Consejo Nacional lo integran:

I. El Presidente de la República, quien lo presidirá.
II. Los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública y Salud.
III. Los Gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El instrumento que establece el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional, según lo dispuesto por la Ley de Planeación es el Programa Nacional de Protección Civil, por lo que los programas estatales y municipales de protección civil deberán elaborarse, de conformidad con las líneas generales que este establezca.

LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA Y DESASTRE

La Ley General de Protección Civil establece que cuando la capacidad operativa y financiera de las entidades federativas para la atención de un desastre haya sido superada, éstas podrán solicitar el apoyo del Gobierno Federal para tales efectos.

En este sentido, le compete a la Federación, sin perjuicio de lo que en términos de las disposiciones locales les corresponda realizar a las entidades federativas y municipios, lo siguiente:

- Realizar acciones de emergencia para dar atención a las necesidades prioritarias de la población, particularmente, en materia de protección a la vida, salud, alimentación, vestido, albergue temporal restablecimiento de las vías de comunicación que impliquen facilitar el movimiento de personas y bienes, incluyendo la limpieza inmediata y urgente de escombros y derrumbes en calles, caminos, carreteras y accesos, así como para la reanudación del servicio eléctrico y el establecimiento de agua;
- Consolidar, reestructurar, o en su caso, reconstruir los monumentos arqueológicos y los inmuebles artísticos e históricos que tengan acuerdo de destino, se encuentren bajo custodia de ésta o dedicados al culto público, de conformidad con las leyes y demás disposiciones de la materia.

La coordinación de acciones en materia de atención de desastres y la recuperación de la población y su entorno, se apoyarán en los convenios que al efecto celebre la Federación, a través de la Secretaría de Gobernación, con cada una de las entidades federativas (Art. 31 LGPC).

Ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un desastre que ponga en riesgo la vida humana y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional de Protección

Civil sea esencial, la Secretaría de Gobernación podrá emitir una declaratoria de emergencia, la cual se divulgará a través de los medios masivos de comunicación.

La declaratoria de desastre es el acto mediante el cual la Secretaría de Gobernación, reconoce que uno o varios fenómenos perturbadores han causado daños severos cuya atención rebase las capacidades locales.

Una vez realizada la declaratoria de emergencia, la Secretaría de Gobernación podrá destinar recursos del Fondo de Desastres autorizado para la atención de emergencias y desastres, en la realización de acciones preventivas, los montos que considere necesarios para atenuar los efectos del posible desastre, así como para responder en forma inmediata a las necesidades urgentes generadas por un desastre.

A este respecto, el Libro Sexto del código Administrativo del Estado de México establece que el Ejecutivo del Estado en los casos de alto riesgo o desastre podrá emitir una declaratoria de emergencia que comunicará de inmediato al Consejo Estatal de Protección Civil, se publicará en la Gaceta del Gobierno y se difundirá a través de los medios correspondientes.

En la declaratoria de emergencia deberá hacerse mención expresa de los siguientes aspectos:

- Identificación del alto riesgo o desastre;
- Zona afectada;
- Determinación de las acciones de prevención, auxilio y restablecimiento.

La Dirección General de Protección Civil es la instancia responsable de establecer los mecanismos y sistemas para la coordinación de elementos y recursos para hacer frente a la situación de emergencia.

La desocupación o desalojo de personas y bienes materiales se efectúa cuando se ha llevado a cabo la evaluación de la situación de emergencia.

7.3 EL SISTEMA ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL

INTEGRACIÓN

Como parte integrante del Sistema Nacional, y de acuerdo con lo que establece el Código Administrativo del Estado de México en su Libro Sexto, se crea el Sistema Estatal de Protección Civil, por el conjunto de órganos, instrumentos, métodos y procedimientos que establecen las dependencias, organismos y entidades del sector público estatal, con la participación de los sectores social y privado, para la ejecución coordinada de acciones de protección civil, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población en caso de riesgo o desastre. De igual manera se establecen los sistemas municipales.

El Sistema Estatal se encuentra integrado por:

- El Gobernador del Estado;
- El Consejo Estatal de Protección Civil;
- Los sistemas y consejos municipales de protección civil;
- Las unidades internas;
- Los grupos voluntarios.

CONSEJO ESTATAL

El Consejo Estatal es el órgano de consulta y coordinación para convocar, concertar, inducir e integrar las acciones de los sectores público, social y privado con el objeto de:

- Participar en la elaboración y evaluación del Programa Estatal de Protección Civil, fomentando la participación de la sociedad y los municipios;
- Promover el estudio, investigación y capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo normas y procedimientos que permitan su solución;
- Promover una cultura de protección civil mediante diversas estrategias como campañas, incorporación al sistema educativo, entre otros;
- Coadyuvar en la vigilancia de la aplicación de los recursos que se destinen a los programas y acciones de protección civil;

El Consejo Estatal de Protección Civil se integra por:

I. Un presidente, que será el Gobernador del Estado;
II. Un secretario ejecutivo, que será el Secretario General de Gobierno y lo ejercerá a través del comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal;
III. Un Secretario Técnico, que será el Director General de Protección Civil, y
IV. Los demás miembros que designe o invite el Gobernador del Estado.

PROGRAMA ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL

El Programa Estatal de Protección Civil es el instrumento de planeación de carácter estratégico en el Estado, encuadrado en el Sistema Nacional de Protección Civil, las políticas, lineamientos y estrategias que lo integran son obligatorios para el sector público, y se concerta su aplicación con los sectores social y privado.

La Dirección General de Protección Civil es la instancia encargada de presentar al Consejo la propuesta del Programa Estatal de Protección Civil, y una vez aprobado, se publica en la Gaceta de Gobierno y por lo menos en un periódico de circulación estatal.

Cabe señalar que el Programa Estatal se compone de tres subprogramas:

- De Prevención, que agrupa las acciones tendientes a evitar o disminuir los riesgos y los efectos de los siniestros o desastres;
- De Auxilio, en el que se integran las acciones destinadas a rescatar y salvaguardar, en caso de riesgo, siniestro o desastre, la integridad física de las personas, la salvaguarda de sus bienes y el medio ambiente, y coordinar las acciones para la atención de emergencias;
- De Restablecimiento, que determinará las estrategias necesarias para restaurar la normalidad, una vez ocurrido el siniestro o desastre.

El Consejo Estatal, por conducto de la Dirección General de Protección Civil, concerta con las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, y con los sectores social y privado, los recursos humanos, financieros y materiales, y la coordinación de acciones que se requieran para la ejecución del Programa Estatal de Protección Civil.

ATLAS ESTATAL DE RIESGOS

Un instrumento fundamental para tomar decisiones y diseñar estrategias, lo constituye el Atlas Estatal de Riesgos que contiene la información acerca del origen, causas y mecanismos de formación de riesgos, siniestros o desastres, que son utilizados para analizar y evaluar el peligro que representan y, en su caso, para diseñar y establecer las medidas para evitar o disminuir sus efectos.

La Dirección General de Protección Civil elabora el Atlas Estatal de Riesgos a que está expuesta la población de la entidad, sus bienes y su entorno.

Para su elaboración, las dependencias públicas estatales y municipales deberán facilitarle a la Dirección General la información que les sea solicitada y, en su caso, los apoyos técnicos y materiales que de acuerdo con los recursos humanos y presupuestarios de que dispongan, sean necesarios para la elaboración del Atlas Estatal de Riesgos.

Por su parte, los ayuntamientos deberán identificar en un Atlas Municipal de Riesgos los sitios en los que por sus características puedan darse situaciones de riesgo, siniestro o desastre; para elaborarlo, los ayuntamientos podrán solicitar la asesoría de la Dirección General de Protección Civil, y una vez aprobado, deberá publicarse en la Gaceta Municipal.

Respecto a los convenios de coordinación, la Dirección General de Protección Civil está facultada para celebrar convenios con los ayuntamientos, para que la organización y estructura administrativa, capacitación, uso y manejo de equipo y reglamentos internos de los cuerpos oficiales de emergencia, bomberos, rescate y atención prehospitalaria, para los casos de riesgo, siniestro o desastre, sea de acuerdo con las particularidades de sus territorios y población.

Los convenios que se suscriban, deberán ser publicados en la Gaceta de Gobierno y en un periódico de circulación local.

7.4 LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL

INTEGRACIÓN

El Código Administrativo del Estado de México establece que en cada uno de los municipios del estado, se establecerán Sistemas de Protección Civil con el objeto de organizar respuestas inmediatas ante situaciones de emergencia.

En su artículo 6.11 establece que los sistemas municipales de protección civil se integrarán por:

- El Presidente Municipal;
- El Consejo Municipal de Protección Civil;
- Las unidades internas;
- Los grupos voluntarios.

CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL

El ordenamiento establece que los sistemas municipales deberán vincularse y coordinarse con el sistema estatal de protección civil.

Los consejos municipales son los órganos de consulta y de coordinación de los gobiernos municipales para convocar, concertar, inducir e integrar las acciones de los sistemas municipales de protección civil, con el propósito principal de apoyar las acciones de prevención de los problemas que puedan ser causados por riesgos, siniestros o desastres. Asimismo, tendrán las atribuciones que determinen los ayuntamientos de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los ayuntamientos determinarán la estructura y funcionamiento de sus consejos municipales. En términos generales se pueden integrar por:

I. Un Presidente;
II. Un Secretario Ejecutivo;
III. Un Secretario Técnico, que será el responsable del área administrativa municipal de Protección Civil;
IV. Los Consejeros, que pueden ser:

a) Regidores electos por el Ayuntamiento para tal efecto;
b) Los titulares de las dependencias administrativas que determine el Presidente Municipal;
c) Las autoridades municipales auxiliares, a invitación del Presidente Municipal;
d) El Presidente de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.
e) Representantes de los gobiernos federal, estatal, sectores social y privado, a consideración del presidente municipal, sin derecho a voto.

Las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica Municipal a los Consejos Municipales de Protección Civil son las siguientes:

ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Art. 81)
• Identificar un Atlas de Riesgos Municipal, que deberá publicarse en la Gaceta Municipal, durante el primer año de gestión de cada ayuntamiento.
• Formular, en coordinación con las autoridades estatales en la materia, planes operativos para prevenir riesgos, auxiliar y proteger a la población y restablecer la normalidad.
• Definir y poner en práctica los instrumentos de concertación que se requieran entre los sectores del municipio, con otros municipios y el Gobierno del Estado.
• Coordinar sus acciones con los sistemas nacional y estatal de protección civil.
• Crear y establecer los órganos y mecanismos que promuevan y aseguren la participación de la comunidad municipal, las decisiones y acciones del Consejo, especialmente a través de la formación del Voluntariado de Protección Civil.
• Operar un sistema municipal en materia de prevención, información, capacitación, auxilio y protección civil a favor de la población del municipio.

Es importante señalar que los Sistemas Municipales tienen la obligación de desarrollar sus programas en coordinación con el Sistema Estatal, y que el Programa Municipal de Protección Civil deberá contener los objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción de los sectores público, privado y social, en materia de Protección Civil, en la jurisdicción correspondiente y dentro del marco del Programa Estatal.

BASES PARA LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL

Los programas deben agrupar las acciones de Protección Civil tendientes a evitar o mitigar los efectos o disminuir la ocurrencia de hechos de alto riesgo, siniestro o desastre.

En este sentido es importante tener un diagnóstico que permita:

a) Conocer el origen, causas, mecanismos de formación de las calamidades destructivas probables en cada lugar.
b) Determinar las actividades productivas de cada comunidad determinando los riesgos potenciales.
c) Determinar las capacidades físicas, tecnológicas e instrumentales que se tienen para cada eventualidad.

El programa debe tener como objetivos al menos los siguientes:

- Instalar y operar sistemas de detección, monitoréo y pronóstico.
- Disminuir la vulnerabilidad y prevenir los posibles encadenamientos de calamidades.
- Actualizar las políticas y normas de desarrollo urbano para el uso del suelo en las zonas propensas a los efectos de las calamidades.
- Fomentar la participación de las dependencias de la administración municipal, de organismos públicos, privados y sociales, en la planeación y ejecución de los programas de prevención.
- Integrar planes específicos de prevención para cada tipo de eventualidad (sismos, inundaciones, incendios, entre otros).

De esta manera se establecen:

I. Las acciones que desarrollará cada una de las áreas y unidades administrativas en caso de siniestro o desastre.
II. Los mecanismos de concertación y coordinación con los Sectores Social y Privado, los grupos voluntarios y brigadas vecinales en situación de siniestro o desastre.
III. La política de comunicación social en caso de siniestro o desastre.

El programa debe contemplar actividades a realizar que son comunes a cualquier situación de emergencia. Estas son: alerta; evaluación de daños; seguridad; búsqueda, salvamento y asistencia; mantenimiento de servicios estratégicos, equipamiento y bienes; salud; aprovisionamiento y reconstrucción inicial.

Un Programa Municipal de Protección Civil, deberá considerar, cuando menos, con los siguientes subprogramas:

I. De prevención;
II. De auxilio;
III. De recuperación y vuelta a la normalidad.

REGLAMENTACIÓN

Es recomendable que al inicio de una gestión se revise, actualice o, en su caso, se integre un reglamento en materia de protección civil. Este instrumento es vital, dada la complejidad de una materia sujeta a eventualidades y que requiere una amplia coordinación interinstitucional e intergubernamental, así como de la participación de los ciudadanos.

El propósito fundamental de un reglamento de protección civil es el de fortalecer las acciones de prevención que capaciten al gobierno municipal y a la sociedad para generar respuesta de mayor velocidad y precisión, que reduzcan los efectos de los agentes perturbadores.

Para la composición del reglamento se recomienda la siguiente estructura:

a) Fundamento legal.
b) Disposiciones generales. El primer apartado debe contener la conceptualización, alcance y características de la reglamentación.
c) Autoridades y Sistema Municipal de Protección Civil. En este apartado se debe establecer quiénes son las autoridades en materia y sus funciones, la integración y atribuciones del sistema y consejo municipal de protección civil.
d) Participación ciudadana. Debe regular la relación entre el gobierno municipal, los grupos voluntarios y las organizaciones ciudadanas, así como las unidades internas de protección civil.
e) Planes de Protección Civil. Establece el Programa Municipal de Protección Civil, su estructura, subprogramas y acciones.
f) Declaraciones formales. Establece las condiciones en que las autoridades municipales solicitan a la autoridad estatal la declaración de zona de emergencia o de desastre y la intervención de entidades estatales y federales.
g) Inspecciones y medidas de seguridad. Regula las condiciones en las que la autoridad puede inspeccionar a los establecimientos regulados por el reglamento en materia de protección civil.
h) Sanciones y recursos. Establece las sanciones de que son sujetos los particulares por incumplimiento al reglamento u obstrucción a las tareas de protección civil y los recursos administrativos que pueden interponer los particulares.

7.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROTECCIÓN CIVIL

Es importante convocar a las organizaciones vecinales y no gubernamentales a involucrarse de manera decidida en la consecución de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil, puesto que éstos solo se alcanzarán cuando exista una participación corresponsable y comprometida de sociedad y gobierno.

La educación y la comunicación para la protección civil requieren incuestionablemente de la participación de estas organizaciones, como elementos atomizadores de la información que propicie que las personas, de manera individual y colectiva, adquieran y practiquen conductas de auto-cuidado y auto-preparación, de cara a los desastres, asumiendo de ese modo una conciencia de la prevención, pero invariablemente, tanto en situaciones de normalidad como de emergencia, actuando bajo la coordinación de la autoridad de protección civil correspondiente.

Son derechos y obligaciones de los habitantes de la entidad en materia de Protección Civil:

- Informar de cualquier riesgo grave provocado por agentes naturales o humanos;
- Participar en las acciones coordinadas por las autoridades de protección civil en caso de riesgo, siniestro o desastre;
- Cooperar con las autoridades para la ejecución de programas de protección civil;
- Respetar la señalización preventiva y de auxilio;

- Mantenerse informado de las acciones y actitudes que deben asumirse antes, durante y después de un siniestro o desastre;
- Participar en los simulacros que las autoridades determinen.

Por su parte, las autoridades estatales y municipales deberán formular y llevar a cabo programas de capacitación dirigidos al voluntariado y a la población en general para inducir y acrecentar la información sobre protección civil, por lo que los Consejos Estatal y Municipales realizarán las siguientes acciones:

- Celebrar convenios con las organizaciones sociales, así como con instituciones educativas y de investigación;
- Participar en los programas de capacitación en materia de protección civil para el nivel preescolar, primaria y secundaria;
- Organizar y llevar a efecto campañas permanentes para publicar y difundir estudios, investigaciones y materiales que contribuyan al cumplimiento de la política de protección civil y a inducir su participación solidaria y responsable en las acciones programadas;
- Elaborar, publicar y difundir manuales y circulares de prevención y autoprotección en el hogar, en la vía pública, en el trabajo, así como en los lugares en que por su naturaleza o destino se produzca afluencia masiva de personas;
- Elaborar, publicar y difundir manuales y circulares para normar la conducta de los habitantes del Estado en casos de siniestro o desastre;
- Llevar a cabo campañas de difusión en materia de señalización y zonas de seguridad; y
- Promover la realización de ejercicios y simulacros para disminuir los daños en casos de siniestro o desastre.

LOS GRUPOS VOLUNTARIOS

Los grupos voluntarios de protección civil son una manifestación de la participación de la sociedad, por lo que la importancia de su actuación está considerada en el marco jurídico.

En este se señala que los grupos voluntarios de protección civil se formarán con personal organizado y preparado para participar en la prevención, auxilio y restablecimiento en casos de siniestro o desastre.

El Consejo Estatal y los Consejos Municipales de Protección Civil, deberán promover su participación para que formulen propuestas en la elaboración de los planes, programas y políticas en esta materia, y celebrarán convenios con los voluntarios organizados, a fin de prevenir y controlar situaciones de emergencia.

Cabe señalar que los grupos voluntarios de bomberos, paramédicos, organizaciones civiles, instituciones privadas de protección civil lucrativas y no lucrativas, y demás organismos sociales afines, deberán registrarse en la Dirección General o en las Unidades Municipales de Protección Civil, donde se les expedirá la autorización para su funcionamiento, la cual indicará el número de registro, nombre del grupo voluntario, actividades a las que se dedica y adscripción autorizada, las restricciones, en su caso, y el alcance de su intervención. El registro debe renovarse durante los tres primeros meses de cada año.

El Artículo 6.15 del Código Administrativo del Estado de México señala los derechos y obligaciones de los grupos voluntarios:

I. Portar en un lugar visible de sus vehículos y vestimenta el distintivo oficial que acredite su registro;
II. Vincular sus programas de capacitación y adiestramiento con los programas estatales de la materia;
III. Contar con un directorio actualizado de sus miembros;
IV. Refrendar anualmente su registro y el de sus miembros;
V. Coordinarse bajo el mando de las autoridades de protección civil en los casos de riesgo o desastre;
VI. Abstenerse de solicitar o recibir contraprestación alguna de las personas a quienes presten ayuda;
VII. Utilizar para el servicio que presten, los bienes y equipo previamente registrados ante la Secretaría General de Gobierno;
VIII. Comunicar a las autoridades de protección civil la presencia de una situación de riesgo o desastre;
IX. Participar en las acciones de protección civil para las que estén aptos;
X. Coadyuvar en la difusión de programas de protección civil;
XI. Promover y difundir la cultura de protección civil en el Estado.

7.6 RECOMENDACIONES

Lo más importante en materia de protección civil son las acciones preventivas, por lo cual, a partir del mapa de riesgos de la localidad se deberán diseñar programas de educación que permitan a la población conocer las recomendaciones que se deben seguir en caso de emergencia; así como, generar una cultura de prevención que permitan reducir los efectos negativos de las emergencias o desastres tanto por causas naturales o humanas.

En este sentido, es necesario promover la realización de simulacros, tanto en instituciones públicas como privadas, a fin de consolidar la capacidad de respuesta ante eventos previsibles.

A fin de que se incremente la eficacia de las acciones del gobierno municipal se requiere comunicar, de manera eficiente, a la población, los elementos básicos de actuación en caso de emergencia tales como: teléfonos, guías, rutas de evacuación, puntos de reunión, medidas preventivas en hogar y trabajo, entre otros.

Una acción adicional consiste en realizar programas de supervisión en coordinación con autoridades estatales y federales, organizaciones empresariales, sindicales, educativas, sociales y comunitarias, que permitan realizar diagnósticos situacionales e implementar medidas correctivas acorde a los riesgos existentes en el territorio municipal.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

ESTATAL

- SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO
- AGENCIA DE SEGURIDAD ESTATAL
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL
- INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa Nacional de Protección Civil
- Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil
- Atlas Nacional de Riesgos

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Código Administrativo del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011
- Programa Estatal de Protección Civil
- Atlas Estatal de Riesgos

DE ORDEN MUNICIPAL

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Plan Municipal de Desarrollo
- Bando de Policía y Buen Gobierno

Capítulo VIII

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL MUNICIPIO

Contenido

Tema	Pág.
8.1 EL MEDIO AMBIENTE	186
8.2 RESPONSABILIDADES DEL AYUNTAMIENTO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	186
ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	186
CÓDIGO PARA LA BIODIVERSIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO	187
LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	188
8.3 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	189
8.4 LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO	190
8.5 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	191
8.6 RECOMENDACIONES	192
FUENTES DE CONSULTA	193

8.1 EL MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente, en relación con las sociedades humanas, es considerado como el conjunto de espacios naturales y artificiales que entran en relación directa e indirecta con los seres vivos.

Puede decirse que el medio ambiente es todo aquello que nos rodea: territorio, agua, aire y organismos, donde además de los elementos anteriores, se presentan los creados por el hombre, como las construcciones y los asentamientos humanos. Representa por lo tanto, la fuente de donde provienen los recursos que nos permiten cubrir nuestras necesidades básicas de alimentación, vivienda y salud, además de propiciar el crecimiento y desarrollo de la sociedad.

Como resultado de la expansión de las actividades productivas ante el crecimiento poblacional de las últimas décadas, el medio ambiente ha sufrido un grave deterioro que es motivo de preocupación tanto de la sociedad en general como de los gobiernos.

En este sentido, la participación de los gobiernos municipales adquiere cada vez mayor importancia en el logro de los objetivos que se persiguen con el control ambiental y ecológico:

- Salvaguardar el equilibrio armónico entre el medio ambiente y los recursos ecológicos municipales.
- Prevenir y combatir la contaminación ambiental desde sus orígenes o fuentes que la producen.
- Proteger la salud humana y las especies naturales del municipio.
- Contrarrestar el crecimiento anárquico de los centros de población.
- Propiciar una conciencia ciudadana a favor de la protección ecológica del municipio.

8.2 RESPONSABILIDADES DEL AYUNTAMIENTO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El responsable de organizar, coordinar y realizar las acciones sobre el control de la contaminación ambiental y protección ecológica en el municipio, es el ayuntamiento, el cual es recomendable que se apoye en las dependencias, entidades, universidades, institutos y centros de investigación, que tengan a su cargo funciones específicas o relacionadas con dichas materias y, en la participación de la comunidad municipal para que la implementación de las políticas de protección al ambiente sean más efectivas.

Los instrumentos jurídicos y administrativos permiten al ayuntamiento establecer medidas preventivas y correctivas, así como la organización de actividades tendientes a lograr un adecuado control de la contaminación ambiental.

ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

En el Art. 115 Constitucional, fracción V, quedan establecidas las facultades de los municipios para la protección al medio ambiente, facultad estrechamente vinculada con la planeación del desarrollo.

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios;
d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

CÓDIGO PARA LA BIODIVERSIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO

La legislación estatal en la materia se concentra en el Código para la Biodiversidad del Estado de México, el cual señala entre los siguientes aspectos:

El derecho a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

El uso y aprovechamiento sostenible, la conservación, la remediación, la rehabilitación y la restauración de elementos naturales, recursos naturales y de los bienes ambientales.

La participación corresponsable de la sociedad en las acciones de preservación, remediación, rehabilitación y restauración del equilibrio ecológico y del medio ambiente y de todas las actividades en favor de la protección a la biodiversidad.

La educación y la cultura ambiental en todos los sectores de la sociedad, del uso y aprovechamiento racional de la biodiversidad de sus elementos y recursos naturales, y de la tecnología e investigación ambienta.

Entre los aspectos más relevantes que este Código establece para los municipios podemos mencionar:

- Los ayuntamientos son autoridades a las que compete el ejercicio de las atribuciones señaladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- La capacidad y obligación de expedir su programa de ordenamiento ecológico local, los cuales son de carácter obligatorio para los particulares. Estos programas deberán ser congruentes con el programa de ordenamiento ecológico estatal y los regionales.
- Impulsar y aplicar programas de mejora regulatoria.
- Promover, entre las empresas, acciones que les permitan cumplir y superar lo señalado en la normatividad en la materia, así como generar una cultura de protección al ambiente.
- Participar en el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia estatal. En los planes municipales de desarrollo urbano se establecen las zonas de

preservación ecológica de los centros de población. En este último caso los ayuntamientos deberán establecer el programa de manejo de las áreas protegidas con la participación de los diferentes sectores involucrados.

• Los Ayuntamientos, en coordinación con las autoridades federales competentes y la Secretaría de Ecología del Estado, deben coordinar y promover acciones sobre vedas, conservación, repoblamiento y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres.

• Promover el ahorro del agua potable, el reuso de aguas residuales tratadas, la realización de obras destinadas a la captación y utilización de aguas pluviales, y la recarga de mantos acuíferos.

• En materia de contaminación atmosférica, los ayuntamientos deberán aplicar los criterios generales para la protección a la atmósfera; vigilar el cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes; integrar el inventario de fuentes de contaminación atmosférica; tomar medidas preventivas para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica; imponer sanciones y medidas correctivas, infracciones a los bandos municipales respectivos; y formular programas de gestión de calidad del aire.

• Los ayuntamientos deben adoptar medidas para impedir que se rebasen los límites permisibles de emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores, vapores, gases y la generación de contaminación visual.

• Los ayuntamientos pueden, directamente o bajo el régimen de concesión, construir y operar estaciones de transferencia, plantas de selección y tratamiento, y sitios de disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos.

• Crear y administrar zonas de preservación y conservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas de su competencia.

• Atender y controlar emergencias y contingencias ambientales coordinadamente con el Ejecutivo Estatal en sus respectivas circunscripciones territoriales.

• Participar coordinadamente con el Ejecutivo Estatal en la atención de los asuntos que afecten al equilibrio ecológico de dos o más Municipios y que generen efectos negativos al ambiente en su circunscripción territorial.

• Regular la expedición de autorizaciones para el uso del suelo o de las licencias de construcción u operación que no estén reservadas a la Federación, ponderando la evaluación del impacto ambiental que expida la Secretaría en proyectos de obras, acciones, servicios públicos o privados de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de desarrollo urbano y medio ambiente.

• Formular y conducir la política municipal de información y difusión ambiental.

• Celebrar convenios en materia de protección y restauración del equilibrio ecológico, recolección, transportación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial con otros Municipios del Estado, con el sector privado

• Crear el Consejo Municipal de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

Otro ordenamiento jurídico fundamental de carácter estatal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que faculta al municipio en esta materia para:

• Planear y conducir el desarrollo integral del municipio.

• Coordinarse con los gobiernos estatal y federal para concertar acciones que favorezcan su desarrollo.

• Ejercer las facultades que en materia de desarrollo urbano y ecología le confieran la Constitución de la República y las leyes federales y locales.

• Expedir reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas en diversas materias.

Asimismo, es en esta Ley donde se establece como una de las comisiones permanentes en los ayuntamientos de la entidad, la preservación y restauración del medio ambiente y señala que uno de los aspectos que deberá regular el Bando Municipal, es el relativo a su protección y mejoramiento.

Con base a estas facultades, el ayuntamiento puede ejecutar acciones de vigilancia, coordinación, supervisión y control para la aplicación y observancia de las leyes federales y estatales en la materia.

8.3 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO

El principal instrumento para ordenar y controlar adecuadamente el crecimiento de los centros de población es el plan o programa de desarrollo urbano municipal. Este documento integra una serie de previsiones, orientaciones, programas y acciones, encaminadas a normar y regular el desarrollo urbano en el municipio.

Mediante el plan, la autoridad municipal señala cuáles son los lugares propicios para que en las localidades se establezcan conjuntos habitacionales, industrias, comercios, servicios públicos, vialidades, áreas verdes y demás instalaciones urbanas.

De aquí se desprende que en los programas derivados del plan se toman como referencia las condiciones ambientales existentes y la situación que guardan los recursos ecológicos, para poder definir políticas de desarrollo urbano que contribuyan a evitar problemas de contaminación.

Así, el plan define las provisiones, usos, reservas y destinos del suelo, regula estratégicamente la oferta de terrenos para fines diversos, establece las acciones para evitar los asentamientos humanos irregulares y propone la instalación de industrias en áreas que no ofrezcan peligro a la población.

El objetivo central de los planes de desarrollo urbano municipal es promover el crecimiento armónico, sostenido y racional de los centros de población, preservando el equilibrio entre el conjunto urbano y el medio ambiente y protegiendo la ecología del lugar.

Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, las dependencias municipales responsables de la planeación del desarrollo urbano deberán considerar algunos aspectos básicos:

• Los planes o programas de desarrollo urbano deben ser congruentes con los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.
• Se deben establecer y manejar de manera prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.
• Se deberá promover la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas congruentes con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.
• Tener presente que la política ecológica debe buscar la corrección de aquéllos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la pobla-

ción y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.

Con el apoyo de este instrumento normativo el ayuntamiento puede regular y controlar el desarrollo urbano del municipio, posibilitando con ello una mejor atención a los problemas de la contaminación ambiental y al mejoramiento ecológico.

8.4 LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

En el ámbito estatal se instituye la política ambiental mediante un programa específico, en el que se establecen objetivos, metas y lineamientos estratégicos generales y particulares.

Este programa tomará en consideración, según lo establece la legislación correspondiente, los elementos que aporten el diagnóstico ambiental de la entidad, los criterios ambientales y el ordenamiento ecológico del territorio, tomando en cuenta la opinión y participación corresponsable de los sectores público, social y privado.

Los programas de ordenamiento ecológico local, deberán ser expedidos por las autoridades municipales, en concordancia con el ordenamiento ecológico del territorio de la entidad, y tienen por objeto:

- Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos;
- Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustanciales de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

El artículo 2.41 del Código señala que los programas de ordenamiento ecológico serán congruentes con el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Estatal. Su actualización y elaboración deberá regirse bajo la guía metodológica que expida la Secretaría. Convocarán públicamente a toda persona interesada, grupos y organizaciones sociales, empresariales, instituciones académicas y de investigación para permitir su participación.

I. La autoridad municipal competente formulará el proyecto de programa de ordenamientos ecológicos o sus modificaciones, y dará aviso público del inicio del proceso de consulta;

II. En el aviso a que se refiere el punto anterior, se deberá establecer el plazo y el calendario de audiencias públicas para que los particulares presenten por escrito

los planteamientos que consideren respecto del proyecto de ordenamiento o de sus modificaciones;

En las publicaciones se indicará los plazos y mecanismos para garantizar la participación ciudadana, así como los lugares y las fechas de las audiencias públicas que se llevarán a cabo en ese periodo;

En la audiencia o audiencias los interesados pueden presentar por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto del programa o de sus modificaciones; y
Se recibirán y analizarán los planteamientos formulados, y se pondrá a disposición de los interesados, en su caso, la respuesta a los comentarios;

III. Cumplidas las formalidades anteriores, el programa de ordenamiento local o sus modificaciones se aprobarán y expedirán, en su caso, por el ayuntamiento correspondiente y se publicarán en la Gaceta del Gobierno, así como en los periódicos de mayor circulación del municipio respectivo;

IV. Una vez publicado el programa de ordenamiento local o sus modificaciones, éste y sus documentos integrantes, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad;

V. Los particulares podrán auxiliar a las autoridades municipales correspondientes en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento a través de los consejos municipales de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible.

8.5 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La participación social es un elemento de unidad y apoyo esencial en la acción del propio gobierno municipal, al hacer posible la identificación de sus acciones con las necesidades de la comunidad. Es la actividad racional y consciente de la población, promovida y organizada por el gobierno municipal, con el propósito de:

- Proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades.
- Definir los intereses y valores comunes.
- Colaborar en las acciones de gobierno.
- Conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

Una de las principales áreas en las que puede jugar un papel importante la participación de la comunidad, es en el mejoramiento del medio ambiente.

El mejoramiento ecológico es una tarea que debe ser compartida entre las autoridades municipales y la comunidad, con el fin de unir esfuerzos para conservar en óptimas condiciones los recursos naturales y procurar un ambiente sano en el municipio.

A tal efecto, la comunidad tiene que organizarse y hacerse responsable de proteger el equilibrio ecológico a través del cumplimiento de ciertas actividades, tales como:

- Recolección e incineración de desechos sólidos en lugares apropiados.
- Reforestación de bosques, parques, jardines y calles.
- Cuidado de especies animales y vegetales en peligro de extinción.
- Vigilancia del uso de recursos no renovables.

- Canalización de aguas residuales.
- Contrarrestar la contaminación del aire, agua y suelos.
- Vigilar la tala inmoderada de bosques.
- Vigilar que no se arrojen desechos orgánicos y materiales radioactivos.

Los órganos de participación de la comunidad forman parte de un sistema integrado de grupos de individuos relacionados entre sí, para cumplir ordenadamente ciertos objetivos previamente establecidos. La colaboración de estos órganos con el gobierno municipal es muy valiosa en la realización de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Por lo tanto, es importante que las autoridades hagan participar a estos grupos y establezcan una coordinación permanente con estas figuras de participación.

Es importante tener presente que con la participación de la comunidad, el gobierno municipal va construyendo o consolidando tres aspectos esenciales de la vida municipal, que consisten en:

a. La realización de acciones tendientes a lograr un desarrollo municipal.
b. La formación de una conciencia de cooperación y colaboración para satisfacer necesidades sociales.
c. El fortalecimiento de la comunicación entre las autoridades municipales y la comunidad, que garantice una función municipal y una acción comunitaria más efectivas.

Con su colaboración, la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y se origina una nueva actitud ante las autoridades al no esperar que éstas atiendan todos sus problemas, sino que la población mediante su participación colectiva procura resolver aquellos que están dentro de sus posibilidades, tratando, en todo caso, de asegurar el bienestar general.

8.6 RECOMENDACIONES

La materia ecológica requiere de una intensa participación de la comunidad, no puede ser especialmente pasiva, ni la autoridad constituirse en un agente que solo vigila y sanciona. Por este motivo, es muy importante promover la constitución de comités comunitarios o vecinales con objeto de alentar la participación social en el cuidado, conservación, preservación, remediación, rehabilitación y restauración del medio ambiente en sus localidades (Código para la Biodiversidad).

En este sentido, es necesario que las autoridades municipales, en coordinación con las del Estado y los particulares, desarrollen un intenso programa de educación ambiental que promuevan el consumo sustentable que significa " el uso de bienes y servicios que responden a necesidades básicas del presente y proporcionan una mejor calidad de vida, al mismo tiempo, minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de desperdicios y contaminantes, durante todo el ciclo de vida, de tal manera, que no se ponen en riesgo las necesidades de futuras generaciones"(Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo Sustentable).

Aunado al programa de educación se debe hacer un programa de difusión, de mercadotecnia ambiental, que promueva que las actividades humanas en general, y las económicas en particular, alteren lo menos posible al medio ambiente, utilizar los recursos eficientemente, promover al máximo el reciclaje y la reutilización, restaurar los ecosistemas dañados y reconocer la importancia de la naturaleza para el bienestar humano.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE
- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

ESTATAL

- COMISIÓN ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO
- COMISIÓN ESTATAL DE PARQUES NATURALES Y DE LA FAUNA
- COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN DEL SUELO EN EL ESTADO DE MEXICO
- DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO
- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Protección al Ambiente
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Asentamientos Humanos

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Código para la Biodiversidad del Estado de México
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Reglamento Interior de la Secretaría de Ecología
- Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana
- Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de México

DE ORDEN MUNICIPAL

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Guía Técnica No. 18, La Protección Ecológica en los Municipios, INAP, 1986, México, p. 43.

Capítulo IX

SIMPLIFICACIÓN, MEJORA REGULATORIA Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Contenido

Tema	Pág.
9.1 GENERALIDADES	196
9.2 MEJORA REGULATORIA	196
9.3 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	199
9.4 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	202
9.5 RECOMENDACIONES	203
FUENTES DE CONSULTA	205

9.1 GENERALIDADES

Los retos que enfrentan los gobiernos actuales son de tal magnitud, que los obligan a reconfigurar una Administración Pública capaz de facilitar y fortalecer las relaciones institucionales que se generan entre el gobierno y la sociedad, a través de la modernización de sus sistemas de gestión administrativa.

Responder a la necesidad de modernizar integralmente la gestión pública, implica diseñar e instrumentar una estrategia que permita al aparato gubernamental fortalecer, eficientar, racionalizar y simplificar su administración pública, para elevar la calidad de los servicios y mejorar la atención al usuario.

La necesidad y demanda ciudadana, exigen que los esfuerzos y beneficios de la simplificación administrativa no sólo se circunscriban al ámbito estatal, sino además, trasciendan a las administraciones municipales para que fortalezcan su capacidad de respuesta y beneficien directamente a sus habitantes.

Bajo este esquema de mejoramiento administrativo, dependencias y entidades de la administración pública estatal han implementado acciones tendientes a simplificar y desregular la gestión administrativa, a fin de lograr una mayor transparencia en la relación Estado-sociedad. Sin embargo, la necesidad y demanda ciudadana, exigen que los esfuerzos y beneficios no sólo se circunscriban al ámbito estatal, sino además, trasciendan a las administraciones municipales para que fortalezcan su capacidad de respuesta y beneficien directamente a sus habitantes.

Las administraciones municipales como las instancias más cercanas y sensibles a las demandas sociales, deben ser las principales promotoras e impulsoras de esta política, entendiendo que su ejecución coadyuvará a fortalecer su capacidad de gestión y elevar la calidad de sus servicios.

De ahí que se requiere que los municipios emprendan acciones que representen para el promovente de trámites y los usuarios:

- Disminución en el tiempo de respuesta,
- Reducción de traslados,
- Transparencia en los actos gubernamentales,
- Eliminación de requisitos innecesarios,
- Agilización de trámites,
- Sencillez en procedimientos,
- Descentralización de funciones y recursos,
- Desregulación de la actividad económica y
- Respuestas eficientes.

En este sentido, la simplificación en las administraciones municipales se constituye como una útil herramienta de trabajo de las instancias gubernamentales, para configurar de manera paulatina e integral una administración certera, ágil, transparente y cada vez más cercana a las demandas de la población.

9.2 MEJORA REGULATORIA

La evolución de la administración pública municipal debe conducir a incrementar su capacidad de incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, diseñando políticas de desarrollo que incrementen la capacidad productiva de la sociedad, así como su competitividad, que reduzcan

los costos directos e indirectos de funcionamiento de la economía por la intervención de las entidades gubernamentales y los costos de operación de éstas.

Realizar las acciones necesarias para diagnosticar, jerarquizar, proponer, ejecutar y evaluar tareas de simplificación, transparencia y mejora regulatoria, tendientes a agilizar, eficientar y clarificar sus procesos internos de trabajo y los trámites y servicios que prestan directamente a los ciudadanos, debe ser un propósito fundamental de la administración pública.

Existen tres estrategias fundamentales para reducir lo más breve y sencillo posible los trámites administrativos y fomentar una regulación necesaria y suficiente. La mejora regulatoria, la simplificación administrativa y la transparencia y rendición de cuentas.

Mejora Regulatoria

La regulación es el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los habitantes, las organizaciones y el gobierno mismo. Son instrumentos legislativos o administrativos de carácter general, tales como:

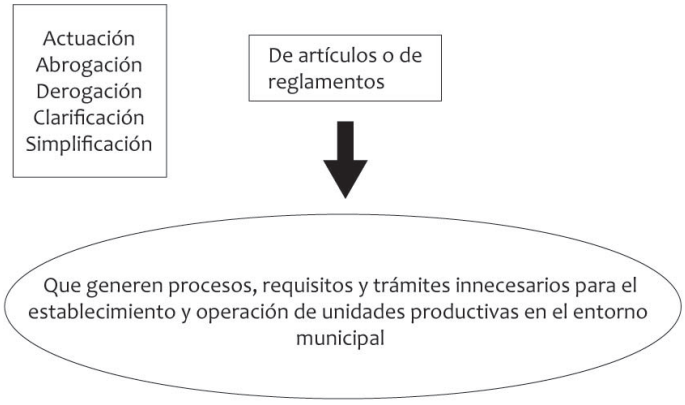
- Leyes;
- Reglamentos;
- Decretos;
- Normas Oficiales Mexicanas;
- Acuerdos;
- Circulares;
- Lineamientos;
- metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros.

Cuando la regulación está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva; genera corrupción y merma la calidad de los servicios gubernamentales.

La Mejora Regulatoria es la política pública cuyo fin es lograr que todo el gobierno sea riguroso en la expedición de componentes e instrumentos regulatorios y que siga un proceso sistemático basado en:

- El análisis de las alternativas regulatorias;
- La consulta pública incluyente y equilibrada;
- El análisis costo beneficio;
- La rendición de cuentas.

Consiste en aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia. Entre los objetivos centrales de la mejora regulatoria están en la protección de los intereses sociales del país al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas y, en general, el mejoramiento de la eficiencia de la economía y de su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes.



La mejora regulatoria tiene su fundamento en el Código Administrativo del Estado de México el cual señala, en sus artículos 1.17 al 1.22 que:

Las administraciones públicas estatal y municipales llevarán a cabo un proceso continuo de mejora regulatoria que contribuya al desarrollo social y económico del Estado.

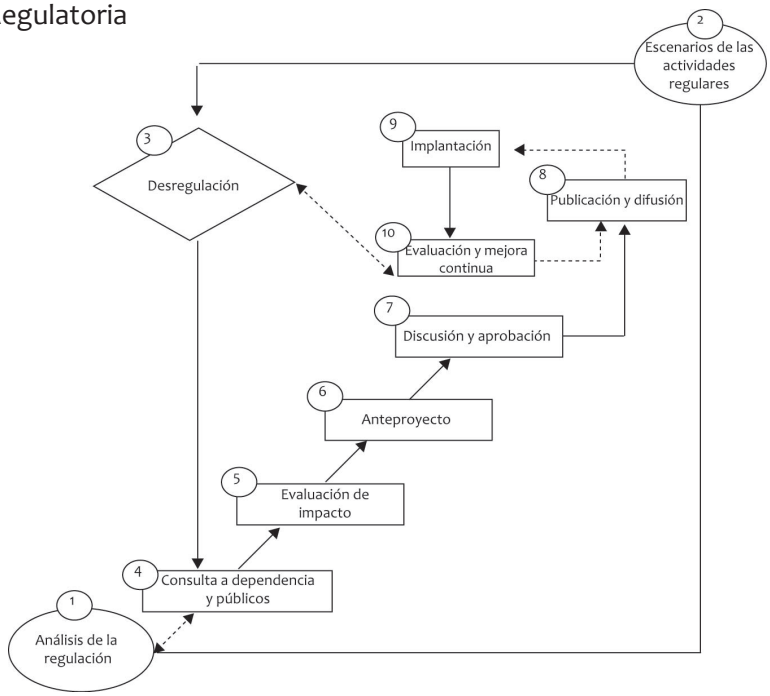
En las administraciones públicas estatal y municipales habrá un grupo interinstitucional de mejora regulatoria que, en el ámbito de su respectiva competencia, promoverá:

I. La transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones;
II. Que las regulaciones generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Los grupos municipales de mejora regulatoria tendrán las atribuciones siguientes:

I. Formular propuestas de mejora a las regulaciones del municipio correspondiente;
II. Dictaminar los proyectos de disposiciones de carácter general que se pretendan expedir en el municipio respectivo;
III. Aprobar, modificar o rechazar la información a inscribirse en el Registro Municipal del Trámite correspondiente.

Proceso de Mejora Regulatoria



Los fines de la mejora regulatoria son:

1. Facilitar la apertura y operación de empresas, particularmente las pequeñas y medianas.
2. Lograr que los beneficios de la mejora regulatoria lleguen plenamente a las empresas y los consumidores.
3. Capacitar recursos humanos e internalizar la mejora regulatoria en los servidores públicos municipales.
4. Consolidar la nueva forma de gobernar basada en el análisis, la transparencia y la consulta pública.
5. Fortalecer el Estado de Derecho.
6. Reducir la corrupción.

Áreas susceptibles de mejora regulatoria

- Agua potable y alcantarillado.
- Anuncios.
- Protección al medio ambiente.
- Desarrollo urbano.
- Servicios municipales.
- Obras Públicas.
- Funcionamiento de establecimientos comerciales y de servicios.
- Mercados y comercio en la vía pública.
- Planeación del desarrollo municipal.
- Reglamentos interiores por dependencia y entidad.
- Reglamentos que regulen y organicen la APM.

9.3 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

El Programa de Simplificación Administrativa Municipal, deberá contener acciones que impliquen una mejora sensible en la gestión administrativa y un beneficio significativo a la sociedad.

En ese sentido y con el propósito de potenciar el esfuerzo que habrán de emprender los gobiernos municipales, consideramos importante atender algunas premisas básicas:

- Los Ayuntamientos deben insistir en desarrollar un trabajo sistemático, integral y corresponsable; primero, entendiendo que este proceso de modernización administrativa no es un ejercicio eficientista o tecnocrático en el que los beneficios de la gestión pública se quedan sólo en el interior de las administraciones sin beneficios directos a los ciudadanos y, segundo, involucrando la participación social como un actor que, por un lado genere las principales demandas de simplificación y, por el otro, esté atento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las administraciones municipales y evalúe los resultados y beneficios del Programa de Simplificación.
- La voluntad política y el liderazgo de las autoridades municipales serán el mejor elemento para que conjuntamente con los distintos niveles jerárquicos de su administración, promuevan, impulsen y ejecuten las medidas de simplificación, estén atentos a su viabilidad y apoyen su ejecución en los términos acordados.
- La labor de simplificación implica desde luego asignar recursos para financiar su ejecución, siempre fortaleciendo la idea que las erogaciones que se realicen no representan un gasto sin una inversión que permitirá en el corto o mediano plazo elevar la calidad de los trámites y servicios, y efientar la gestión pública. Esta activi-

dad obliga a formular un planteamiento sobre costo beneficio, el cual no siempre debe ser expresado en términos financieros, sino sobre todo en la calidad con que se prestan los trámites y servicios; desde luego esto no significa trabajar con una indisciplina presupuestal.

- Es necesario que las tareas de simplificación y desregulación que emprendan los Ayuntamientos sean de alto impacto social, cuya ejecución permita beneficiar a un número importante de ciudadanos usuarios de los trámites o servicios incorporados a este proceso, o bien representen un avance importante en la modernización de la gestión pública.
- La simplificación administrativa no sólo implica agilizar trámites y servicios, sino además hacerlos transparentes, apegados a derecho, a fin de evitar la generación de conductas deshonestas de servidores públicos. Se necesita crear confianza en los actos de autoridad y elevar la credibilidad de la imagen del gobierno.

En razón de las anteriores premisas, las administraciones municipales enfrentarán en los siguientes años, un conjunto de retos y perspectivas en el cometido de hacer ágil, eficiente y transparente la gestión pública. Los esfuerzos que se emprendan en esta dirección no sólo han de continuar el esfuerzo hasta ahora realizado, sino sobre todo, encontrar nuevas alternativas de tipo normativo, administrativo y actitudinal, que permitan contar con administraciones públicas que faciliten y fortalezcan la relación entre el gobierno y la sociedad.[1]

A continuación se describen las actividades básicas que debe realizar la autoridad municipal para la integración, ejecución y evaluación de los programas de simplificación administrativa:

1. El Presidente Municipal como principal promotor de la simplificación y desregulación administrativa, someterá a cabildo el acuerdo para la integración, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de Simplificación Administrativa Municipal, para su aprobación.

En la misma sesión, se instalará el Comité Municipal de Simplificación,el cual estará integrado por el Presidente Municipal, regidores, titulares de las unidades administrativas y coordinador del programa; éste último será nombrado en esa sesión de cabildo por el Presidente Municipal.

Es importante destacar que la integración del Programa de Simplificación Municipal debe involucrar la participación de los ciudadanos y de sus órganos de representación, como un elemento indispensable e insustituible para la identificación de problemas, el establecimiento de prioridades y la evaluación de resultados, para que sean ellos quienes vigilen el cumplimiento de los compromisos asumidos, por lo que deben acordarse algunos mecanismos de consulta a la ciudadanía para recoger su apreciación sobre la calidad de los servicios y la atención brindada al público usuario.

2. Celebrada la sesión de cabildo, el coordinador del programa de simplificación y transparencia administrativa municipal, elaborará en un plazo breve, los lineamientos de trabajo para la integración, ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones de simplificación y desregulación administrativa del municipio.

El Presidente Municipal debe validar dichos lineamientos de trabajo, para posteriormente ser distribuidos a los titulares de las unidades administrativas involucradas en las acciones de simplificación y/o desregulación, para que con base a ellos integren sus proyectos respectivos.

[1] Modernización de la Gestión Pública en las Administraciones Municipales del Estado de México. Experiencias exitosas en simplificación administrativa. Gobierno del Estado de México, pp. 22 y 23.

3. Cada uno de los titulares de las unidades administrativas, elaborará un diagnóstico sobre la forma en que operan los servicios y trámites que en su área se ofrecen a la ciudadanía, detectando las fallas, deficiencias u omisiones y encontrando para ellas nuevas oportunidades de mejora. De este estudio analítico de la gestión municipal, se derivarán propuestas claras y concretas y se asumirán compromisos específicos, mismos que quedarán plasmados en el programa de simplificación administrativa municipal. Los proyectos de simplificación (compromisos) deberán ser requisitados y validados en los formatos que para tal efecto se diseñen.

El coordinador del programa reunirá los proyectos de simplificación y desregulación de las utilidades administrativas participantes e integrará el Programa de Simplificación Administrativa Municipal, el cual posteriormente será presentado al Presidente Municipal para su respectiva validación.

4. Validado el programa, cada una de las unidades administrativas ejecutará las medidas concretas de simplificación y desregulación para así cumplir los objetivos en tiempo y forma.

Para la operación del programa, es necesario:

- Precisar las tareas específicas a realizar en el orden y tiempo debidos.
- Identificar con claridad a los servidores públicos involucrados en los procedimientos a simplificar.
- Estimar los recursos financieros y humanos suficientes para cumplir los objetivos (los recursos empleados para tal efecto serán con cargo al presupuesto de la unidad administrativa que ejecuta).
- Acordar el mejor método de implantación de las medidas de simplificación para evitar molestias a los usuarios y capacitar al personal responsable de los nuevos procesos de trabajo.

Para dar seguimiento a la ejecución del programa, los responsables de las acciones de simplificación deberán remitir periódicamente al coordinador un informe de avances de las actividades realizadas (utilizando los formatos correspondientes), a fin de valorar el avance logrado y, en su caso, proponer medidas correctivas que aseguren el cumplimiento de las metas y objetivos.

5. Una vez concluidas las acciones de simplificación, es de suma importancia evaluarlas, ya que sólo a través de este ejercicio se conocerán los impactos y beneficios vertidos efectivamente a la ciudadanía. La evaluación no se debe quedar en la cuantificación de resultados sino sobre todo centrarse en la calidad y eficacia con que se prestan los servicios. Esta tarea, implica necesariamente la participación y opinión de los usuarios, son ellos quienes directamente padecen o se benefician de la forma en que opera la gestión en las oficinas municipales.

6. Finalmente, deben difundirse los resultados más relevantes obtenidos de la ejecución del programa, a efecto de que el público usuario conozca sus ventajas y disfrute sus beneficios.

La sistematización del trabajo de simplificación administrativa implica considerar, con la misma importancia que la formulación y ejecución, las etapas de seguimiento y evaluación. Las tareas de seguimiento permiten controlar, mediante criterios claros de referencia, la forma y grado en que se cumplen las metas y objetivos permitiendo establecer estrategias para prevenir o corregir a tiempo las desviaciones, deficiencias u omisiones en el desarrollo de los Programas.

Asimismo, la evaluación sistemática del Programa y de sus acciones permite conocer su grado de efectividad; no se trata desde luego de establecer una sencilla relación comparativa de lo planeado con lo realizado, sino sobre todo, valorar el grado en que se atendió o solucionó el problema que obstaculizaba el accionar eficiente del aparato administrativo, así como los beneficios directos que se brindan al público usuario de un trámite o servicio simplificado o desregulado. [2]

Son las anteriores algunas de las acciones a realizar por las autoridades municipales para simplificar y desregular trámites y procedimientos. Sin embargo, éstas por si solas, no garantizan el éxito de la simplificación administrativa en los municipios; se requiere como elemento fundamental, para que un ejercicio de este tipo tenga éxito, la voluntad política, el liderazgo y convicción del Presidente Municipal y de los servidores públicos involucrados en esta tarea, para sustituir las prácticas y actividades tradicionales por formas modernas e innovadoras de trabajo con el objeto de hacer de su administración un instrumento que agilice y facilite la relación gobierno-sociedad.

Es importante evitar el retraso de estas actividades para no posponer el trabajo corresponsable, sistemático e integral para modernizar la gestión pública. La definición retardada del Coordinador General del Programa de Simplificación y del Comité Municipal de Simplificación limita convocar a las diversas unidades administrativas al desarrollo de esta labor, analizar las propuestas de simplificación y formular compromisos específicos en la materia e iniciar su ejecución.

9.4 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Las acciones de transparencia de la gestión pública, tendrán como propósito facilitar y avalar que los servidores públicos actúen con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general.

- Objeto. Tutelar y garantizar a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y proteger datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados (por ejercicio de atribuciones).
- Tipos de información. Pública, toda en posesión de sujetos obligados por atribuciones; clasificada, considerada por la ley como reservada o confidencial, por el daño que puede causar su divulgación.
- Comité de información. Cuerpo colegiado que clasifica, atiende y resuelve los requerimientos de las unidades de información.
- El acceso es permanente y gratuito, salvo la expedición de documentos, grabaciones y reproducciones (previo pago de derechos correspondientes).
- Información de oficio. Permanente y actualizada (medio impreso o electrónico), leyes, reglamentos, directorio de servidores públicos, presupuestos, padrones de beneficiarios de programas, licitaciones, entre otras.
- Se solicita la información pública; de manera verbal o escrita.
- Datos personales. Sólo por la persona física identificada o identificable, salvo mandato de autoridad judicial.
- Negativa de información o corrección de datos personales. Recurso de revisión dentro del término de 15 días hábiles a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución ante el ITAIPEM.

[2] Ibídem. p. 21

• Comité de información. Órgano de sujetos obligados en el cumplimiento del derecho de información (Presidente Municipal, el responsable de la unidad de información y el titular del órgano de control interno).
• Periodo de reserva. Hasta por nueve años, salvo que dejen de existir los motivos a de la reserva.
• Reglamento. Proveer en la esfera administrativa la ejecución y cumplimiento de la ley de transparencia.

9.5 RECOMENDACIONES

El propósito fundamental de estos instrumentos es el de incrementar la competitividad del municipio e incidir en el desarrollo económico de la región. Un buen marco regulatorio debe fortalecer la certeza jurídica, tanto para autoridades como para los ciudadanos; debe tener una visión de largo plazo; debe generar eficacia y legitimidad en la acción pública y armonía en la relación entre los distintos actores de la sociedad.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

ESTATAL

- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Plan Nacional de Desarrollo

DE ORDEN ESTATAL

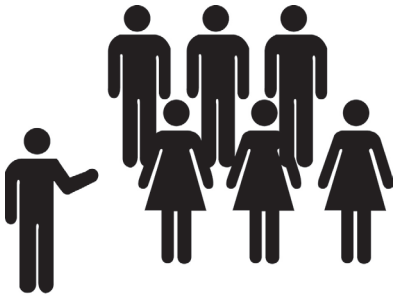
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México y Municipios
- Código Administrativo del Estado de México

DE ORDEN MUNICIPAL

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín informativo Desregulación y Simplificación Administrativa. Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría.
- Modernización de la Gestión Pública en las Administraciones Municipales del Estado de México. Experiencias exitosas en simplificación administrativa. Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría, IAPEM, Toluca, México, 1999.
- Revista IAPEM, No. 20 "Simplificación de la Administración Pública Estatal", octubre-diciembre de 1993.
- Revista IAPEM, No. 25 "Ventanilla Unica de Gestión: una experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público", enero-marzo de 1995.
- RODRIGUEZ Valencia, Joaquín. Simplificación Administrativa: un medio para el rendimiento organizacional. México, ECASA, 1992.



Capítulo X

CONTROL Y EVALUACIÓN

Contenido

Tema	Pág.
10.1 CONTROL Y EVALUACIÓN	208
10.2 FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL	208
LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	208
ACCIONES DE LA CONTRALORÍA	209
10.3 ORGANIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL	211
10.4 PLANES Y PROGRAMAS DE TRABAJO	212
10.5 LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	215
OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	215
PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA	216
EL PROGRAMA DE AUDITORÍA	216
EL INFORME DE AUDITORÍA	217
10.6 RECOMENDACIONES	218
FUENTES DE CONSULTA	219
ANEXOS	221

10.1 CONTROL Y EVALUACIÓN

En el desarrollo del proceso administrativo público una de las funciones más delicadas es la de control y evaluación. Esta función constituye un apoyo a la actuación directiva del titular de la administración pública municipal, cuyo objetivo primordial es la vigilancia, control y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las dependencias municipales, para la ejecución de sus programas de trabajo y el cumplimiento de sus objetivos.

El objetivo de la función de control y evaluación es la vigilancia, control y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las dependencias municipales para la ejecución de sus programas de trabajo y el cumplimiento de sus objetivos.

La importancia del control y la evaluación radica en garantizar la buena marcha de la institución municipal, a través de sus procesos de administración y gestión. En este sentido, para conseguir una buena gestión es necesario contar con programas de trabajo claros, límites de responsabilidad, buenos sistemas de trabajo y un adecuado seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.

El presidente municipal, como titular de la administración pública en este ámbito de gobierno, tiene la obligación de implementar y mantener actualizado un sistema de control interno, con la finalidad de salvaguardar los recursos con que cuenta el ayuntamiento, así como, garantizar la veracidad y confiabilidad de la información que en este se genere, promover la eficiencia y eficacia en las operaciones, fomentar el apego a la normatividad establecida, el cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos programados.

Es por esto, que se hace indispensable contar con una unidad administrativa especializada que supervise, evalúe y controle las actividades y procesos de las dependencias, ya sean controles de tipo jurídico, contable, administrativo o de avance físico y financiero. A esta unidad generalmente se le denomina contraloría municipal.

10.2 FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL

Debido a la amplitud de las actividades realizadas por los órganos de control y evaluación, la normatividad resulta muy extensa, ya que hay que cumplir con disposiciones de orden federal, estatal y municipal muy diversas.

Como ordenamientos fundamentales se destacan la Ley Orgánica Municipal, el Convenio de Coordinación entre el Gobierno el Estado de México y los Ayuntamientos de la entidad para el Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y colaboración en materia de simplificación administrativa, el Código Administrativo del Estado de México, el Código de Procedimientos Administrativos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

A la contraloría municipal de conformidad con lo establecido en el Artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal, le corresponde la ejecución de las siguientes funciones:

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

II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;
V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;
VIII. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y, con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;
IX. Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;
X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;
XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;
XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;
XIII. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;
XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;
XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;
XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
XVII. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

ACCIONES DE LA CONTRALORÍA.

La Contraloría Municipal es la unidad administrativa encargada de planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión pública municipal, y la de vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos, así como los propios que le determina la ley de ingresos municipal, se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos.

En este sentido, la contraloría municipal debe realizar las siguientes actividades:

En materia Jurídica

- Realizar las acciones necesarias para complementar y adecuar su marco reglamentario y normativo en materia de control y evaluación de la gestión pública y en lo relativo a la desregulación administrativa.

En materia de Fiscalización

• Proporcionar la información programática, presupuestal y de avance físico y financiero en la forma y términos que lo soliciten las autoridades correspondientes, con relación a las obras y acciones ejecutadas con recursos concertados o transferidos; los informes de evaluación que en su caso se efectúen y la documentación de carácter técnico, administrativo y contable referida a los mencionados recursos, incluyendo la correspondiente a la inversión municipal que forme parte de los convenios respectivos.
• Apoyar y facilitar las tareas de auditoría que se lleven a cabo en las obras y acciones financiadas con recursos concertados o transferidos; incluyendo la relativa a las aportaciones propias del municipio; y comisionar para tales actividades al personal técnico responsable de las obras o acciones.
• Realizar revisiones y supervisiones para el cumplimiento de la normatividad en cuanto a obra pública y adquisiciones de bienes y servicios, que se efectúen con recursos concertados o transferidos.
• Intervenir en los actos de licitación, ejercicio y cumplimiento de los contratos o pedidos relativos.
• Dictaminar el cierre de ejercicio de los recursos concertados o transferidos, solicitando la intervención de la Secretaría de la Contraloría para determinar las auditorías físico-financieras que específicamente deben practicarse.

En materia de Responsabilidades

• Participar conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría en la atención de las quejas y denuncias que presenten las comunidades beneficiadas con las obras y acciones que se lleven a cabo con recursos concertados o transferidos.
• Informar a la Secretaría de la Contraloría de cualquier irregularidad detectada con motivo de la ejecución de obras y acciones financiadas, de las que se deriven responsabilidades.
• Verificar la entrega-recepción de los recursos concertados o transferidos al cambio de la administración municipal.

En materia de Simplificación y Desregulación Administrativa

• Integrar, ejecutar y evaluar anualmente un programa de simplificación de la administración pública municipal.
• Instalar una Comisión Municipal de Simplificación Administrativa.
• Promover acciones de difusión, capacitación y evaluación que faciliten la ejecución de acciones de simplificación y desregulación administrativa municipal y coadyuvar al cumplimiento de los programas que en esta materia el gobierno estatal descentralice a los municipios.
• Participar en acciones de intercambio de información, que permita el conocimiento y aprovechamiento de experiencias en materia de desregulación y simplificación de la administración pública municipal.

En materia de Contraloría Social:

• Realizar por sí, o conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría, las verificaciones, supervisiones y evaluaciones a las obras y acciones ejecutadas con recursos concertados o transferidos, conforme a los lineamientos que establezca la Contra-

loría del Gobierno del estado, para conocer el grado de cumplimiento de las metas, y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas.
• Participar con la Secretaría de la Contraloría, en las acciones de capacitación, apoyo y orientación a las figuras de participación comunitaria promovidos por el Programa de Contraloría Social: Contralores Sociales de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), Vocales de Control y Vigilancia de los Comités Comunitarios del C.D.S, Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN).

En materia Programática:

• Programar actividades tendientes a evaluar las acciones de gobierno, a través de instrumentos que permitan medir el impacto, beneficio y satisfacción social, derivado de los recursos ejercidos que la Federación o el Estado transfieran al municipio.
• Cumplir con el programa de trabajo anual que se acuerde con la Secretaría de la Contraloría.
• Informar mensualmente a la Secretaría de la Contraloría del cabal cumplimiento de las acciones establecidas en el Programa de trabajo, en lo relativo a recursos concertados o transferidos, así como de las actividades de control interno que se hayan llevado a cabo.

Para fortalecer la operación del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública y apoyar la simplificación administrativa de los ayuntamientos, el Gobierno del Estado de México proporciona al municipio, a través de la contraloría municipal:

• Apoyo y asistencia técnica que requiera en programas de control y evaluación de la gestión pública, así como en las acciones de desregulación y simplificación de la administración pública municipal;
• Brinda asesoría y apoyo técnico para optimizar los trabajos de fiscalización, control y evaluación de los programas concertados y de los propios de la administración municipal;
• Capacitación a los servidores públicos;
• Colabora en la instrumentación de medidas preventivas para combatir los actos de corrupción;
• Proporciona la metodología e instrumentos para evaluar las acciones de gobierno, a efecto de medir el impacto, beneficio y satisfacción social, derivado de los recursos ejercidos que la Federación y el Estado le transfieran.

10.3 ORGANIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL

El ámbito de actuación de la contraloría municipal comprende la totalidad de las áreas, programas, recursos y actividades del ayuntamiento.

Dadas las características de las funciones que la contraloría municipal realiza, su ámbito de actuación comprende la totalidad de las áreas, programas, recursos y actividades del ayuntamiento, motivo por el cual dicho órgano de control debe ubicarse en el nivel inmediato inferior al titular de la administración pública municipal (presidente municipal), a quien se le informará directamente del resultado de las auditorías practicadas, quien

a su vez girará las instrucciones necesarias a las áreas correspondientes a efecto de que procedan a implementar las medidas para corregir o subsanar las irregularidades y deficiencias reportadas, con la finalidad de eficientar la administración que preside.

Los órganos de control municipal o contralorías municipales, para el cumplimiento eficaz de las funciones que la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones relativas les confiere, así como para el despacho oportuno de los asuntos que son de su competencia, deberán contar con una estructura orgánica acorde a sus necesidades, lo cual permitirá cubrir la totalidad de las actividades y operaciones que realizan las diferentes áreas que conforman el ayuntamiento, para efectuar las labores de control, fiscalización y evaluación.

La estructura que adopte la Contraloría Municipal deberá haber tomado en consideración la forma de organización, magnitud, complejidad y diversidad de las operaciones de la administración municipal; asimismo, se debe considerar el grado de desarrollo socioeconómico del municipio.

En este sentido, se proponen modelos de estructuras orgánicas (ver anexo) que deberán ser estudiados con la finalidad de adoptar aquél que más se ajuste a los requerimientos de cada órgano de control municipal, o en su caso, adaptarlas, considerando que son flexibles, en consecuencia, susceptibles de cambios.

10.4 PLANES Y PROGRAMAS DE TRABAJO

Las actividades y auditorías que realicen las contralorías municipales, deben ser controladas a través de la utilización de programas de trabajo. Estos programas son planes que se hacen previamente a la ejecución de las funciones que tienen encomendadas dichos órganos de control.

Para llevar a cabo una adecuada planeación deben conocerse los objetivos aprobados y características principales de las áreas que conforman la administración municipal, así como la información disponible sobre las operaciones y procedimientos empleados por éstas para el cumplimiento de sus actividades.

Una vez que el contralor municipal identifique los objetivos del ayuntamiento y tenga pleno conocimiento de la forma en que éstos se cumplen, estará en condiciones de programar sus actividades, debiendo considerar como prioritarios aquellos aspectos de control, operaciones, programas, procedimientos, entre otros, que a su juicio considere requieran de una revisión y análisis a fondo, ya sea para fortalecerlos y actualizarlos o en su defecto implementar nuevos, de acuerdo a las exigencias que se presenten en el municipio.

Los planes y programas de trabajo de una contraloría municipal se sustentan en las siguientes actividades básicas:

- Recabar información de los organismos y dependencias administrativas para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.
- Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas.
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.
- Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante informes periódicos sobre el proceso y resultado del control de gestión.

- Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.
- Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el presidente municipal.

Para que estas actividades sean efectivas y se logren los objetivos institucionales y el cabal cumplimiento de las funciones atribuidas a la contraloría municipal, es importante cumplir con un proceso básico consistente en:

Fijación de patrones de medida	Respetando la normatividad vigente y los procedimientos ya establecidos por la Secretaría de la Contraloría, se deberán tener claros cuales son los parámetros que servirán de referencia para evaluar las actividades de las distintas dependencias de la administración municipal.
Medición de resultados	De acuerdo al patrón establecido deberán asentarse los resultados de las revisiones efectuadas a las actividades de administración y gestión municipal.
Evaluación	A partir de los resultados se deberá hacer una comparación con las metas establecidas y asentar las causas del comportamiento detectado.
Aplicación de medidas correctivas	En este punto del proceso es importante considerar los comentarios de los encargados de las áreas respecto a la ejecución de sus programas, así como el juicio y recomendaciones emitidas por el contralor municipal, determinando las acciones que se deberán realizar a fin de lograr los objetivos establecidos.

La Secretaría de la Contraloría diseña el formato de programa general de trabajo, el cual permite a los titulares de las contralorías municipales registrar y calendarizar sus actividades de manera clara y precisa; asimismo permite cubrir en su totalidad los grandes rubros o programas en que son integradas las funciones del referido órgano de control.

En general, los programas son los siguientes:

PROGRAMAS DE TRABAJO DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL
• Emisión y promoción de ordenamientos jurídicos y normativos en materia de control y evaluación gubernamental.
• Auditorías e inspecciones técnicas de obras públicas.
• Responsabilidades y registro patrimonial de los servidores públicos municipales.
• Actos preventivos.
• Sistema municipal de quejas y denuncias.
• Procedimientos administrativos disciplinarios.
• Contraloría social.
• Simplificación administrativa municipal.

Las actividades de control y evaluación, al ser totales y permanentes, requieren que exista la adecuada comunicación del órgano de control con todas las entidades y sectores que intervienen en la realización de un programa; por ello es conveniente establecer un sistema de coordinación en dos sentidos:

Coordinación interna

Es aquella que se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

Coordinación externa

La coordinación hacia el exterior se manifiesta con diversas instancias:

Con las dependencias y organismos del gobierno estatal y federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas con recursos estatales o federales.

Con la población, para atender sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios, o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos.

No podemos dejar de considerar que las tareas de control y evaluación son muy delicadas y para ser efectivas se requieren tomar en consideración los siguientes aspectos:

Participación	Es importante que los titulares de cada área de la administración colaboren con el personal del órgano de control, proporcionando la información necesaria en tiempo y forma, concientizándose de la importancia de detectar las desviaciones, omisiones o deficiencias en general, a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la administración y gestión públicas.
Permanencia	Las actividades de control y evaluación se deben realizar durante todo el periodo que cubre la gestión del presidente municipal.
Control cuantitativo	Las actividades que sean sometidas a revisión deben poder ser evaluadas a partir de elementos cuantificables en una unidad específica.
Control cualitativo	Es importante evaluar la eficacia y eficiencia de las operaciones realizadas por las dependencias, a partir del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas y del logro de los objetivos de las mismas.
Totalidad	El control debe incluir todas las actividades realizadas por la administración pública municipal.

Una vez establecida la contraloría municipal, un sistema de control y evaluación, y entendidas las funciones y actividades básicas, se debe planear y programar el trabajo de este órgano de control. Este debe ocuparse no sólo de auditorías y mecanismos correctivos, sino también de mecanismos preventivos tales como capacitación y orientación a los servidores públicos de la normatividad a la que están sujetos por sus funciones y a establecer mecanismos de trabajo más eficientes y eficaces; así como establecer canales de comunicación con la ciudadanía para atender sus inquietudes y quejas respecto al servicio público.

El control gubernamental debe responder a las nuevas exigencias, en forma tal, que la prevención forme parte esencial de su enfoque y se distinga por su orientación constructiva e innovadora.

Hay una clara tendencia a que ocurra una estrecha vinculación entre el control y el mejoramiento de la gestión pública, es decir, que las instancias gubernamentales se concentren más en el logro de resultados que requiere una gestión productiva y eficiente, y no sólo en el cumplimiento de una normatividad frecuentemente excesiva; que se fiscalice no sólo la aplicación correcta del gasto público sino también cómo su ejercicio ha contribuido al logro de los objetivos a los que se destina y a cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir; que la vigilancia y el control no sólo se enfoque a detectar irregularidades o ilícitos sino también a pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de recursos y la efectividad de los programas; que el apego a la normatividad jurídica no sea por sí sola condición necesaria para alcanzar un desempeño satisfactorio en el servicio público, sino que tenga igual valor el cumplir eficazmente con los objetivos institucionales.[1]

10.5 LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

El mecanismo fundamental de control y evaluación es la auditoría gubernamental.

El mecanismo fundamental de control y evaluación es la auditoría gubernamental. Esta permite, mediante la revisión y análisis de las operaciones de las entidades, coadyuvar a proporcionar a los responsables de las mismas información relativa a la eficiencia, eficacia y transparencia con la que se manejaron y aplicaron los recursos en el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas establecidas, permitiendo que con toda oportunidad se promuevan las acciones necesarias para mejorar la administración.

OBJETIVOS DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

- Revisar si las dependencias y entidades de la administración pública cumplen con las disposiciones legales, normas y políticas aplicables en el cumplimiento y despacho de sus asuntos.
- Verificar que el control interno establecido en las dependencias y entidades de la administración pública coadyuve a la obtención de información financiera confiable, oportuna y útil, para la toma de decisiones.

[1] Barrera, Zapata Rolando. **Desregulación-Simplificación y una nueva ética en el servicio público** en Revista IAPEM No. 44 “Reforma del Estado y Gestión Pública”, octubre-diciembre de 1999, Toluca, México 2000. p. 168.

- Verificar la eficiencia de la dependencia o entidad, en la asignación y aplicación de sus recursos en cuanto al cumplimiento oportuno de los objetivos y metas establecidos.
- Proponer las recomendaciones necesarias para mejorar la eficiencia de las operaciones de las dependencias o entidades, así como para subsanar las irregularidades observadas.
- Comprobar el uso de recursos bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA[2]

La consideración previa sobre los procedimientos de auditoría, la extensión y profundidad, su oportunidad, papeles de trabajo a utilizar, registros, tiempos y recursos a utilizar conforman el proceso de planeación.

La planeación constituye uno de los aspectos más importantes de una auditoría, establecida en las Normas de Auditoría emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, así como en las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por las entidades públicas federales y estatales. En este sentido la garantía de un trabajo eficaz y oportuno se sustenta en la calidad del plan establecido. Este plan debe determinar:

- La información necesaria que permita conocer el área o rubro a auditar.
- Responsabilidades entre el personal asignado.
- Estimación de la duración de la auditoría.
- Garantizar la calidad de las evidencias.
- Facilitar la supervisión de la auditoría que permita garantizar la calidad de la misma.

La planeación de la auditoría se llevará a cabo por el auditor, asumiendo los Contralores Internos la responsabilidad final de la revisión o examen. Sin embargo, los supervisores de auditoría son quienes deberán revisar directamente los trabajos realizados en la planeación.

El proceso de planeación de la auditoría debe considerar las siguientes fases:

1. Investigación preliminar que determine los objetivos, procedimientos y alcances de la auditoría con base en el marco legal, las operaciones, estructura orgánica, funciones y procedimientos, estructura financiera, informes previos de auditoría e, inclusive, visitas físicas. Esta debe asentarse en el programa de trabajo.
2. Considerar las condiciones de comunicación intra e ínter institucional del área auditable.
3. Establecer las estrategias de desarrollo de la auditoría.
4. Establecer los mecanismos de control de avance del trabajo de auditoría.

EL PROGRAMA DE AUDITORÍA

El programa de auditoría representa un plan de trabajo para las contralorías municipales, el cual permite de manera conjunta el registro del cumplimiento de cada una de las etapas o procedimientos en el proceso de auditoría.

[2] Revisar la serie Cuadernos Técnicos y de Divulgación editados por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Para este apartado se recomienda el relativo a " Metodología para la Planeación, Supervisión y Control de Calidad de la Auditoría".

Para elaborar un programa de auditoría lo más apegado a la realidad municipal es recomendable efectuar un estudio preliminar de cada una de las áreas administrativas a auditar, con la finalidad de investigar las actividades que realizan, los controles que tienen implementados y la información que generan.

El programa de auditoría que elabore el contralor municipal, deberá ser anual y contendrá de manera clara y precisa la calendarización de las auditorías que habrán de practicarse a los diferentes programas y actividades a cargo de cada una de las áreas administrativas que conforman el ayuntamiento, reportando mensualmente los avances en su cumplimiento al titular de la administración municipal y a la Secretaría de la Contraloría cuando se trate de recursos concertados, en el formato que emita la propia Secretaría.

Un programa de auditoría debidamente planeado y adecuadamente preparado, es esencial para el cumplimiento de las responsabilidades de la auditoría gubernamental en forma eficiente, proporcionando además las siguientes ventajas:

VENTAJAS DEL PROGRAMA DE AUDITORÍA

- Un plan sistemático de cada fase del trabajo, es decir, los métodos, técnicas y procedimientos de auditoría sugeridos para el cumplimiento de los objetivos de la misma.
- Una base sistemática para la asignación del trabajo de auditoría a los auditores y supervisores.
- Fijar una rutina de trabajo económica y eficiente.
- Permite llevar un registro sumario de las labores realizadas.
- Orienta y ayuda al personal sin experiencia en lo relativo a los objetivos, alcance y procesos de la actividad de auditoría.
- Sirve como antecedente de trabajo realizado como consulta y guía para futuras auditorías de las demás áreas.

El informe de auditoría debe contener la expresión de juicios y opiniones fundamentadas en las evidencias obtenidas durante las revisiones efectuadas a las diferentes áreas que conforman la administración municipal.

EL INFORME DE AUDITORÍA

El informe de auditoría es el documento formal a través del cual el órgano de control interno da a conocer los resultados que se obtuvieron como producto final del trabajo de auditoría efectuado.

Este informe debe ser congruente con una política básica que consiste en revelar totalmente los resultados de las revisiones de acuerdo con las funciones, obligaciones y responsabilidades que les asigna la legislación aplicable.

El informe de auditoría debe contener la expresión de juicios y opiniones fundamentadas en las evidencias obtenidas durante las revisiones efectuadas a las diferentes áreas que conforman la administración municipal, sin ocultar o desvirtuar los hechos que pudieran inducir a errores, de ahí la importancia que tiene su contenido para la toma de decisiones del presidente municipal y para la evaluación por otros niveles de gobierno que tienen relación con el ayuntamiento.

La elaboración del informe de auditoría debe mantener una uniformidad de criterios para obtener un alto grado profesional, logrando en consecuencia alcanzar eficazmente los objetivos que se persiguen al presentarlo ante la máxima autoridad municipal.

Los objetivos que se deben alcanzar con el informe de auditoría del órgano de control interno municipal son los siguientes:

OBJETIVOS DEL INFORME DE AUDITORÍA

- Informar. Dar a conocer al titular del Ayuntamiento los principales resultados obtenidos en la auditoría practicada.
- Convencer. Demostrar fehacientemente que los resultados de la auditoría son válidos y tienen razón de ser.
- Obtener resultados. Proveer los elementos necesarios para la adecuada toma de decisiones y, en su caso, promover acciones tendientes a prevenir, corregir o eficientar las operaciones del Ayuntamiento.

Si el informe de auditoría cubre estos objetivos se convierte en un documento útil y efectivo, que permitirá la aceptación de los resultados de auditoría, así como la implementación de las recomendaciones sugeridas, lo cual coadyuvará al mejor funcionamiento de la administración municipal.

10.6 RECOMENDACIONES

El control gubernamental debe responder a las nuevas exigencias, en forma tal, que la prevención forme parte esencial de su enfoque y se distinga por su orientación constructiva e innovadora.

1. Vincular entre el control y el mejoramiento de la gestión pública, enfocándose a evaluar los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de recursos y la efectividad de los programas.
2. Verificar el cumplimiento de la presentación de la manifestación de bienes por parte de los servidores públicos.
3. Constatar que la entrega recepción se haga con apego a la normatividad y procedimientos señalados por el OSFEM.
4. Presentar cédulas de observaciones por violación a la normatividad.
5. Elaborar el informe de auditoría con las observaciones y acciones de mejora que procedan.
6. Comprobar la implantación de las acciones de mejora, las medidas preventivas y correctivas.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados

DE ORDEN ESTATAL

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México y Municipios
- Código Administrativo del Estado de México
- Código de Procedimientos Administrativos

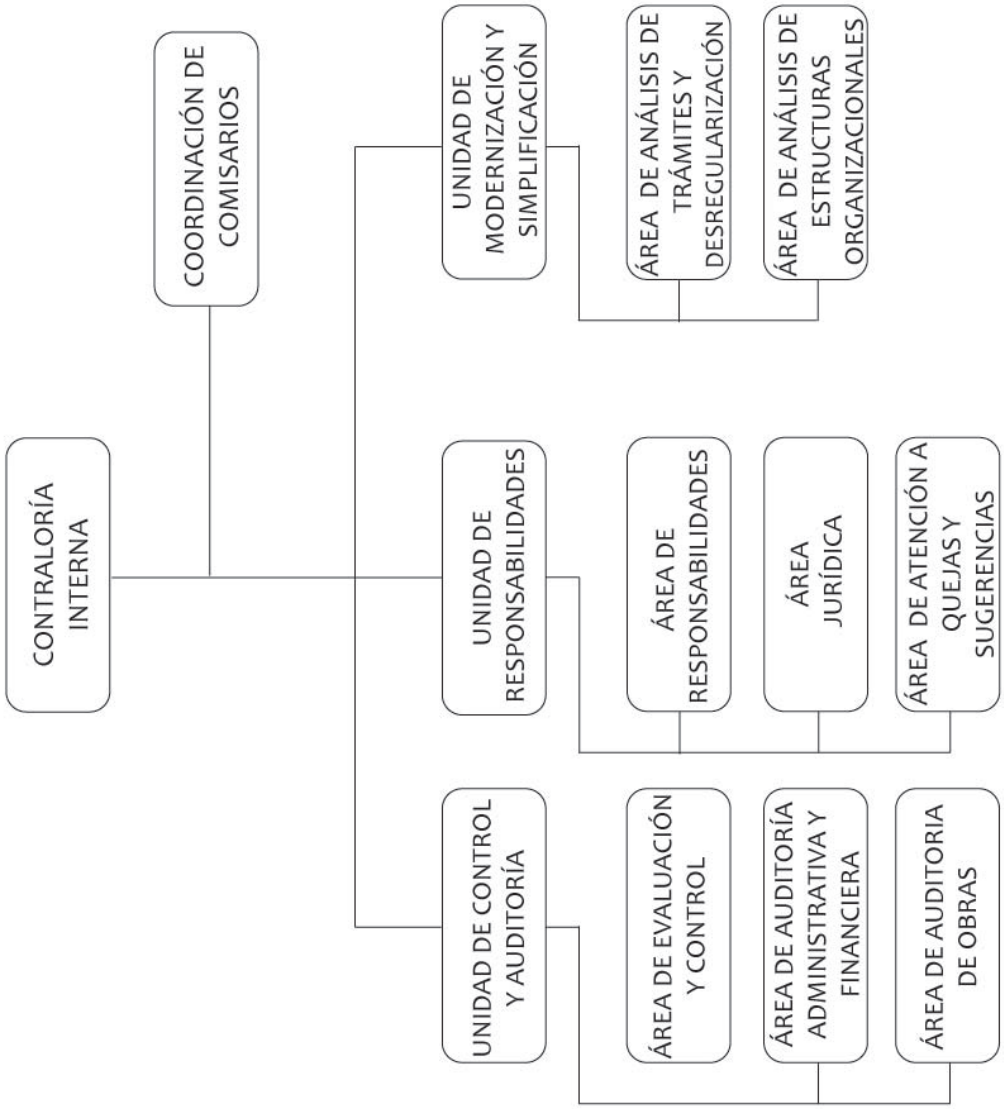
DE ORDEN MUNICIPAL

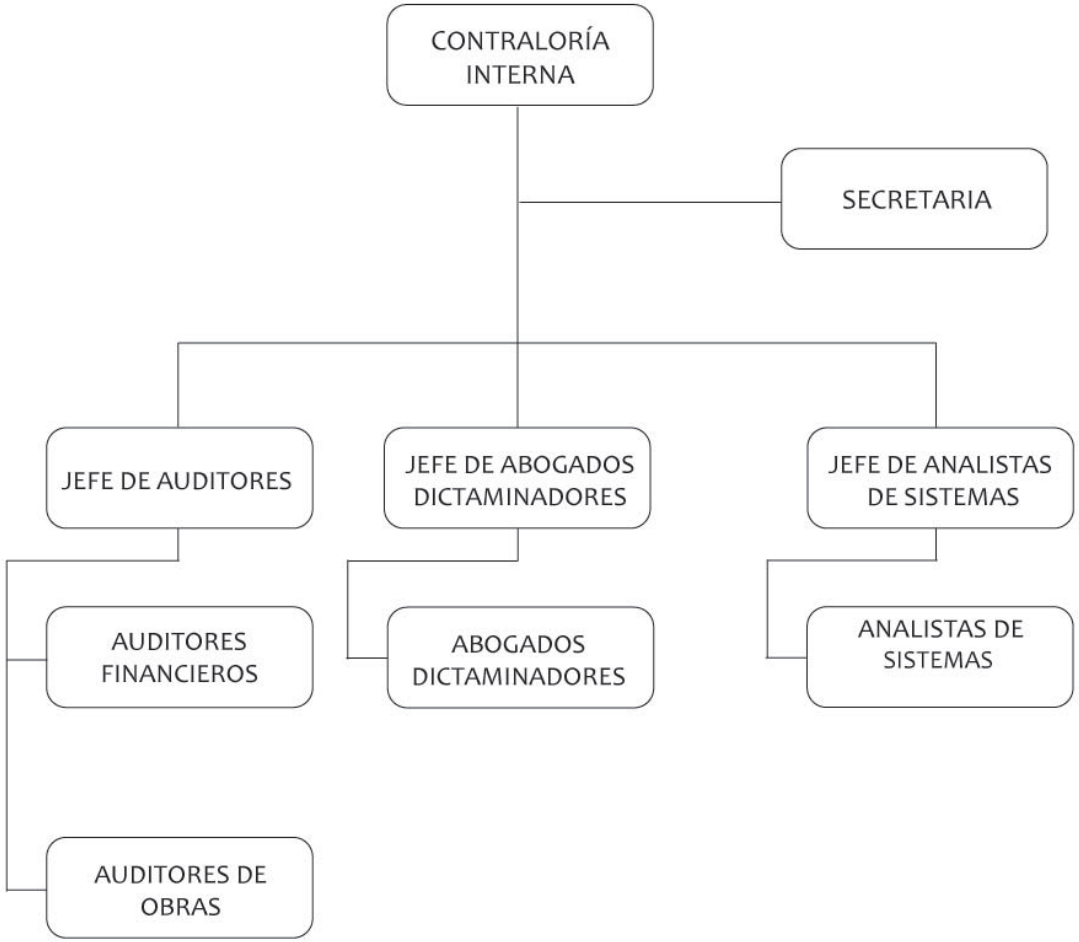
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México
- Bando de Policía y Buen Gobierno

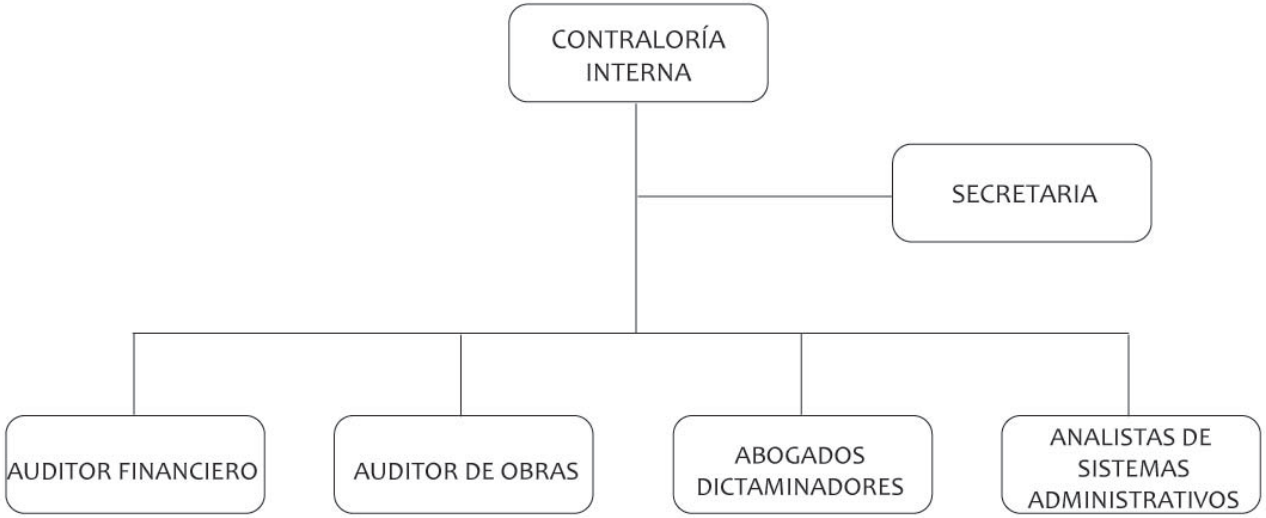
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

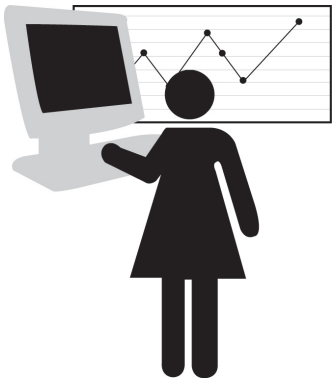
- Guía Técnica No. 13. El Control de Gestión Municipal. INAP, México, 1986.
- Manual del Contralor Municipal. Cuadernos Técnicos y de Divulgación No. 11, Gobierno del Estado de México-IAPEM, Toluca, Méx., 1996.
- MARTINEZ Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP, México, 1995.
- Revista IAPEM No. 44 “Reforma del Estado y Gestión Pública”, octubre-diciembre de 1999.

ANEXOS


CONTRALORÍA INTERNA
COORDINACIÓN DE COMISARIOS
UNIDAD DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN
ÁREA DE ANÁLISIS DE TRÁMITES Y DESREGULARIZACIÓN
ÁREA DE ANÁLISIS DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES
UNIDAD DE RESPONSABILIDADES
ÁREA DE RESPONSABILIDADES
ÁREA JURÍDICA
ÁREA DE ATENCIÓN A QUEJAS Y SUGERENCIAS
UNIDAD DE CONTROL Y AUDITORÍA
ÁREA DE EVALUACIÓN Y CONTROL
ÁREA DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA
ÁREA DE AUDITORIA DE OBRAS


CONTRALORÍA INTERNA
SECRETARIA
JEFE DE AUDITORES
JEFE DE ABOGADOS DICTAMINADORES
JEFE DE ANALISTAS DE SISTEMAS
AUDITORES FINANCIEROS
ABOGADOS DICTAMINADORES
ANALISTAS DE SISTEMAS
AUDITORES DE OBRAS


CONTRALORÍA INTERNA
SECRETARIA
AUDITOR FINANCIERO
AUDITOR DE OBRAS
ABOGADOS DICTAMINADORES
ANALISTAS DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS



Capítulo XI

MODERNIZACIÓN Y CALIDAD MUNICIPAL

Contenido

Tema	Pág.
11.1 CONTEXTUALIZACIÓN	226
11.2 ELEMENTOS DE CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO	226
GENERALIDADES	226
SISTEMAS DE CALIDAD	228
11.3 ISO 9001: 2000	231
NORMALIZACIÓN	231
ACREDITACIÓN	232
LA NORMA ISO 9001: 2002	234
11.4 EL FACTOR HUMANO	236
GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS	236
DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LOS EMPLEADOS.	239
COMPETENCIA LABORAL	240
FUENTES DE CONSULTA	243

11.1 CONTEXTUALIZACIÓN

En los últimos años los gobiernos locales han visto incrementado su reconocimiento como instancias de gobierno y como espacios de gestión administrativa. El aumento de recursos financieros, por transferencias federales y estatales, les han otorgado una fluidez de recursos que les ha permitido realizar obra pública constante y mejorar, en algunos aspectos, la calidad de vida de la población. Igualmente se ha incrementado su capacidad legal para realizar convenios y acciones de mayor envergadura con otras entidades, órdenes de gobierno o particulares.

Los gobiernos municipales tienen una mayor importancia en impulsar la participación ciudadana y promover el progreso y desarrollo socioeconómico de la población. Tienen un papel muy importante en la consolidación del proceso de descentralización nacional y en la democratización del poder político del Estado, en la capacidad de decisión de las comunidades sobre aspectos locales y en la recreación de la identidad nacional.

Sin embargo, el cúmulo de expectativas es mayor que la capacidad de respuesta actual e inclusive que sus capacidades legales, políticas, técnicas y económicas. Tradicionalmente se había pensado que los gobiernos disponían de recursos inagotables, capaces de cubrir todas la necesidades, con unidad de acción y de beneficio por si mismos. Sin embargo, los recursos son cada vez más limitados y las necesidades a cubrir cada vez más amplias y costosas; las acciones del gobierno pueden llegar a ser más caras, generar mayores problemas y tener un impacto negativo mayor que las de los particulares. La organización administrativa de los municipios tiende a mostrar una disfuncionalidad entre las estructuras administrativas y las demandas agravada por la carencia de recursos financieros, personal no profesionalizado, recursos técnicos y tecnológicos inexistentes o subutilizados, y la falta de sistemas de información que permitan incrementar la certeza y confiabilidad de la toma de decisiones e implementación de programas y acciones de gobierno.

Este entorno demanda el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las administraciones municipales para dar respuesta a las demandas de servicios públicos y para cubrir estándares mínimos de desarrollo desde los niveles de atención más próximos al ciudadano.

Es por esto importante incrementar la eficacia y transparencia de la acción gubernamental a través de la modernización de la administración pública municipal, que tienda a comprometerse con el desarrollo de la comunidad, su participación activa, la definición de programas de acción evaluables y satisfacción de los usuarios.

Las administraciones municipales deben modernizarse con base al cumplimiento de:
- Estándares de calidad.
- Instancias y procedimientos de participación ciudadana.
- Evaluación de gestión.
- Satisfacción al usuario.

11.2 ELEMENTOS DE CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

GENERALIDADES

La calidad está relacionada con las propiedades, atributos, características y especificaciones inherentes a un bien o servicio, que los diferencia de

otros en su misma categoría. Estas características se relacionan con la satisfacción de las necesidades y expectativas que de ellos tienen los usuarios.

En este sentido, la administración pública municipal, en su doble función como autoridad y prestador de servicios, tiene una relación frecuente con los habitantes y vecinos de una comunidad, a los que provee de bienes y servicios o sobre los que aplica disposiciones legales y administrativas, que obligan a una conducta determinada; es decir, se establece una relación usuario - proveedor. Esta relación se materializa a través de bienes (agua), servicios (recolección de basura) o información (procedimientos).

La relación debe considerar al menos tres aspectos:

- Atributos del bien o servicio. Oportuno, accesible, continúo, legitimo, eficaz, eficiente, óptimo y equitativo.
- Necesidades. Consideraciones particulares de las condiciones de una población con relación al mejoramiento de su nivel de vida y mantenimiento de la cohesión social y el orden jurídico.
- Expectativas. Características de la provisión del bien, servicio o información por parte de la autoridad, tiempos de atención y respuesta, costos y beneficios asociados y capacidad legal de defensa ante actos abusivos de la autoridad.

La calidad tiene dos dimensiones: técnica e interpersonal que se relacionan con la estructura de la organización, los procesos y los resultados.

La calidad toma dos dimensiones: técnica e interpersonal. La dimensión técnica de la calidad se refiere al conjunto de conocimientos y técnicas necesarias que se aplican en la elaboración de un bien o en la prestación de un servicio, que determinan su provisión. Por su parte la dimensión interpersonal se refiere a la relación que se establece entre el prestador o proveedor del servicio y el usuario del mismo.

Estas dimensiones se relacionan con tres ámbitos específicos:

- El primero de ellos se relaciona con la estructura organizacional como el conjunto de recursos necesarios para la prestación del servicio y la forma en que estos se deben relacionar.
- El segundo se constituye en el proceso, es decir, la seriación coordinada de las actividades necesarias para la prestación del servicio.
- El tercero se relaciona con el resultado, los beneficios que esperamos lograr o la conducta que deseamos modificar con la provisión del servicio.

La relación entre dimensiones y ámbitos toma sentido en el proceso de Garantía de la Calidad; es decir el conjunto de acciones continuas que permiten asegurar la calidad de un bien o servicio mediante la revisión de las condiciones bajo las cuales se provee, identificando deficiencias que permitan implementar las correcciones necesarias.

De hecho la garantía de calidad es un proceso cíclico que incluye al menos las siguientes etapas:

1. Estandarización que implica el establecimiento de un sistema ideal que debe tener como base mínima un sistema normalizado.

2. Establecimiento del sistema de monitoreo y evaluación de las actividades y procesos de producción de bienes o servicios.
3. Verificación de los resultados de ejecución.
4. Evaluación de los datos mediante contrastación de los resultados contra los estándares establecidos.
5. Aplicación de medidas preventivas y correctivas.
6. Diseño de nuevos sistemas. Inicio del cambio y retroalimentación del sistema.

Para llevar a cabo una administración orientada al mejoramiento y calidad de sus bienes y servicios, se disponen de diversas herramientas que en conjunto generan cambios importantes en el ambiente laboral, en el funcionamiento administrativo, en la relación usuarios - proveedores y en los procesos de la administración pública. Podemos señalar los siguientes:

- Planeación estratégica. Proceso de formulación general de los objetivos de la institución, así como la selección de estrategias, que sirven como guías generales de acción de la misma, para alcanzar esos objetivos, mismos que deberán analizarse en un entorno interno y externo de incertidumbre sobre el que se establece la forma en que los recursos serán utilizados, y las políticas generales que orientarán la adquisición y administración de tales recursos, considerando a la organización como una entidad total.
- Aseguramiento. En relación con la estandarización es la verificación periódica del cumplimiento de estándares.
- Mejoramiento continuo. Esfuerzo cíclico y continuado basado en el uso de herramientas estadísticas, que permiten el control y mejora de la calidad durante todo el proceso. Es decir, el mejoramiento entendido como el logro sostenido de niveles de calidad sin precedentes.
- Reingeniería. Análisis de procesos encaminado a modificarlos de manera radical.
- Benchmarking. Sistema de evaluación comparativa de referencia que identifica las prácticas que, en un conjunto de competidores, conduce a uno de ellos a destacar sobre los demás.

En cualquier caso el establecimiento de un sistema de calidad es un proceso que requiere de la participación activa de prestadores del servicio y usuarios, bajo una dirección proactiva y comprometida.

SISTEMAS DE CALIDAD

Cuando hablamos de un sistema de calidad, nos referimos a un conjunto documentado de procedimientos administrativos y técnicos, compuesto de elementos interactuantes, interdependientes e interrelacionados, cuya finalidad es coordinar las acciones de toda la institución para asegurar la correspondencia entre las expectativas que el usuario tiene del servicio y las características del mismo, de tal manera que se produzca satisfacción conforme a sus necesidades.

En este sentido los sistemas de calidad se orientan a:

Uno. Identificar las necesidades actuales de los usuarios tales como obras y servicios requeridos por la comunidad, tipo de trámites que realizan en oficinas públicas, tiempos o facilidades de atención, entre otros. De igual manera se deben identificar las necesidades futuras de los usuarios en términos de temporalidad, desarrollo económico y cambios en tecnologías, así como cambios sociales y demográficos.

Dos. Procesos y procedimientos claros, sencillos, transparentes y evaluables sustentados en la capacidad legal de la institución, así como en los derechos y obligaciones de los usuarios. El sistema debe atender tanto el proceso como los resultados, a fin de lograr permanencia y crecimiento continuo. De esta manera se puede presentar el desarrollo, lo cual implica la capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, tanto internos como externos.

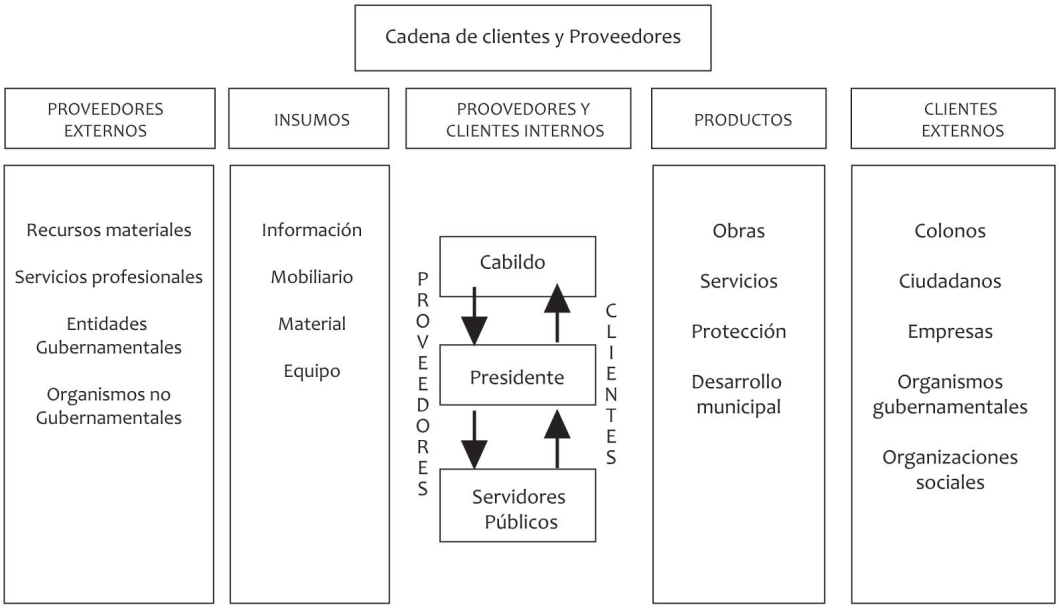
Tres. Desarrollo de los recursos humanos de la institución como factor crítico de las organizaciones y de potencialización de los sistemas de calidad.

Cuatro. Interrelación del sistema con su entorno institucional (con dependencias de otros órdenes de gobierno, poderes e instancias privadas), social (comunidades y organizaciones sociales) y ecológico.

Para establecer un sistema de calidad que responda a las necesidades del entorno, que pueda generar aceptación y expectativas en los ciudadanos, y satisfacción en el servidor público, debe tener las siguientes características:

- Estar diseñado para aplicarse en el ámbito institucional y permitir comparar el desempeño de las distintas dependencias.
- Incluir elementos conceptuales y metodológicos, así como elementos prácticos.
- Impulsar el liderazgo y la integración de equipos con proyectos propios.
- Optimizar el uso de los recursos existentes.
- Promover una cultura de calidad entre usuarios y prestadores de servicios.

El objetivo de un sistema de calidad, por tanto, es desarrollar una cultura de calidad, que promueva el compromiso de los prestadores de servicios en el desempeño de sus actividades, fomentando la participación de los usuarios en el mejoramiento de su atención, y que genere un impacto favorable en las condiciones de vida de la población. Es decir establecer una cadena de usuarios (clientes, ciudadanos, habitantes) y proveedores (dependencias, autoridades, servidores públicos).



Para implantar el sistema de calidad es conveniente seguir los siguientes pasos:

1.Diagnóstico. El cual califica el nivel de calidad de los servicios, que incluye la opinión de usuarios y prestadores.
2.Planeación del sistema. Lo que implica decidir todo lo que la organización debe hacer para permanecer y crecer rediseñando la misión, visión y comportamiento de la institución.
3.Formación de equipos de trabajo. Estos equipos pueden estar conformados en cuatro niveles para toda la institución.

a) Un comité directivo: que establece directrices, autoriza recursos, toma decisiones y motiva al personal.
b) Una coordinación operativa: que promueve y participa en la elaboración y operación del programa y en las actividades de capacitación, sensibilización y evaluación.
c) Una coordinación de medición: que organiza y participa en el diagnóstico basal, en la evaluación y monitoreo del programa.
d) Una coordinación de capacitación: que organiza e imparte las actividades de sensibilización y capacitación.

4. Rediseño de procesos. El proceso es un conjunto de actividades relacionadas, que tienen un insumo, lo transforman y crean un resultado. La transformación de cualquier proceso debe agregar valor al insumo y su resultado, ser útil y efectivo para el usuario. La orientación a los procesos implica: mejorar la calidad del producto y/o servicio ofrecido, reducir el tiempo del ciclo y reducir el costo; por lo tanto, se debe identificar los procesos claves de la organización y sus propietarios, su funcionamiento e interrelaciones con otros procesos de la institución y las oportunidades de mejora.
5. Sensibilización y capacitación. Esta actividad es clave para el éxito del sistema de calidad. Los servidores públicos deben estar convencidos de los beneficios que el sistema traerá para su trabajo, así como de la importancia que tienen en la ejecución del sistema, deben comprenderlo y hacerlo propio y no solo ser capaces técnicamente de aplicarlos. Los sistemas de calidad están orientados a la colaboración y participación de todos los integrantes de la organización.
6. Ejecución. Una vez satisfechas las etapas anteriores, el proyecto o proyectos de cambio se implantan fijando un tiempo de maduración, acompañados de un programa de sensibilización y asesoría del nuevo sistema hacia el usuario.
7. Evaluación. El análisis de resultados debe arrojar como puede mejorarse el sistema. Para este efecto, es indispensable contar con un sistema de indicadores basado en un sistema normalizado y también en la experiencia entre organizaciones similares.

El indicador debe ser:

- Sencillo.
- Didáctico.
- Operador de variables y estándares de desempeño.
- Ponderable.
- Facilitador de la autoevaluación.

8. Mejora continua. Un sistema de calidad debe aspirar a ser mejor cada vez, es dinámico y permite la retroalimentación como base de la mejora permanente. Es en la mejora continua donde toma sentido todo el sistema, lo que implica definir

que es lo que se va a mejorar, medir su efectividad, controlar el proceso y mejorar el servicio o bien.

La organización pública será exitosa en la medida que simultáneamente: satisfaga las necesidades de los usuarios, incremente la cobertura de servicios, aumente la efectividad y asegure su participación en la comunidad. Por tanto, el sistema de calidad enfatiza la prevención de problemas y reclamaciones, buscando que la organización sea capaz de evitar que el problema se repita y enfrentar nuevas situaciones.

Finalmente, no debemos olvidar que la calidad implica brindar al usuario:

- El máximo beneficio,
- Con las menores molestias,
- A un costo adecuado,
- Cumpliendo con los estándares determinados para el bien o servicio, y
- De acuerdo con los valores sociales imperantes.

11.3 ISO 9001: 2000

NORMALIZACIÓN

La Dirección General de Normas es la dependencia del Ejecutivo Federal que tiene la responsabilidad de elaborar y mantener un Catálogo de Normas. Codifica las normas oficiales mexicanas (NOM's) por materias, mantiene el inventario y colección de las NOM's y normas mexicanas (NMX´s), así como de las normas de referencia y normas internacionales. También tiene entre sus funciones otorgar la aprobación de los organismos de certificación, unidades de verificación, laboratorios de calibración y laboratorios de pruebas, que coadyuvan en la evaluación de la conformidad, cuyo objeto es comprobar que un producto, servicio o proceso cumple con las especificaciones señaladas en las normas oficiales mexicanas y, en su caso, las normas mexicanas, expedidas por la Secretaría de Economía.

El catálogo mexicano de normas contiene el texto completo en español de las NOM's y las NMX's, vigentes en México expedidas por la Secretaría de Economía, así como el listado de las NMX´s expedidas por los organismos nacionales de normalización y el texto de las normas de referencia expedidas por las entidades de la administración pública federal.

La Normalización es el proceso mediante el cual se regulan las actividades desempeñadas por los sectores tanto privado como público, a través del cual se establecen la terminología, la clasificación, las directrices, las especificaciones, los atributos, las características, los métodos de prueba o las prescripciones aplicables a un producto, proceso o servicio.

Los principios básicos en el proceso de normalización son: representatividad, consenso, consulta pública, modificación y actualización.

Este proceso se lleva a cabo mediante la elaboración, expedición y difusión a nivel nacional, de las normas que pueden ser de tres tipos principalmente:

a) Norma oficial mexicana. Es la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias normalizadoras competentes a través de sus respec-

tivos Comités Consultivos Nacionales de Normalización, de conformidad con las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se le refieran a su cumplimiento o aplicación.

b) Norma mexicana. La que elabore un organismo nacional de normalización o la Secretaría de Economía en ausencia de ellos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 de la LFMN, en los términos de la LFMN, que prevé para uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

c) Las normas de referencia que elaboran las entidades de la administración pública de conformidad con lo dispuesto por el artículo 67 de la LFMN, para aplicarlas a los bienes o servicios que adquieren, arrienden o contratan cuando las normas mexicanas o internacionales no cubran los requerimientos de las mismas o sus especificaciones resulten obsoletas o inaplicables.

Dentro del proceso de normalización, para la elaboración de las normas nacionales se consultan las normas o lineamientos internacionales y normas extranjeras, las cuales se definen a continuación:

d) Norma o lineamiento internacional. La norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional de normalización u otro organismo internacional relacionado con la materia, reconocido por el gobierno mexicano en los términos del derecho internacional.

e) Norma extranjera. La norma que emite un organismo o dependencia de normalización público o privado reconocido oficialmente por un país.

ACREDITACIÓN

Por otro lado, la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (EMA) es la entidad de gestión privada, de tercera parte, imparcial, incluyente y profesional, que tiene como objetivo acreditar a los organismos de la evaluación, ya sean laboratorios de prueba, laboratorios de calibración, organismos de certificación y unidades de verificación u organismos de inspección.

La acreditación es el acto que da la seguridad y avala que los laboratorios de calibración y/o ensayo, unidades de verificación (organismos de inspección) y organismos de certificación ejecuten las regulaciones, normas o estándares correspondientes con precisión para que comprueben, verifiquen o certifiquen los productos y servicios que consume la sociedad.

Los principios que EMA busca en la acreditación son:

Confidencialidad. Es el manejo reservado de la información obtenida por el personal de EMA, por los miembros de los órganos colegiados y por los evaluadores de la enti-

dad, en las actividades de evaluación y en el proceso de acreditación de una persona y organización.

Equidad. Es la igualdad de trato proporcionado por parte del personal de EMA, los evaluadores, los órganos colegiados -de acuerdo a los procedimientos establecidos- a las organizaciones evaluadas, independientemente de su volumen de trabajo, localización, gama de servicios o de cualquier otra característica que la singularice.

Veracidad. Es el apego del personal de EMA y de sus órganos colegiados a los procedimientos, condiciones, referencias y normas establecidas para efectuar el trabajo de evaluación.

Imparcialidad. Es el apego del personal de EMA y de sus órganos colegiados al juicio basado en la comparación objetiva de la información con los documentos de referencia, sin consideraciones personales o individuales.

Competencia técnica. Es el apego del personal de EMA y de sus órganos colegiados a la capacidad y la confiabilidad de suministrar los servicios de evaluación y acreditación de forma homogénea y no discriminatoria.

El procedimiento de acreditación que realiza EMA consiste en:

1. **Solicitud.** Los organismos que quieran certificar sistemas, productos o personas deberán llenar una solicitud ante EMA la cual es revisada.
2. **Designación del grupo evaluador.** EMA designa a los evaluadores, el cual realizara la evaluación documental, en sitio y la evaluación de seguimiento.
3. **Evaluación documental.** Se evalúan los procedimientos técnicos y del sistema de calidad documentados, para determinar que el solicitante cuenta con los elementos necesarios. La evaluación documental consiste en evaluar los documentos del sistema de calidad y técnicos con base a la(s) norma(s) NMX-EC-062, NMX-EC-065, ISO/IEC GUIDE 66 o NMX-CC-11 (vigentes) y las directrices de IAF correspondientes, según sea el caso, y a las normas de certificación sujetas al alcance de la acreditación.
4. **Evaluación en sitio.** Consiste en evaluar en las instalaciones del solicitante.
5. **Visita de testificación.** Se deben testificar las actividades en sitio de una o más auditorías dirigidas por el solicitante.
6. **Dictaminación.** Esta etapa del proceso define las responsabilidades y actividades que permitan a EMA otorgar, negar, reducir, suspender o retirar la acreditación, una vez que el solicitante ha concluido el proceso de evaluación, incluida la testificación.

• Evaluación de seguimiento. Esta etapa se genera cuando se expide un dictamen que requiere la presentación de acciones correctivas; cuando se reciben en EMA quejas o reclamaciones de la actuación del organismo de certificación; o cuando se quiere verificar que no han ocurrido cambios no informados en el organismo de certificación. El seguimiento se puede hacer a través de una evaluación documental, o a través de una evaluación en sitio.
• Evaluación de vigilancia. Esta etapa del proceso de evaluación y acreditación consiste en realizar la evaluación del organismo de certificación acreditado, para verificar que se mantienen las condiciones bajo las cuales se concedió la acreditación.
• Renovación (reevaluación) de la acreditación. Esta etapa del proceso de evalua-

ción y acreditación consiste en realizar nuevamente el proceso completo de evaluación y acreditación, para evaluar las condiciones bajo las cuales se concede la acreditación, al término de su vigencia, con fines de que se vuelva a expedir la acreditación.

• Ampliación y/o actualización de la acreditación. Esta etapa del proceso de evaluación y acreditación consiste en llevar a cabo una evaluación para dictaminar respecto a la ampliación solicitada, ya sea por ampliación de normas o ampliación de sectores. [1]

Este proceso es importante dado que al contratar un organismo certificador se deberá asegurar que este debidamente acreditado por EMA y aprobado por la Dirección General de Normas.

LA NORMA ISO 9001: 2000

La International Organization of Standardization (ISO) es una institución con sede en Suiza cuya misión es promover el desarrollo de la estandarización a nivel mundial, a fin de facilitar el intercambio de bienes y servicios. Esto garantiza que cualquier bien o servicio certificado bajo la norma ISO cumple con las especificaciones en cualquier parte del mundo. Esto agrega un valor de competitividad importante a los municipios, al garantizar un procedimiento estandarizado y generar certidumbre ante el sector social y privado, tanto local como nacional e internacional.

La ISO 9001: 2000 esta integrada por:

1. Objeto y campo de aplicación.
2. Referencias normativas.
3. Términos y definiciones.
4. Sistema de Gestión de la Calidad.
5. Responsabilidad de la dirección.
6. Gestión de los recursos.
7. Realización del producto.
8. Medición, análisis y mejora.

Los primeros tres elementos forman parte de la misma norma en cuanto a sus características. Las siguientes constituyen los requisitos que debe satisfacer la organización para obtener la certificación.

El Sistema de Gestión de Calidad establece los requisitos que debe cubrir la organización. Estos son de carácter general y de documentación.

• Los requisitos generales se refieren a la identificación de los procesos necesarios para el sistema; su secuencia e interacción; el aseguramiento de eficacia de la operación y control del sistema; aseguramiento de disponibilidad de recursos e información para la operación y seguimiento de los procesos; seguimiento, medición y análisis de los procesos e implementación de las acciones para el logro de los objetivos y mejora continua del sistema.

[1] Entidad Mexicana de Acreditación A.C. www.ema.org.mx

• Los requisitos de documentación establecen que debe existir una política de calidad y de objetivos de la calidad; un manual de la calidad en el que se determine el alcance, procedimientos documentados y exclusiones a la norma; un procedimiento de control de documentos que se generan y reciben, así como un control de registros.

El siguiente párrafo se refiere a la responsabilidad de la alta dirección con el sistema de gestión de calidad; es decir, los compromisos tácitos de ésta, que aseguren el funcionamiento del Sistema de Gestión de Calidad. Se divide en seis apartados:

• Compromiso de la Dirección. Debe presentarse evidencia del compromiso de la alta dirección con el sistema.
• Enfoque al cliente. Aseguramiento de los requisitos del cliente para el logro de su satisfacción.
• Política de calidad. Aseguramiento de la política de calidad con los fines de la organización.
• Planificación, tanto de los objetivos de calidad como del Sistema de Gestión de Calidad.
• Responsabilidad, autoridad y comunicación. Debe asegurarse que las responsabilidades y la autoridad son claras y conocidas en la organización. También debe existir un representante de la alta dirección que debe asegurar los procesos necesarios del sistema, informar a la alta dirección del funcionamiento del sistema y de las mejoras. Por último, deben asegurarse los procesos de comunicación necesarios para el buen funcionamiento del sistema.
• Revisión por la dirección. Obligación de la alta dirección con el sistema para asegurar su funcionamiento, retroalimentación y mejora.

El sexto apartado se refiere a la gestión de los recursos. Se divide en cuatro puntos:

• Provisión de recursos. Aseguramiento de los recursos para mantener el sistema.
• Recursos humanos. Aseguramiento de la capacidad del personal que participa en el proceso en cuanto a educación, formación, habilidades y experiencia; así como, en cuanto a la sensibilización con relación a su trabajo.
• Infraestructura. Edificios, servicios, equipos de oficina y equipos de cómputo, necesarios para el proceso.
• Ambiente de trabajo.

El apartado séptimo se refiere a la realización del producto:

• El primer punto de este apartado señala que la organización debe planificar y desarrollar los procesos necesarios para la realización del producto de manera congruente con otros procesos del Sistema de Gestión de Calidad.
• El segundo punto se refiere a los procesos relacionados con el cliente, por lo cual la organización debe determinar los requisitos especificados por él en relación con el producto, así como los requisitos legales y organizacionales. Revisar los requisitos y documentarlos, así también disponer de un sistema para comunicarse con los clientes previo, durante y posterior al proceso.
• El tercer punto se refiere al diseño y desarrollo del producto que implica la planeación, el diseño, la revisión, la verificación y la validación y el control, que aseguren un proceso documentado y apegado a la norma en el diseño y desarrollo de los productos.
• El cuarto punto especifica el proceso de compras a fin de asegurar que los proveedores suministren los productos conforme a los requisitos de calidad de la organización.

• El quinto punto regula la producción y presentación del servicio. En este punto es muy importante los controles y validación de los procesos de producción, asegurar los bienes propiedad de los clientes a cargo de la organización y el aseguramiento de la calidad de los mismos y el servicio relacionado desde su producción hasta la entrega.

El apartado octavo regula la medición y el análisis de mejora. Se compone de cinco puntos:

• Generalidades. Para establecer la mejora continua tanto del producto como del Sistema de Gestión de Calidad, la organización debe tener procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora.
• Seguimiento y medición. La organización debe establecer mecanismos para obtener información sobre la satisfacción del cliente, auditar el Sistema de Gestión de Calidad para asegurar su desarrollo planificado, seguir y medir los procesos del Sistema de Gestión de Calidad y del producto mismo, a fin de asegurar la conformidad con la norma, establecer medidas preventivas y correctivas, y tener una base de información para el sistema de mejora continua.
• Control del producto no conforme. Prevenir que un producto no adecuado a lo establecido por la norma llegue al cliente, establecer documentación sobre los aspectos en su producción que generan la no conformidad con la norma, así como verificar las correcciones, son los aspectos más sobresalientes de este punto.
• Análisis de datos. Este análisis se orienta a la satisfacción del cliente, el producto, los procesos y los proveedores, a fin de demostrar la eficacia del Sistema de Gestión de Calidad.
• Mejora. El Sistema de Gestión de Calidad debe tender a superarse continuamente con base a una política de calidad y a la documentación de las acciones preventivas y correctivas, que se dan en los procesos de producción y de servicio.

Como se puede observar la norma ISO 9001: 2000 se basa en un sistema de gestión de calidad por procesos, que deben estar perfectamente documentados desde las políticas que lo regirán, la producción del bien o servicio, los procedimientos generales y específicos, sus controles, la interrelación con otros procesos y la activa participación de los distintos niveles jerárquicos en la administración. Es un sistema que requiere un alto compromiso de las autoridades, no sólo para conseguir la certificación, sino para establecer un cambio definitivo en la actuación del servicio público que se refleje en una mejor relación con la sociedad y en una garantía de eficacia y buen uso de los recursos públicos.

Actualmente se encuentra en transición la revisión de la norma para la versión 9001: 2008, sin embargo no existen cambios importantes a nivel conceptual o de requerimientos. Se prevé que la revisión de 2012 incluirá cambios de alto beneficio e impacto.

11.4 EL FACTOR HUMANO

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS

La importancia de los recursos humanos en las organizaciones siempre ha sido considerable, sin embargo, en los tiempos actuales no solo es un factor necesario sino diferencial. Sus capacidades, actitudes, integración y motivaciones marcan la diferencia entre las organizaciones. Los recursos materiales y tecnológicos están disponibles en la misma cantidad y calidad, para cualquier organización, por lo tanto, son los hombres

La gestión estratégica de recursos humanos implica conciliar las necesidades de personal adecuado para cada momento y puesto, con las presiones políticas, sociodemográficas y económicas inherentes al ejercicio de gobierno y gestión de las administraciones públicas municipales.

los que determinan su utilización con el mayor grado de aprovechamiento y por tanto los que determinan el éxito o fracaso de una gestión.

Las exigencias actuales de velocidad y precisión en la acción pública requieren de una gestión de recursos humanos con visión estratégica. Donald Klingner señala que la administración estratégica "implica encauzar deliberadamente los programas y políticas correspondientes, de manera que mejoren la habilidad de la oficina pública para alcanzar sus objetivos y cumplir su misión".[2]

La gestión estratégica de recursos humanos se realiza en tres niveles, un nivel estratégico, un nivel directivo y en el nivel operativo. Es en el nivel estratégico donde se definen las políticas de recursos humanos.

Para que el sistema de gestión de recursos humanos se pueda implantar se requiere que existan los siguientes elementos:

1. Objetivos claros.
2. Funciones básicas identificadas.
3. Secuencia estructurada de funciones.
4. Evaluación del rendimiento.
5. Sistema de control.

El sistema de gestión estratégica de recursos humanos desarrolla las siguientes funciones:

- Planeación Estratégica. Proceso de definición de la misión, visión, objetivos estratégicos y estrategias del sistema de recursos humanos a partir de la evaluación del entorno y de la situación interna, visualizando el desarrollo de la organización en el largo plazo, y, por tanto, la provisión de recursos humanos necesaria, la calidad de los mismos, sus necesidades de formación y distribución entre las distintas áreas de la misma.
- Descripción, análisis, clasificación, diseño y valoración de puestos de trabajo. Esta función implica conocer qué características debe tener cada puesto de trabajo, qué actividades se realizan, qué tareas son más importantes para el puesto, en qué condiciones se debe desarrollar, cuales son las bases para la medición del desempeño, en qué categoría debe ser incluido cada puesto, su nivel de autoridad y subordinación, la comunicación entre distintos puestos de trabajo, las habilidades, conocimiento y destrezas necesarias, así como la instrucción, experiencia y calificaciones para asegurar el desempeño del puesto y, finalmente, la remuneración asociada a cada puesto.
- Reclutamiento y selección. El reclutamiento para los puestos de trabajo implica un conjunto de estrategias y acciones, para encontrar una fuente de recursos humanos con condiciones mínimas para el ejercicio de un puesto de trabajo. Cada una de estas estrategias dependerá de la

[2] Donald E. Klingner. La Administración del Personal en el Sector Público. McGraw Hill, 4ª Ed., México, 2001, p. 446.

cantidad y nivel de responsabilidad de cada puesto. Estas formas de reclutamiento pueden ser internas, externas, descentralizadas por cada dependencia, electrónicas, entre otras.

• La selección es la función que permite mejorar la eficacia de la administración cuando se realiza con base a los conocimientos, aptitudes, habilidades y calificaciones necesarias para cada puesto. Disponer del mejor candidato posible para cada puesto de trabajo, a través de diferentes métodos como la hoja de solicitud y curriculum vitae, el método basado en referencias, la aplicación de exámenes de aptitud, el estudio psicológico, exámenes de habilidad, exámenes de rendimiento, entrevista, reclutadores externos (Head Hunters, oficinas de empleo) y periodo de prueba.

• Orientación, promoción, carrera y remoción de puestos. Determinar las políticas de ingreso, asegurar la adaptación del empleado a su nuevo puesto de trabajo, establecer las políticas de promoción entre los distintos puestos, así como el sistema de separación del empleo público, acorde al marco legal.

• Gestión de las condiciones de trabajo, clima laboral, relaciones laborales y negociación colectiva. Esta función implica el mejoramiento constante de las condiciones ambientales de trabajo, la provisión de los medios necesarios para el mejor desempeño de los servidores públicos, la evaluación de la satisfacción en el empleo y el establecimiento de estrategias de mejora que propicien con relación a los diferentes marcos de contratación, que definen las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

• Administración de salarios, compensaciones y pensiones. Determinación de los sistemas de pago, reglamentos administrativos de asistencia y puntualidad, premios al desempeño y aseguramiento de los compromisos de seguridad social de los servidores públicos.

• Evaluación del desempeño. Se enfoca a la medición del rendimiento de cada trabajador, lo que permite identificar sus fortalezas y debilidades, interrelacionarlas con la expectativa del puesto y con las características del sistema de trabajo. Esta información es útil para diversas funciones:

- Con relación al trabajador: para el sistema de compensaciones, el sistema de promoción y para el sistema de capacitación y desarrollo.
- Con relación al puesto: retroalimenta el sistema de análisis y valuación de puestos y el sistema de planeación estratégica.
- Con el sistema de calidad: fortalece la toma de decisiones en cuanto a las necesidades y expectativas del desempeño del personal con el proceso de producción de bienes y prestación de servicios.

Existen diversos métodos de evaluación, entre los más comunes encontramos los sistemas de calificación en los que se establece una lista de características que el evaluador califica en rangos de lo sobresaliente a lo deficiente. Otro método es el de elección forzosa, en el cual, se da una característica y se establecen opciones de las que el evaluador debe establecer, cual se presenta. Un tercer método es el informe del desempeño en el que se describen las características y acciones que ha realizado un trabajador en un periodo determinado. Existe otro método relacionado con metas preestablecidas y su correlación con el cumplimiento por parte del trabajador.

Estos métodos no son exhaustivos ni excluyentes, dependiendo de la situación específica del puesto de trabajo se pueden combinar. Lo importante de la evaluación es

obtener información que permita mejorar, prevenir o corregir situaciones que afectan la calidad del servicio brindado por la administración.

- Higiene y seguridad laboral. Comprende el cumplimiento de la normatividad vigente respecto a condiciones, equipos, instrumentos, materiales y procedimientos que preserven la integridad física de los trabajadores y sus condiciones de salud.

DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LOS EMPLEADOS

Son tres retos que debe cubrir esta función: establecimiento de un sistema de mejora continua que relacione los procesos de la administración con la evolución de los recursos humanos; mejoramiento de la capacidad de comunicación de la administración municipal con la ciudadanía, es decir, la capacidad de interrelación de los servidores públicos con los usuarios que se refleje en un incremento de la capacidad de respuesta ante las peticiones, necesidades y servicios que debe proveer la administración; y, monitoreo de las necesidades de formación de los servidores públicos en un entorno cambiante.

La formación de los servidores públicos abarca un amplio espectro de estrategias y necesidades. En este sentido podemos mencionar las siguientes:

a) Entrenamiento. Está enfocado al desarrollo de habilidades específicas para el uso de equipos o tecnologías o procedimientos en un proceso determinado. La necesidad puede ser ante la incorporación a un nuevo empleo o por cambios en los sistemas de trabajo.
b) Capacitación. Su finalidad es desarrollar al trabajador para el ejercicio de una función, desarrollando sus habilidades o modificando sus actitudes ante situaciones relacionadas con el ejercicio profesional.
c) Educación. Se busca desarrollar los conocimientos de los trabajadores para incrementar sus aptitudes de innovación, mejora y adaptación, así como satisfacer los requisitos de preparación formal. La educación se constituye como una estrategia de desarrollo de recursos humanos en los planos laboral, organizacional e individual con una visión de largo plazo.

El proceso de capacitación y desarrollo de los trabajadores debe cubrir los siguientes pasos:

1. Detección de Necesidades de Capacitación (D.N.C.), con base a la solución de los problemas de desempeño, que pueden ser originados por el sistema de trabajo, por los procedimientos, por modificaciones del entorno o por deficiencias en la preparación de los trabajadores.
2. Elaboración del programa y presupuesto de capacitación basado en los resultados de la DNC, en el que se establecerán las necesidades de entrenamiento, capacitación y educación. Este programa debe estar en concordancia con los fines de la administración municipal, con los planes de desarrollo y sus programas, con la normatividad vigente y con los compromisos contractuales, pero sobre todo con la misión y visión de la organización.
3. Presentación a las autoridades (alta dirección) para su aprobación y formalización del compromiso de este nivel con el programa.
4. Sensibilización de los trabajadores sobre la importancia del sistema de capacitación y desarrollo.

5. Ejecución del programa en el cual se seleccionaran proveedores, instructores internos y servicios relacionados, calendarización de actividades y establecimiento de los controles necesarios para asegurar la calidad del proceso.
6. Evaluación del programa mediante la obtención de información sobre el desarrollo de las acciones específicas, seguimiento de impacto en el trabajo y retroalimentación.

Es recomendable que los programas de capacitación y desarrollo cuiden los siguientes aspectos:

- Que la capacitación sea integral, buscando el desarrollo y profesionalización del individuo, el mejoramiento de la organización, el cumplimiento de la normatividad y los procesos y la satisfacción de los usuarios de los servicios de la administración.
- Ejercer el presupuesto de capacitación con un enfoque de inversión productiva, evitando el dispendio y las acciones aisladas de capacitación.
- Deberán participar en el proceso todos los servidores públicos.
- Instalar comisiones de capacitación responsables de planear, operar y evaluar el proceso de capacitación.
- Formar instructores internos para reforzar los procesos de entrenamiento.

COMPETENCIA LABORAL

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral CONOCER es un organismo con participación del Sector Social, Empresarial y Público, que tiene como objetivos:

- Organizar los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.
- Fomentar la definición de Normas de Competencia.
- Orientar los trabajos de los Comités de Normalización.
- Promover y apoyar financieramente el desarrollo y aplicación de los Sistemas.
- Coordinar el marco normativo aplicable a los organismos certificadores y de evaluación.

El sistema normalizado se refiere al conjunto de elementos, acciones y procedimientos encaminados a desarrollar y establecer Normas Técnicas de Competencia Laboral, es decir los parámetros que evalúan la capacidad productiva de un individuo en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y que refleja los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, necesarias para la realización de un trabajo efectivo y de calidad.

Estas normas se proponen para facilitar los procesos de reclutamiento, selección y contratación, al tener candidatos que presentan la certeza de saber desempeñarse en una función específica, conforme a las necesidades de los sectores productivos. De igual manera facilita los procesos de formación y capacitación de personal al contar con un referente mínimo.

Por otra parte, el Sistema de Certificación de Competencia Laboral comprende el conjunto de elementos, acciones y procedimientos encaminados a establecer mecanismos de evaluación y certificación de competencia laboral, de conformidad con las Normas Técnicas de Competencia Laboral.

Mediante este proceso se otorga un reconocimiento formal de la competencia adquirida por un trabajador, independientemente del modo en que haya sido adquirida, mediante procedimientos de evaluación para verificar si un individuo posee la competencia definida en la norma. La evaluación es el proceso por medio del cual se obtienen evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo, para contrastarlas con la norma y determinar si es competente.

También se establecen los mecanismos de acreditación de las personas físicas y morales que ejecutan los procesos de evaluación y certificación. En este sentido, existen Organismos Certificadores que son entidades de tercera parte, que son ajenos a los intereses por la certificación, no tienen interés directo en la evaluación o en la capacitación. Otros organismos que completan el sistema, son los Centros de Evaluación y los evaluadores independientes, que son las personas morales o físicas que llevan a cabo el proceso de evaluación de la competencia laboral, conforme a la capacidad técnica y administrativa que deben acreditar.

La certificación es un proceso que garantiza la imparcialidad y el libre acceso, a través de instituciones especializadas y con validez en todo el territorio nacional, fortalece los sistemas de gestión de calidad y asegura el proceso de profesionalización de los servidores públicos.

FUENTES DE CONSULTA

DIRECTORIO

FEDERAL

- CONSEJO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIA LABORAL
- ENTIDAD MEXICANA DE ACREDITACIÓN A.C.
- SOCIEDAD MEXICANA PARA EL DESARROLLO DE LA CALIDAD TOTAL S.C.

ESTATAL

- INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

DOCUMENTOS BÁSICOS PARA SU CONSULTA

DE ORDEN ESTATAL

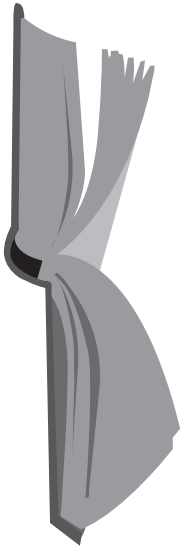
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGÜELLES, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Guía Metodológica para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 202.
- CAMPOS Alvarez Tostado, Ricardo y Martínez Anzures, Luis Miguel. Alta Calidad en la Gestión Pública, IAPEM, Toluca, 2003, p. 157.
- KLINGNER, Donald E. La Administración del Personal en el Sector Público. McGraw Hill, 4ª Ed., México, 2001, p. 454.
- Revista IAPEM 24, ¨Formación de Directivos y Calidad Total¨. IAPEM, Toluca, 1994, p. 280.
- VILLORIA, Mendieta Manuel y Del Pino Matute, Eloisa. Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1997, p. 451.

Directorio

MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL



REPRESENTACIONES INTERNACIONALES

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Av. Paseo de la Reforma No. 222, Piso 11
Col. Juárez
Del. Cuauhtémoc
México, D.F., C.P. 6600
Teléfonos: (01 55) 91-38-62-00, 91-38-62-29
www.iadb.org

BANCO MUNDIAL
Insurgentes Sur No. 1605, Piso 24
Col. San José Insurgentes
Del. Benito Juárez
México, D.F., C.P. 03900
Teléfonos: (01 55) 54-80-42-00, 54-80-42-22, 54-80-42-91 fax
www.worldbank.org
www.bancomundial.org.mx

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO
Presidente Masarik No. 29, Piso 8
Col. Polanco
Del. Miguel Hidalgo
México, D.F., C.P. 11570
Teléfonos: (01 55) 52-63-96-00
Fax: (01 55) 52-55-00-95
www.undp.org.mx

DIRECTORIO FEDERAL

CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES (CENAPRED)
Av. Delfín Madrigal No. 665
Col. Pedregal de Santo Domingo
Del. Coyoacán
México, D.F., C.P. 04360
Teléfonos: (01 55) 56-06-88-37, 56-06-88-37, 54-24-61-00 fax
www.cenapred.unam.mx

COMANDANCIA REGIONAL 15 ESTADO DE MÉXICO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA (PFP)
Av. Hidalgo y María Curie s/n
Col. Juan Beltrán
Toluca, México, C.P. 50130
Teléfonos: (01 722) 270-30-10, 270-30-09

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV)
Insurgentes Sur No. 1971
Col. Guadalupe Inn
Del. Alvaro Obregón
México, D.F., C.P. 01020
Teléfonos: (01 55) 14-54-60-00
www.cnbv.gob.mx

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)
Av. Periférico Sur No. 3469
Col. San Jerónimo Lídice
Del. Magdalena Contreras
México, D.F., C.P. 10200
Teléfonos: (01 55) 56-81-81-25, 54-90-74-00, 01-800-715-2000
www.cndh.org.mx

COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS (CNSF)
Insurgentes Sur No. 1971, Torre Sur, 2° piso, Plaza Inn
Col. Guadalupe Inn
Del. Álvaro Obregón
México, D.F., C.P. 01020
www.cnsf.gob.mx

COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)
Liverpool No. 80
Col. Juárez
Del. Cuauhtémoc
México, D.F., C.P. 06600
Teléfonos: (01 55) 50-80-96-00
www.corett.gob.mx

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)
Hamburgo No. 135
Col. Juárez
Deleg. Cuauhtémoc
México, D.F., C.P. 06600
Teléfonos: (01 55) 52-09-88-00, 57-28-74-00
www.conapo.gob.mx

DELEGACIÓN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN EL ESTADO DE MÉXICO (PROFEPA)
Av. Sebastián Lerdo de Tejada Poniente No. 906
Col. Electricistas Locales
Toluca, México, C.P. 50040
Teléfonos: (01 722) 215-33-18, 214-57-17, 167-12-37, 167-12-38
www.profepa.gob.mx

DELEGACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)
Hidalgo Poniente No. 216, Edif. Monroy, 4 piso
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 214-62-99

DELEGACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL ESTADO DE MÉXICO (SEMARNAT)
Andador Valentín Gómez Farías, No. 108
Col. San Felipe Tlalmiminolpan
Toluca, México, C.P. 50250
Teléfonos: (01 722) 276-78-05, 276-78-03, 276-78-04
www.semarnat.gob.mx

DELEGACIÓN ESTATAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)
Dr. Héctor Fix Zamudio No. 105
Col. Parque Cuauhtémoc
Toluca, México, C.P. 50010
Teléfonos: (01 722) 236-01-00, 236-01-02
www.pgr.gob.mx

DELEGACIÓN ESTATAL DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, SNC (BANOBRAS)
Av. Andrés Quintana Roo Norte No. 109, Edif. Del Parque
Col. La Merced y Alameda
Toluca, México, C.P. 50080
Teléfonos: (01 722) 215-99-42, 214-96-29, 214-69-66
www.banobras.gob.mx

DELEGACIÓN FEDERAL DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Paseo Tollocan No. 504 Poniente
Col. Universidad
Toluca, México, C.P. 50130
Teléfonos: (01 722) 217-49-94, 217-48-07, 219-89-57
www.economia.gob.mx

DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT) EN EL ESTADO DE MÉXICO
Igualdad No. 100
Col. Santiago Tlaxomulco
Toluca, México., C.P. 50030
Teléfonos: (01 722) 236-06-02, 236-06-03

DIRECCIÓN LOCAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
Av. Estado de México No. 2301 Oriente
Col. Llano Grande
Metepec, México C.P. 52148
Teléfonos: (01 722) 271-12-37, 271-10-52, 271-10-53
www.conagua.gob.mx

DIRECCIÓN REGIONAL CENTRO-SUR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)
Lerdo Oriente No. 832
Col. Reforma y Ferrocarriles Nacionales
Toluca, México, C.P. 50090
Teléfonos: (01 722) 226-13-17, 226-13-18, 215-15-79
www.inegi.org.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL
Roma No. 41, 4to. piso
Col. Juárez
Delegación Cuauhtémoc
México, D.F., C.P. 06600
Teléfonos: (01 55) 50-62-20-00
www.inafed.gob.mx

REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO
Puerto de Palos No. 115
Col. Residencial Colón
Toluca, México, C.P. 50120
Teléfonos: (01 722) 280-99-24, 280-98-24

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)
Palacio Nacional
Col. Centro
México, D.F., C.P. 06060
Teléfonos: (01 55) 57-82-10-99
www.shcp.gob.mx

DIRECTORIO ESTATAL

AGENCIA DE SEGURIDAD ESTATAL
Paseo Fidel Velázquez y 28 de Octubre s/n
Col. Vértice
Toluca, México, C.P. 50090
Teléfonos: (01 722) 279-62-00, 279-62-50
www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/ase

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO
Instituto Literario Poniente No. 510
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 213-08-83, 214-08-70, 213-41-01, 213-08-28

COMISIÓN DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO
Félix Guzmán No. 10, Edif. Del Agua
Col. El Parque
Naucalpan, México, C.P. 53390
Teléfonos: (01 55) 55-76-75-71, 55-76-33-03, 53-95-19-217
www.edomex.gob.mx/caem.htm

COMISIÓN ESTATAL DE PARQUES NATURALES Y DE LA FAUNA
José Vicente Villada No. 212, 4to. piso
Col. La Merced
Toluca, México, C.P. 50080
Teléfonos: (01 722) 214-99-19, 213-03-75, 214-37-86

COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO
Heriberto Enríquez No. 206
Col. Cuauhtémoc
Toluca, México., C.P. 50130
Teléfonos: (01 722) 276-00-72, 210-57-54

CONSEJO CONSULTIVO ECONÓMICO
Avenida Independencia Ote, No. 806
Col. Santa Clara
Toluca, México, C.P. 50090
Teléfonos: (01 722) 215-87-27, 215-81-49, 215-68-71

CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL
Av. Paseo Tollocan No. 304
Col. Altamirano
Toluca, México, C.P. 50130
Teléfonos: (01 722) 213-89-16, 213-89-15

CONSEJO ESTATAL DE POBLACIÓN
Paseo Vicente Guerrero No. 175
Col. Vicente Guerrero
Toluca, México, C.P. 50120
Teléfonos: (01 722) 214-76-62, 214-76-93, 214-76-68
www.edomex.gob.mx/coespo

DIRECCIÓN GENERAL DE CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA
Hidalgo Poniente No. 303, 3er. piso
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 214-82-81, 214-82-84
www.obraspublicas.edomex.gob.mx

DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA
Avenida Independencia Poniente No. 106, 2do. piso
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 214-54-49, 214-54-79

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN URBANA
Av. Miguel Hidalgo Poniente No. 203
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 215-56-19, 214-62-18, 214-69-04, 214-77-71
www.edomex.gob.mx/sedur

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO
Paseo de los Matlazincas No. 660
Col. La Teresona
Toluca, México, C.P. 50040
Teléfonos: (01 722) 214-01-33, 213-40-74

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL
Av. Juárez Norte No. 206, 2do. piso
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 215-01-15, 213-08-37, 213-28-86, 214-26-92

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO
Instituto Literario No. 510
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfono: (01 722) 226-19-80
www.infoem.org.mx

INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO
Lerdo Poniente No. 101, Edificio Plaza Toluca
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 214-93-57, 213-22-27
www.igecem.edomex.gob.mx

INSTITUTO DE LA FUNCIÓN REGISTRAL
Vicente Guerrero No. 102
Col. Santa Anna Tlapaltitlán
Toluca, México, C.P. 50160
Teléfonos: (01 722) 280-84-96
www.edomex.gob.mx/ifrem

INSTITUTO DEL TRANSPORTE DEL ESTADO DE MÉXICO
Av. Gustavo Baz esq. Mario Colín No. 2160, Edif. Ericsson
Col. La Loma
Tlalnepantla, México, C.P. 54060
Teléfono: (01 55) 53-66-82-00

INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO
Calle Federalismo No. 103
Col. Santiago Tlaxomulco
Toluca, México, C.P. 50030
Teléfonos: (01 722) 236-05-40
www.ihaem.org

LEGISLATURA DEL ESTADO
Plaza Hidalgo s/n
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 279-64-00, 279-65-00
www.cddiputados.gob.mx

ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN
Mariano Matamoros No. 124
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 214-98-68, 276-23-11
www.osfem.gob.mx

PODER JUDICIAL ESTATAL
Nicolás Bravo Norte No. 201, Edif. Palacio del Poder Judicial
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 167-92-00
www.pjedomex.gob.mx

PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO
Vía Dr. Gustavo Baz No. 2160, segundo piso Esq. Mario Colín
Fracc. Industrial La Loma
Tlalnepantla, México, C.P. 54060
Teléfonos: (01 55) 53-66-82-50, 53-66-82-53, 53-66-82-54
gemsma@edomex.gob.mx

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO
Morelos Oriente No. 1300
Col. San Sebastián
Toluca, México, C.P. 50090
Teléfonos: (01 722) 226-16-00
gempgj@edomex.gob.mx

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO
Robert Bosch esquina con 1° de Mayo s/n
Col. Zona Industrial
Toluca, México, C.P. 50200
Teléfonos: (01 722) 275-81-00, 276-00-40
www1.edomexico.gob.mx/sedeco/#

SECRETARÍA DE DESARROLLO METROPOLITANO
Av. Parque Chapultepec No. 105
Col. El Parque
Naucalpan de Juárez, México, C.P. 53390
Teléfonos: (01 55) 21-22-72-00
www.edomex.gob.mx/sedeme

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Sebastián Lerdo de Tejada, poniente, No. 300, puerta 352
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 226-29-21
sedesem@edomex.gob.mx

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO
Av. Estado de México No. 736, oriente.
Col. Rancho San Lorenzo
Metepec, México, C.P. 52140
Teléfonos: (01 722) 275-79-05, 275-79-00
seduvi@edomex.gob.mx

SECRETARIA DE FINANZAS
Lerdo Poniente No. 300
Col. Centro
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 276-00-72
Teléfonos: 01-800-696-96-96

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA
Avenida Primero de Mayo No. 1731 esq. Robert Bosch
Col. Zona Industrial
Toluca, México, C.P. 50071
Teléfonos: (01 722) 275-67-00, 275-67-00, 215-68-57
www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secogem

SECRETARÍA DEL AGUA Y OBRA PÚBLICA
Rancho San Lorenzo s/n, Conjunto SEDAGRO, Edificio B-1 SAOP
Col. Rancho San Lorenzo
Metepec. México, C.P. 52140
Teléfonos: (01 722) 275-62-50, 232-78-78
saop@edomex.gob.mx

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE
Conjunto SEDAGRO, lado sur sin número
Col. Ex Rancho San Lorenzo
Metepec. México, C.P. 52140
Teléfonos: (01 722) 275-62-00, 275-62-15
gemsma@edomex.gob.mx

SECRETARÍA DEL TRABAJO
Rafael M. Hidalgo No. 301
Col. Cuauhtémoc
Toluca, México
Teléfonos: (01 722) 276-09-10, 276-09-11, 276-09-18
gemst@edomex.gob.mx

SECRETARÍA DEL TRANSPORTE
Av. Gustavo Baz Esq. Mario Colín No. 2160, Primer Piso, Edif. Ericsson
Fracc. Industrial La Loma
Tlalnepantla, México, C.P. 54060
Teléfonos: (01 55) 53-66-82-00, 53-66-82-10
www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/transporte

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE MÉXICO
Paseos Colón y Tollocan s/n
Col. Isidro Fabela
Toluca, México, C.P. 50170
Teléfonos: (01 722) 280-92-22, 280-28-55, 217-39-00

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO
Av. Morelos Poniente No. 732
Col. La Merced
Toluca, México, C.P. 50080
Teléfonos: (01 722) 214-90-02, 214-90-26, 214-90-31

ORGANIZACIONES CIVILES

ENTIDAD MEXICANA DE ACREDITACION A.C.
Manuel María Contreras 133- 2° piso.
Col. Cuauhtémoc
México, D.F. C.P. 06597.
Teléfono: (01 55) 91-48-43-00, 01-800-0222979
www.ema.org.mx

SOCIEDAD MEXICANA PARA EL DESARROLLO DE LA CALIDAD TOTAL S.C.
www.fundameca.org.mx

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO A.C.
SEDE CENTRAL
Av. Morelos Poniente no. 809, 2do. Piso
Col. La Merced
Toluca, México, C.P. 50000
Teléfonos: (01 722) 214-38-21, 213-46-74, 213-46-73, 213-46-72, 214-06-89, 214-38-21

Av. Hidalgo Pte. No. 503
Col. La Merced
Toluca, México C.P. 50000
Teléfonos: (01-722) 214-07-83
www.iapem.org.mx

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Blvd. Turístico Ixtapan - Tonatico
Ixtapan de la Sal, México
Teléfonos: (01 721) 1411-888

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n
Barrio de San Pedro
Ixtlahuaca, México C.P. 50740
Teléfono: (01 712) 283-1600

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colín S/N Esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad
Tlalnepantla de Baz, México C.P. 54070
Teléfonos (01 55) 55657411; 55658884
Fax: (01 55) 53909684

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatepetl S/N entre Tezozomoc y Xicotencatl
Valle de Chalco Solidaridad, México C.P. 56611
Teléfonos: (01 55) 28340200,
Fax: (01 55) 28340310

Índice

MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Pág.

CAPÍTULO I
EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO 9

CAPÍTULO II
LA PLANEACIÓN MUNICIPAL 50

CAPÍTULO III
LA HACIENDA MUNICIPAL 79

CAPÍTULO IV
PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES APLICADOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO 115

CAPÍTULO V
SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES 131

CAPÍTULO VI
LA SEGURIDAD PÚBLICA 153

CAPÍTULO VII
PROTECCIÓN CIVIL 169

CAPÍTULO VIII
LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL MUNICIPIO 185

CAPÍTULO IX
SIMPLIFICACIÓN, MEJORA REGULATORIA Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL 195

CAPÍTULO X
CONTROL Y EVALUACIÓN 207

CAPÍTULO XI
MODERNIZACIÓN Y CALIDAD MUNICIPAL 223

DIRECTORIO 243