



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Contaduría y Administración

PARTICIPACIÓN DEL LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN EN EL MUNICIPIO

Seminario de Investigación Administrativa

que en opción al grado de

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN

p r e s e n t a

JOSÉ A. CÓRDOBA SILVA

Director de Seminario

C. P. y L. A. VÍCTOR MANUEL RUBIO RAGAZZONI

MÉXICO

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Prólogo	VII
Introducción	1
Capítulo I	
Metodología de la investigación	3
1.1 Selección del tema de investigación	3
1.2 Investigación documental	4
1.3 Hipótesis	5
1.4 Recopilación de datos	5
1.5 Procesamiento de datos	6
1.6 Interpretación de la información	6
1.7 Comunicación de los resultados	6
Capítulo II	
Generalidades, antecedentes y fundamento legal	8
2.1 Orígenes del municipio	8
2.2 Origen del municipio en México	16
2.3 El municipio, su definición	24
2.4 Fundamento legal	26
2.5 Estructura orgánica y administrativa del municipio	39

Capítulo III

Problemática del municipio en México	49
3.1 Intereses políticos	49
3.2 Falta de recursos económicos	52
3.3 Bajo nivel de escolaridad	56
3.4 Falta de capacitación	59
3.5 Problemas de desarrollo urbano	63
3.6 Fallas de la planeación nacional	68
3.7 Deficiente administración municipal	69
3.8 Incumplimiento de objetivos	74

Capítulo IV

Opciones de solución	76
4.1 La consultoría	76
4.2 La auditoría administrativa	80
4.3 La capacitación	83
4.4 La promoción de empresas	87
4.5 El papel del licenciado en administración	92

Anexos (apoyo a la investigación)

Advertencia	97
Questionario	99
Análisis de la información	104
Conclusiones y recomendaciones	109
Bibliografía	113

PRÓLOGO

El municipio libre, base de nuestra organización política y administrativa, se ha caracterizado siempre por una serie de factores que han limitado su crecimiento y lo han mantenido en el abandono social. Ellos son, entre otros, la incapacidad administrativa, la enajenación política, el abandono económico, etcétera, que aunados al bajo nivel de escolaridad de los presidentes municipales y a la nula capacitación, han impedido el desarrollo de esta forma de organización.

Desde cierto punto de vista el municipio, por sí mismo, constituye una fuerza social, política, económica, administrativa y cultural, que bajo el mando de las personas adecuadas, puede ser un detonante capaz de lograr el desarrollo equilibrado no sólo de su comunidad, sino de su región y por consiguiente del país. Por ello consideramos que la administración juega un papel importantísimo y fundamental para conseguirlo.

Debemos señalar que esta investigación no fue fácil, ya que durante su desarrollo nos topamos con no pocos problemas, entre los que podemos mencionar: carencia y ocultamiento de información, desorientaciones ideológicas, trámites y esperas interminables, etcétera; no obstante, consideramos que la misma puede

ser un punto de partida para las personas interesadas en el tema que nos ocupa.

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento al L. A. y C. P. Víctor Manuel Rubio Ragazzoni, por su asesoría y orientación para el logro de este trabajo. Asimismo a mis compañeros María Eugenia Letechipla Torres, Dora María Pacheco Sánchez, Mauricio Montes Izquierdo y José Ocampo Luna, por su valiosa ayuda en la tarea de reunir la información. Por último, a todas aquellas personas que, desinteresadamente, me brindaron su consejo y estímulo durante el desarrollo de esta investigación.

JOSÉ A. CÓRDOBA SILVA

INTRODUCCIÓN

A lo largo de nuestro desarrollo profesional habíamos ido madurando la idea de coadyuvar desde el punto de vista administrativo, en alguna forma, a la resolución de la compleja problemática del país.

Hoy que se nos presenta la oportunidad de obtener el título de Licenciado en Administración, aprovechamos para plasmar, bajo el tema de "Participación del licenciado en administración en el municipio", dicha inquietud, esperando que la investigación, con los aciertos que contenga, sirva de incentivo para las futuras generaciones de profesionales de la administración que, interesados en la problemática municipal, encuentren en la presente bases que les motiven a participar proponiendo nuevos enfoques o validando los propuestos, como una forma de mejorar la administración municipal.

El contenido de los capítulos que integran esta investigación es el siguiente:

Capítulo I. Metodología de la investigación.

Aquí se indica el proceso que se siguió para llevar al cabo este trabajo de investigación, desde su inicio hasta el término del mismo, y abarca la selección del tema, el tipo de investigación --en este caso, documental--, la hipótesis, la recopilación y el procesamiento de los datos, la interpretación de los mismos y, finalmente, la comunicación de los resultados obtenidos.

Capítulo II. Generalidades, antecedentes y fundamento legal.

En este capítulo describimos los orígenes y el desarrollo histórico del municipio, así como los rasgos aportados por grandes culturas, como la griega y la romana, que persisten a través del tiempo; la introducción de esta forma de organización en México y su desarrollo hasta la Revolución. En seguida, establecemos su definición para continuar con las leyes que forman la columna vertebral del fundamento legal, para terminar con una tipología que describe la estructura orgánica de los municipios del país.

Capítulo III. Problemática del municipio en México.

En este capítulo señalamos los principales problemas que afectan al municipio como son, entre otros, los intereses políticos, la falta de recursos económicos, el bajo nivel de escolaridad, la falta de capacitación, los problemas de desarrollo urbano, las fallas en que incurre la administración municipal y el incumplimiento de objetivos.

Capítulo IV. Opciones de solución.

En esta parte describimos varias opciones de solución, entre otras, la consultoría, la auditoría administrativa, la capacitación, la promoción de empresas y la intervención que el licenciado en administración puede tener en favor del municipio.

Terminando el cuerpo capitular, incluimos dos anexos, los cuales vienen a constituir un apoyo a la presente investigación.

Al final de los anexos presentamos algunas conclusiones y recomendaciones, que se obtuvieron a lo largo de la investigación.

Capítulo I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se da a conocer la metodología utilizada para realizar la investigación, desde que se seleccionó el tema, hasta la presentación del seminario.

1.1 Selección del tema de investigación

En el desarrollo de cualquier investigación, existen factores que influyen en la elección de un tema. En nuestro caso, podemos señalar:

- a) El municipio es un tema de actualidad, por las recientes reformas al artículo 115 constitucional.
- b) El atraso político, económico, administrativo, social y cultural del municipio.
- c) Por la designación no democrática de sus autoridades.
- d) Por la falta de personas capacitadas para dirigirlo.
- e) Por la manipulación de que es objeto la administración municipal.
- f) Porque constituye un reto para la universalidad de la administración.
- g) Por la decisiva motivación del asesor para desarrollar el tema.

Después de haber seleccionado el tema, se llevó al cabo una evaluación preliminar del mismo, para determinar si las publicaciones, estadísticas y bibliografía eran suficientes. Como lo confirmamos, procedimos a entrar de lleno a la investigación.

1.2 Investigación documental

Debido a la gran cantidad de información recabada, consideramos que una investigación documental era la adecuada, ya que nos podría aportar datos valiosos acerca del municipio. Por tal motivo, procedimos a seleccionar la información, separándola por tema mediante anotaciones, en las cuales se concentra y resume la información captada en libros, memorias, estadísticas, anuarios, registros, etcétera.

1.2.1 *Planeación de la investigación.* Se elaboró un marco teórico que nos permitiera describir lo que nos proponíamos investigar y así fijar límites a la investigación, utilizando para ello los siguientes puntos:

- *Nombre del tema:* "Participación del licenciado en administración en el municipio."
- *Importancia de la investigación.* En la actualidad, con los tiempos de crisis que afectan a todos los organismos sociales, es necesario contar con personal que posea la preparación académica y la capacitación especializada y específica que permita sustituir el empirismo administrativo, que caracteriza a la mayoría de los municipios, con la finalidad de hacer un uso más racional de los recursos y elementos con que cuentan.
- *Objetivos de la investigación:*
 - a) El licenciado en administración, en base a sus conocimientos, es un elemento que puede participar activamente en el municipio, proporcionando enfoques administrativos a la problemática de esa institución.
 - b) El licenciado en administración puede ser un agente importante que, en forma no política y si muy profesional, promueva medidas de solución a los problemas municipales.
 - c) Demostrar la universalidad de la administración, al utilizar sus téc-

nicas y herramientas, a efecto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos y elementos propios de los municipios.

- *Ubicación de la investigación.* Por ser una investigación documental, se ubicó en las siguientes fuentes:

- a) Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública.
- b) Biblioteca del Partido Revolucionario Institucional.
- c) Biblioteca de la Secretaría de Gobernación.
- d) Biblioteca del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
- e) Biblioteca de BANOERAS.
- f) Otras.

- *Contenido de la investigación* (véase índice temático).

1.3 Hipótesis

- a) A mayor grado de escolaridad y capacitación de autoridades, funcionarios y empleados municipales, será mayor el aprovechamiento de re cursos y elementos en la administración municipal.
- b) El municipio en México está mal administrado.
- c) La dependencia política, económica, administrativa, social y cultural, es un factor que limita la correcta administración de los mu nicipios.

1.4 Recopilación de datos

Se recurrió a libros, gacetas, constituciones, manuales, memorias, revistas, trípticos, tesis, seminarios de investigación administrativa, etcétera.

Una vez recopilada la información, se procedió a depurarla, para así llevar al cabo la investigación mediante la lectura rápida, verificando si los datos aportaban utilidad a nuestro estudio; después, por medio de una lectura selectiva, se delimitaron las partes del texto que aportaran elementos impor-

tantes al estudio; finalmente, se procedió a una lectura analítica, con objeto de comprender el contenido del texto y poder redactar el trabajo.

1.5 *Procesamiento de datos*

Una vez recopilada la información, procedimos a estructurar el trabajo, utilizando para ello todos los elementos obtenidos y acomodándolos en orden lógico y secuencial; posteriormente, se redactó el trabajo por escrito, siguiendo el orden del índice temático.

1.6 *Interpretación de la información*

En este punto se consideraron, esencialmente, dos elementos:

- a) *Análisis de la información.* Se hace separando los elementos básicos de la información y se examinan con el fin de responder a las distintas cuestiones planteadas en la investigación, tomando en cuenta la forma en que se enunció el problema, la hipótesis sujeta a prueba y los métodos y técnicas utilizadas para recopilar los datos.
- b) *Interpretación de los datos.* Es el proceso mental por medio del cual se busca encontrar un significado más amplio de la información recabada. Este paso se realiza evitando que los resultados se interpreten con otros enfoques, esquemas o conceptos distintos manejados en el planteamiento del problema.

1.7 *Comunicación de los resultados*

La presentación de la investigación se lleva al cabo con la estructura del seminario, la cual se integra de la siguiente manera:

- a) Portada;
- b) Índice de contenido;
- c) Agradecimientos;
- d) Prólogo;
- e) Introducción;

- f) Cuerpo capitular;
- g) Anexos: apoyo a la investigación;
- h) Conclusiones y recomendaciones, e
- i) Bibliografía.

Capítulo II

GENERALIDADES, ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO LEGAL

2.1 ORÍGENES DEL MUNICIPIO

En este apartado, procederemos inicialmente a describir el origen y desarrollo histórico del municipio, estableciendo para ello semejanzas y diferencias con las primeras formas de asociación, lo cual nos permitirá comprender cómo la asociación de vecindad, al evolucionar, llegó a integrar el municipio primitivo de carácter agrario y éste, a su vez, el municipio político.

Posteriormente describiremos cómo las culturas griega y romana aportaron nuevos rasgos que persisten a través del tiempo en el municipio actual: el principio de autonomía municipal, el sufragio, el principio de soberanía popular, la organización fiscal, responsabilidad de funcionarios y la diferencia de funciones entre el Estado y el municipio; finalmente, cómo dichas raíces fueron introducidas por España en América.

A) ASOCIACIÓN DE VECINDAD

Podemos afirmar que la asociación de vecindad surge como una necesidad del individuo, ya que éste no podría haber sobrevivido en un medio que le resultaba adverso, hostil y dominado por otras formas de vida salvaje.

La primera forma de asociación se caracteriza por haberse constituido a ni

vel familiar. Los grupos naturales se basaban en el parentesco, en ellos no se daba una relación de vecindad, puesto que llevaban una forma de vida nóma da. A esta primera forma de asociación la llamó Moisés Ochoa Campos "régimen premunicipal", y lo define como aquel en el que "...nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria".¹

A medida que el hombre va evolucionando, abandona su constante peregrinar y busca un lugar en donde establecerse. Se convierte así en animal sedentario. Los grupos que se forman los integran individuos unidos por vínculos de consanguinidad. Se denomina "...Municipio primitivo... al referimos al paso de la vida nómada a la sedentaria en las agrupaciones gentilicias. Generalmente acontece en el estadio del clan totémico".²

A continuación encontramos el municipio natural. En éste se halla la comu nidad domiciliaria, la cual es una asociación de tipo local, independientemente de que posea forma política.

Por último, "hablamos del municipio político al referimos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social".³

B) EL MUNICIPIO EN GRECIA

La cultura que sin duda aportó un mayor número de elementos a la formación del municipio, que le permitió al hombre decidir su destino --mediante las instituciones--, que sustituyó la anarquía por el orden y que creó instituciones económicas, políticas, religiosas, culturales, etcétera, encontrando en

¹ Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*. México, Porrúa, 1979, p. 22.

² *Op. cit.*, p. 22.

³ *Ibid.*, p. 23.

ésta lo que Moisés Ochoa Campos llamó "la llave de ingreso a la etapa histórica de la humanidad":⁴ fue la griega.

Entre las principales aportaciones que los griegos hicieron al municipio se encuentran:

- a) La *polis*.
- b) Los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.
- c) Los municipios (*demos*).
- d) La autonomía municipal.
- e) El sufragio.
- f) El principio de soberanía municipal.
- g) La organización fiscal.

La *polis*, ciudad-Estado en la antigua Grecia. Para que llegara a constituirse debieron integrarse las diferentes formas de asociación tradicional en Grecia. Su evolución fue la siguiente: la primera forma de organización fue la *gens*, la cual se basaba principalmente en la propiedad territorial. Esta forma de asociación, a medida que se agrupó con otras *gens*, lograron constituir una *fratria*; más tarde, varias *fratrias* se unieron y se constituyó la tribu. Posteriormente, la alianza de tribus constituyó definitivamente la aldea; las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad, es decir, la *polis*.

Los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Solón, legislador de Atenas, promulgó una Constitución más democrática, por medio de la cual daba a los atenienses, entre otros, los siguientes derechos: el derecho de ciudad; formar parte de las asambleas del pueblo; ocupar las magistraturas; el derecho de propiedad; suprimió los términos sagrados; estableció la igualdad entre hermanos y el testamento.

⁴Op. cit., p. 54.

Los *municipios* se constituyeron al hacerse una nueva repartición. Ésta se hacía en base al domicilio y no como sucedía anteriormente, según el nacimiento. El municipio urbano apareció cuando el pueblo alcanzó su unidad; por tanto, pudo gobernarse a sí mismo.

La *autonomía municipal*. La primera idea en torno a la autonomía, surgió con la religión municipal; ello en virtud de que en cada ciudad los dioses, las ceremonias y las oraciones eran diferentes. Pero en el fondo, la razón principal del aislamiento era la subsistencia de las ciudades, ya que cualquier injerencia en sus costumbres, religiones o instituciones provocaría la desaparición de las más débiles.

El *sufragio*, en su forma más común, significa *voto*. En Atenas esta conquista democrática se logró cuando se subordinaron las prescripciones religiosas al interés general.

La *soberanía municipal*. Ésta la entendemos como el poder político de un municipio, el cual no está sometido al control del Estado. Se entiende, usualmente, por soberanía: "Autoridad suprema... la que corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado."

La *organización fiscal*. Los ingresos fiscales en Atenas tuvieron un gran desarrollo. Sus captaciones comprendían:

... rentas de los dominios; impuestos a embarcaciones; a los esclavos que se libertaban y a los extranjeros; derechos de aduana; derechos de justicia; rentas de los templos e impuestos a los ricos, etcétera. Los egresos comprendían principalmente: salarios para los empleados del Estado, entre éstos, los de los médicos; los dedicados a las obras públicas, así como los gastos de guerra.⁵

Por último, hay que hacer notar que si bien es cierto que los griegos hi-

⁵ Ochoa Campos, *La reforma municipal*, p. 65.

cieron grandes aportaciones en materia municipal, también lo es que esta gran cultura fundó su desarrollo en la esclavitud. Al respecto, comenta el maestro Ochoa Campos: "el mismo desarrollo precoz de la ciudad griega provocó en ella terribles crisis. Después entró en una vejez prematura, pero dejó una enorme enseñanza que el mundo latino aprovechó en seguida".⁶

C) EL MUNICIPIO EN ROMA

Una de las aportaciones más importantes de la cultura romana en beneficio del municipio fue, sin duda, el ayuntamiento. Éste se hizo realidad con la creación de los ediles-curules, los cuales habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos. Sobre esto, apunta Ochoa Campos: "los cargos de ediles curules fueron creados por el año 387 a. de C., se elegían cada año y poseían *imperium*, es decir, plenitud de poder".⁷

Los edictos de los ediles eran las ordenanzas o principios de los magistrados, mediante los cuales resolverían el o los casos que se les presentaran en el desempeño de sus funciones, principalmente administrativas y de policía.

Además de los ediles existían los pretores. Éstos tenían a su cargo la jurisdicción civil. Con ella, impartían la administración de justicia, pero únicamente a los ciudadanos romanos.

El municipio romano existió como tal cuando se formaron los ediles-curules y los pretores urbanos.

La ciudad de Roma, aprovechando sus ejércitos municipales, buscó la con-

⁶Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional*. México, BANOBRAS, 1981 (Colec. de Cultura Municipal), p. 48.

⁷Ochoa Campos, *La reforma municipal*, p. 66.

quista de sus vecinos mediante la guerra. Sin embargo, las más de las veces no buscaba la destrucción de las ciudades, sino dominarlas e imponerles su régimen municipal. En estos principios de dominación los romanos no buscaban la formación de un Estado, sino un dominio político, mediante el imperio.

Entre los pueblos dominados por Roma, había diferentes categorías, entre otras: los *dediti* (súbditos), que se caracterizaban por entregar sus personas, tierras, casas, religión, templos, dioses, gobierno, etcétera, abandonando su régimen municipal, y perdiendo con ello su identidad. Eran gobernados por un prefecto procedente de Roma. Otra categoría la constituían los *socii* (aliados). Éstos conservaban su régimen municipal, su constitución, magistrados, leyes, instituciones, templos, dioses, etcétera. La ciudad se decía independiente; sin embargo, recibía órdenes de Roma. A este tipo de ciudades, se le llamó municipios (*municipia*), dividiéndose, a su vez, en *municipia feodanata* --con derecho de ciudadanía romana y con autonomía administrativa-- y en *municipia cetera* --que poseían ciudadanía romana incompleta, aunque con organización local propia.

Se dice que fue un gran triunfo para el imperio romano el haber agrupado a gran cantidad de ciudades autónomas en un solo centro. Sin embargo, los males que causó fueron mayores, haciéndoles perder su autonomía municipal y ahogando su vida ciudadana con la centralización administrativa, y más aún, provocando el caos y la confusión entre las provincias asociadas a Roma.

Otra aportación importante de la cultura romana al municipio fue: el Derecho; por medio de él, se transformaron las instituciones municipales. El maestro Moisés Ochoa Campos señala la importancia del derecho en el municipio: "...con su propia legislación, el municipio adquirió un carácter diferente al del Estado... Precisó sus propias funciones, a pesar de reconocer y acatar

las leyes generales del Estado".⁸ El municipio hizo posible, además, la conexión del ciudadano y el Estado.

Otra aportación del municipio romano fue la adopción de la responsabilidad por parte de los funcionarios públicos, los cuales debían responder con su persona y sus propiedades, de cualquier desviación en los fondos y bienes del municipio en el desempeño de su cargo.

Todo lo anterior nos permite ponderar hasta qué punto la cultura romana ayudó al perfeccionamiento del municipio.

Con respecto a la fortaleza del Estado, el maestro Ochoa Campos nos explica: "...la lección dada por la antigüedad grecolatina es que la fuerza del Estado antiguo aumentó en proporción a la amplitud dejada a la libertad municipal y que mientras ésta se mantuvo, floreció el Estado, en tanto que, cuando el despotismo dominó a las municipalidades, la decadencia del Estado se consumó rápida y fatalmente".⁹

D) EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

La importancia de España no sólo radica en las aportaciones que hizo en beneficio del municipio, sino también por el hecho de haber sido dominada por tres culturas, aportando cada una de ellas rasgos característicos en materia municipal, transmitidos posteriormente a las comunidades indígenas conquistadas por Hernán Cortés.

Entre los principios aportados por los romanos, encontramos el sufragio, el principio de autonomía municipal, la responsabilidad de los funcionarios, el defensor de la ciudad, etcétera, los cuales dejaron profunda huella en la Península Ibérica.

⁸ Ochoa Campos, *La reforma municipal, op. cit.*, p. 76.

⁹ Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional, op. cit.*, p. 73.

Con motivo de la segunda invasión, llevada al cabo por los visigodos, surgieron: el *placitum*, asamblea de hombres para tratar problemas judiciales, y el *conventus publicus vicinorum*, asamblea de hombres libres de la ciudad con funciones administrativas.

La tercera invasión la efectuaron los árabes. A pesar de que su dominación duró cerca de ocho siglos, la única aportación que hicieron fue la crea-ción de los llamados *caldes* o *alcalds* (alcaldes), agentes de los califas pa-ra gobernar las ciudades o pueblos.

Para ayudar a la reconquista, el municipio desempeñó --junto con las comu-nas-- un papel importante. Por medio de ellos se logró la unión del pueblo para luchar contra los árabes.

Nace el concejo municipal, el cual era de dos tipos: el primero, el cabil-do abierto, en el que sus miembros gozaban de voz y voto; los magistrados se elegían por mayoría; se discutían en asamblea general los negocios de interés local y se inspeccionaba la administración; el segundo, fue el concejo municipal, el cual estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públi-cos por elección de los vecinos. Ambos tenían leyes y magistrados propios, poseían bienes y dictaban ordenanzas regulando la industria, el comercio, los gremios, etcétera.

Los funcionarios municipales eran los alcaldes, que tenían la jurisdicción civil y criminal, y los jurados, que eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas de pesas y medidas.

Otro aporte de los municipios españoles es la instauración de los fueros, o sean leyes formuladas por los representantes de los municipios con la apro-bación de los reyes.

Juan Agustín García sintetiza en cinco principios todos los fueros:

1. Igualdad ante la ley.

2. La inviolabilidad del municipio.
3. Justicia.
4. Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles.
5. Responsabilidad de los funcionarios.¹⁰

Autoridades de cierto renombre en la Nueva España fueron los corregidores, quienes tenían atribuciones judiciales y administrativas.

El justicia mayor desempeñaba su función como amparador de fueros y derechos.

Sin embargo, pese a que los municipios ayudaron en la reconquista, intervinieron en la formación de los fueros y constituyeron verdaderos órganos autónomos, el centralismo —al igual que en la cultura romana— fue acabando lentamente con los funcionarios, las leyes y minando su autonomía.

La centralización estuvo a cargo de los reyes y consistió, entre otras cosas, en la imposición de gobernadores, corregidores y alcaldes, antes elegidos por el pueblo; las leyes municipales fueron sustituidas por las cédulas, cartas e instrucciones dictadas por un poder central.

2.2 ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

En este apartado, describiremos la evolución del municipio en México, partiendo de las raíces de la comunidad indígena, la cual estaba constituida por el *calpulli*, forma de organización imperante en Tenochtitlan, hasta el siglo XX, en que el municipio libre queda tipificado como una conquista de la Revolución Mexicana en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Citado por Ochoa Campos, *La reforma municipal, op. cit.*, p. 83.

El maestro Moisés Ochoa Campos presenta el siguiente cuadro esquemático de la evolución histórica del municipio en México.

A) ESQUEMA DE LA HISTORIA MUNICIPAL DE MÉXICO

- I. Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena.
- II. 1519-1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas.
- III. Hasta el siglo XVII, organización colonial del municipio. Coexistencia de municipios indígenas y españoles.
- IV. Siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el derecho indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas. Influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.
- V. Fines del siglo XVIII y, alternativamente, a todo lo largo del siglo XIX, influencia francesa, concretada en las disposiciones del 23 de julio de 1813.
- VI. Siglo XX, tipificación jurídica del municipio de la Revolución, a través de la Constitución Política de 1917 y de las Constituciones de los Estados.¹¹

B) EL MUNICIPIO ANTES DE LA CONQUISTA

El *calpulli*, término con el cual los nahuas denominaron la forma de organización imperante antes de la conquista, representaba para los mexicas, en lo social, el foco de convivencia; en lo administrativo, la célula de organiza-

¹¹ Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal, op. cit.*, pp. 93-94.

ción, y en lo económico, la base de la propiedad, el trabajo y la producción.

El *calpulli* era una alianza de familias emparentadas por lazos de consanguinidad; tenía un dios, una insignia, un nombre y un gobierno particular. Su forma más común de gobierno eran los concejos, los cuales estaban formados por los jefes de familia, quienes representaban el poder social. Entre sus funciones se encontraba la elección de los funcionarios con facultades ejecutivas. Entre ellos podemos mencionar al *teachcauh*, procurador y representante del linaje ante el gobierno, con cargo de por vida, y el *tecuhtli*, jefe militar del *calpulli*. Éstos eran los más importantes. Existían, además, otros funcionarios con cargos menos relevantes como los *tequitlatos*, los cuales dirigían el trabajo comunal; los *calpizques*, recaudadores del tributo; los *tlaya-canques* o cuadrilleros; los sacerdotes y médicos hechiceros, a quienes se les encargaba la seguridad psicológica del grupo.

Dentro de otra categoría se encontraban los *tlacuilos*, escribanos o cronistas del *calpulli*, y los *topiles*, con funciones equivalentes a las de gendarmes o policías.

De lo descrito anteriormente destacan dos hechos: el primero, las designaciones del concejo, que si bien no constituía una auténtica democracia, sí representaba una apertura en la formación de un sistema democrático; el segundo, esta división y especialización del trabajo, proporcionaba la formación de clases sociales, entre otras, sacerdotes, guerreros, comerciantes, *macehuales*, etcétera.

Con respecto a las comunidades indígenas, nos refiere el licenciado Ochoa Campos: "...a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados. En el seno de la ciudad el municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases..."; más adelante añade que el municipio aparece "como poder autónomo integrador de un

poder soberano y a la vez reconocido por éste...", y cierra con esta afirmación: "el municipio, como efecto de la sociabilidad, aparecía institucionalizando... las relaciones sociales".¹²

C) INTRODUCCIÓN DEL SISTEMA MUNICIPAL CASTELLANO

Se podría afirmar que la introducción del sistema municipal español a las comunidades indígenas, sirvió como un instrumento en beneficio de intereses individuales.

Hernán Cortés, conocedor de las enormes riquezas que poseía la corte de Moctezuma, constituyó una asociación de vecindad que, por medio del municipio, le investió de los poderes necesarios para convertirse de explorador sin títulos, en conquistador armado.

Los poderes adquiridos con la fundación de la nueva ciudad, establecida en nombre del rey de España, no sólo le dieron a Cortés un nuevo cargo --capitán del ejército y justicia mayor--, sino también le permitieron anular cualquier injerencia del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, quien le había dado el mando y el título de capitán, para explorar las nuevas tierras.

La ciudad se fundó el 22 de abril de 1519 con el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz. Para que no hubiera protestas, se nombraron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestre de campo, un alférez real y un escribano. De esta manera, la expedición cambió por completo, convirtiéndose en una milicia comunal dirigida por el justicia mayor.

El municipio no sólo autorizó, sino también constituyó un cimiento para la conquista en América. Introduciendo la organización municipal de Castilla, los conquistadores aportaron un sistema de libertad y de autonomía caracterís

¹² *Loc. cit.*, p. 50.

tico de los municipios españoles.

Aparte del ayuntamiento en Veracruz, Cortés instaló dos más: el primero en Coyoacan, que sesionó de 1521 a 1524, no siendo posible saber cuándo empezó su función por haberse perdido los libros de cabildo; el segundo, en la ciudad de México, y cuyos primeros libros de cabildo tienen fecha del 8 de marzo de 1524.

Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México, se compusieron de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a doce; en 1527, se redujeron a siete y en 1528, por orden de Carlos V el ayuntamiento se compuso de doce ediles, debiendo presidir las sesiones los alcaldes...¹³

Además, las ciudades que formaban parte del virreinato "tenían ocho regidores y cuatro las villas".¹³

Es importante señalar que la conquista de México no fue obra de España, sino que la auspiciaron instituciones formadas en nuestro territorio (el municipio de Veracruz).

Las funciones primigenias de los cabildos de la ciudad de México eran establecer lazos de vecindad y planificar. Por la primera de ellas se tenía la necesidad de formar al municipio, realmente mediante la asociación de vecindad; la segunda, la planificación de la ciudad, para evitar el crecimiento desordenado e impedir que se dotara de tierras dos veces a las mismas personas.

D) ORGANIZACIÓN COLONIAL DEL MUNICIPIO

Los siglos que comprenden la etapa colonial del municipio son el XVI y el XVII, caracterizándose por lo siguiente:

¹³ Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional, op. cit.*, p. 139.

Los españoles peninsulares tenían el control de los ayuntamientos, principalmente por haber comprado los cargos concejiles y las regidurías. El sistema de venta de cargos --primero prohibida y después ordenada por los reyes--, trafa como consecuencia: a) restar el carácter democrático de los cabildos, y b) maniatar la actividad cívica de los criollos.

En esta etapa, el ayuntamiento de México se componía de 15 personas designadas a perpetuidad --porque en realidad habían comprado sus puestos--, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

Se registra el declive del poder municipal, por efecto de la derrota comuna de Villalar, hecho que provocó la consolidación del imperio, la centralización, con la imposición de los corregidores, sujetando a revisión las ordenanzas (o leyes) municipales. Una característica de esta época es la existencia de municipios indígenas y españoles.

Es importante señalar que si bien la legislación de 1531 trató de unificar a todos en una asociación local, en base a la costumbre, era tajante la separación de pueblos indios y españoles. Las mismas autoridades municipales se negaban a dar terrenos en pueblos de indios a españoles.

Esta etapa es una de las de mayor actividad colonizadora, debido a las ordenanzas de población, por medio de las cuales se dotaba al español de tierras y se le asignaba una cantidad de indios para que las trabajaran para él.

Sin embargo, no todo era perfecto a pesar de la actividad colonizadora; había mucho abandono de poblaciones, "durante el reinado de Carlos III, se acentuó el centralismo que ahogaba la vida municipal... y lo oneroso de los impuestos reales daban en los censos de fines del siglo XVIII, una cifra de 1511 pueblos abandonados".¹⁴

¹⁴ Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional*, op. cit., p. 155.

E) EL MUNICIPIO CASTIZO

En el siglo XVIII, una de las causas que determinaron el surgimiento del municipio castizo fue el derecho consuetudinario, es decir, el surgido de las prácticas y costumbres aquí nacidas, que complementaba al doctrinal, surgiendo así el derecho indiano, que ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas.

Otro factor que aportó al municipio un carácter castizo, fue la decisiva influencia de los criollos en los ayuntamientos, permitiendo enraizar el sistema municipal español. Es en esta época cuando se asienta el orden municipal bajo la regulación del derecho, permitiendo facilitar a los funcionarios públicos la expedición de la justicia.

F) INFLUENCIA FRANCESA

En el mismo siglo XVIII el régimen de intendencias inicia el ciclo de influencia francesa.

En 1786, se expidió la ordenanza de intendentes, y en virtud de estas leyes los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían, además, los cabildos y aprobaban las ordenanzas para el buen gobierno que redactaban los ayuntamientos; tenían también el control de las funciones judiciales.

Con la misma ordenanza de intendentes se logró detener en cierta forma la influencia que tenían los criollos en los ayuntamientos. Se destruyó por completo la autonomía local, que fue absorbida por el virrey y los intendentes. Además, dicha ordenanza reglamentaba sobre asuntos generales, justicia, policía, el ramo de hacienda y el de la guerra. Con ello, el municipio había per-

dido "la función subsidiaria de orden administrativo y toda autonomía política".¹⁵

Otra influencia francesa fue la ley del 14 de diciembre de 1789. Con ella el municipio adquirió el carácter de cuarto poder con derechos propios y específicos. Esto influyó en la Nueva España, avivando el descontento de los criollos desde sus reductos: los ayuntamientos.

El ciclo francés se prolonga a lo largo del siglo XIX, con la institución de las jefaturas políticas; éstas se reflejaron en la Nueva España, concretadas con las disposiciones del 23 de julio de 1813, en la "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias", que señalaba las atribuciones y obligaciones de los jefes políticos, entre otras: a) cuidar de la tranquilidad pública, el orden, la seguridad de las personas y de los bienes; de la ejecución de las leyes y de todo lo concerniente a las funciones gubernativas; b) la aplicación de las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno; calificar y exigir multas a los infractores; c) debían residir en las capitales de sus respectivas provincias; d) eran los intermediarios entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, etcétera.

G) EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCIÓN

Entre las causas que dieron origen a la Revolución Mexicana se encuentra, por una parte, la protesta de los ayuntamientos --portadores de la soberanía popular y la democracia-- contra las jefaturas políticas, capitaneadas por los jefes políticos, que eran los siervos de los gobernadores, y éstos, a su vez, lacayos de Porfirio Díaz; por otra parte, se buscaba la solución del problema agrario.

¹⁵ Ochoa Campos, *La reforma municipal, op. cit.*, p. 199.

La Revolución Mexicana tenía como objetivo principal alcanzar la justicia social, y el único medio de lograrlo era rompiendo con el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, a través de una nueva organización política.

La Revolución Mexicana [escribe Moisés Ochoa Campos], primera en el mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores dos postulados fundamentales: la solución del problema agrario y la implantación de la libertad municipal...; el primer postulado trataba de encauzar hacia la justicia social a la enorme población campesina del país explotada por un régimen económico semifeudal; el segundo postulado trataba de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instaurando el Municipio Libre.¹⁶

Una vez terminada la etapa de la lucha armada de la Revolución Mexicana, el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse el principio del municipio libre, como una de las conquistas de la Revolución. Así quedó consagrada, en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la libertad municipal.

Con base en este artículo, los Estados de la Federación han expedido sus respectivas leyes municipales.

2.3 EL MUNICIPIO. DEFINICIÓN

En sus inicios, el municipio surgió como una necesidad del individuo para agruparse socialmente, haciendo posibles, de esta manera, la convivencia y la protección de los individuos en forma grupal. Su formación es muy anterior a la del Estado. En la actualidad, forma parte medular de éste, al consagrarse en la Constitución, en la cual se asienta que el municipio es la base de la

¹⁶ Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional, op. cit.*, p. 235.

división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Desde cierto punto de vista, se pueden apreciar distintas concepciones de lo que es el municipio: la primera en el sentido de que representa un poder social, por medio del cual sus integrantes protegen y cubren sus necesidades independientemente; la segunda es que si bien representa un poder social, tiene una relación de dependencia con el Estado, que lo utiliza como un instrumento para llevar al cabo sus funciones administrativas.

Por otra parte, existen diversas definiciones de lo que es el municipio. Entre las más completas se encuentran las siguientes: el maestro Gabino Fraga apunta que:

...el municipio no constituye una unidad unitaria dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada.¹⁷

El licenciado Miguel Acosta Romero señala que "el Municipio es una célula político administrativa que es la base de la organización en las entidades federativas".¹⁸ Una de las definiciones no tan técnicas, pero que revela un profundo conocimiento de la realidad municipal, es la de Mario Colín:

...una de las partes más pequeñas en que está dividida la nación mexicana para el ejercicio del gobierno... [y agrega:] en él se han concentrado la pobreza y el mayor número de necesidades insatisfechas; ahí vive el grupo de hombres que siempre ha tomado participación lo mismo para hacer las re-

¹⁷ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*. México, Porrúa, 1978, pp. 204-205,

¹⁸ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*. México, Porrúa, 1983, p. 347.

voluciones que para intervenir en nuestras principales luchas cívicas y políticas; en esta pequeña extensión geográfica viven los hombres más abandonados de nuestro país.¹⁹

Por último, el maestro Moisés Ochoa Campos --máxima autoridad en el conocimiento del municipio en México--, lo define como "... la comunidad política-vecinal circunscrita a una demarcación territorial que representa un poder social y que se organiza para los fines de la convivencia local, como cimiento sociológico, económico, cultural, político y administrativo del Estado",²⁰

El municipio, a pesar de las diferencias tan marcadas que presenta, posee una serie de características comunes que, en razón de las definiciones antes expuestas, nos permitieron llegar a establecer la nuestra; el municipio es la extensión geográfica básica del país y representa al Estado en el desempeño de las funciones político-administrativas como un instrumento para brindar bienes y servicios, así como para mantener la armonía dentro de una comunidad; asimismo representa un poder social pero dependiente, no autónomo.

2.4 FUNDAMENTO LEGAL

Los ordenamientos que conforman el fundamento legal del municipio, permiten entre otras cosas: regular las acciones de gobierno, delimitar el ámbito de competencia entre la Federación, los Estados y municipios; proporcionar un soporte para las diversas actividades que en el municipio desempeñan las autoridades.

No todas las leyes son iguales. Existe una jerarquía que permite ordenar y diferenciar las distintas leyes. Al respecto, nos dice Ricardo Soto: "toda

¹⁹ Mario Colín Sánchez, *El municipio libre*, Toluca, 1980, pp. 14-17. (Colec. Divulgación.)

²⁰ Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional*, op. cit., p. 259.

norma jurídica se considera válida, obligatoria, porque se encuentra apoyada en otra superior; y ésta, a su vez, está apoyada por otra norma de más elevada categoría, y así sucesivamente, hasta llegar a la norma suprema: la Constitución".²¹

La jerarquía establecida por el sistema jurídico mexicano es la siguiente:

- a) la Constitución federal;
- b) las leyes federales y los tratados;
- c) las leyes ordinarias;
- d) los decretos;
- e) los reglamentos, y
- f) las normas jurídicas individualizadas.²²

Para los efectos del presente trabajo, se analizarán: la Constitución política; las leyes federales; las leyes ordinarias y los reglamentos, legislaciones todas que, a nuestro parecer, forman la columna vertebral del fundamento legal municipal.

Por tal motivo, nuestro primer fundamento será la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual dividiremos, para los fines de nuestro estudio, en dos partes: la primera, formada por el artículo 115 antes de ser reformado; la segunda, el texto íntegro del mismo artículo, incluyendo sus reformas.

TEXTO ANTERIOR

Fracción II

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual, se forma-

²¹ Ricardo Soto Pérez, *Nociones de derecho positivo mexicano*, México, Ed. Esfinge, 1977, p. 43.

²² *Loc. cit.*, p. 43.

rá de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y...

Esta fracción, además de modificarse, se convierte en el texto actual en la fracción IV.

Fracción III

Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas lo cales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes; y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

Esta es la fracción que más se modificó: su primer párrafo pasa a formar la fracción II; el segundo párrafo, se convierte en la fracción VII; los párrafos 3, 4, 5, los incisos a) y b) y los párrafos 6, 7, 8, pasan a formar la fracción VIII.

Fracción IV

Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias

para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

Fracción V

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.²³

TEXTO ACTUAL

TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación

Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato; las personas que por elección indirecta, o por nombra-

²³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, Ed. Porrúa, 1982.

miento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta, de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos,

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le 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 administra-

ción 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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar 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 y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto 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 necesarias.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese encargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación,

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo de cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano me-

xicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados de las legislaturas de los Estados, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría, en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la

atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.²⁴

Además, la misma Constitución establece atribuciones y responsabilidades al Municipio en distintas materias, entre las que se encuentran:

- a) En materia educativa el artículo 3º
- b) En materia de deberes ciudadanos, artículos 31 y 36
- c) En materia de asentamientos humanos, el 27 y el 73
- d) En materia de hacienda pública, el 115 y el 117
- e) En materia laboral, el 123
- f) En materia de cultos, el 130.

El decreto de reformas al artículo 115 constitucional apareció en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha tres de febrero de 1983. Por otra parte, las contribuciones y participaciones de los incisos a) y c) del Art. IV, se percibirán por los municipios a partir del primero de enero de 1984.

El segundo fundamento, las leyes o constituciones estatales, las cuales, por lo general dedican un capítulo específico al municipio. En él se recoge la esencia del 115 de la Constitución, y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las constituciones estatales, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio.

La ley orgánica de los municipios varía en su contenido en cada Estado de la República, según la importancia que cada Estado le brinde al municipio.

El tercer fundamento son las leyes orgánicas. Éstas tienen su base en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales.

24

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, Ed. Libros Económicos, 1984.

Una de las leyes orgánicas más completa en comparación a otras similares del país, es la del Estado de México. En ella se contemplan los siguientes aspectos: a) estructura municipal: disposiciones generales, el número de municipios y su denominación, creación, supresión, coordinación y resolución de problemas, sólo los municipios podrán hacerlo sin la participación del Estado; b) régimen gubernamental: integración e instalación de los ayuntamientos, del funcionamiento de los mismos, de sus facultades, atribuciones y obligaciones, de las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, de los síndicos, de los regidores y de las comisiones; c) organismos auxiliares para llevar al cabo las funciones en el municipio: autoridades auxiliares, comisiones de planeación y desarrollo y consejos de colaboración municipal; d) régimen administrativo: comprende lo referente a la secretaría municipal, la hacienda municipal, los servicios públicos y los actos administrativos municipales; e) la seguridad pública: sólo incluye los cuerpos de seguridad municipal; f) la justicia municipal: recursos administrativos; g) prestación de los servicios públicos municipales: incluye la municipalización, el otorgamiento, la cancelación y caducidad de las concesiones; h) legislación municipal, con sus modalidades: el bando, los reglamentos y las sanciones; i) suplencia y responsabilidad de funcionarios y empleados municipales, faltas y licencias de los funcionarios municipales, remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento; j) colaboración entre el municipio y el Estado: en este apartado se hace referencia a la asesoría municipal.

Por último, tenemos a los reglamentos municipales, los cuales se establecen a través de tres niveles de ordenamientos: a) el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado; b) el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa; c) el nivel reglamentario,

emanado de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rigen la vida municipal. Así, éstos poseen facultad reglamentaria, con la cual ejercen su autonomía en la expedición de reglamentos que ordenan las funciones del ayuntamiento como la vida de la comunidad.

Los municipios expiden reglamentos de cuatro tipos:

- 1) los que establecen y regulan la integración y el funcionamiento interior del ayuntamiento;
- 2) los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio;
- 3) los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos;
- 4) los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.²⁵

A continuación mencionaremos los tipos de reglamentos más comunes que rigen la vida del municipio:

- 1) Reglamento interior del ayuntamiento;
- 2) Reglamento interno de administración;
- 3) Reglamento de organización de la Dirección de Policía y Tránsito;
- 4) Reglamento interior de trabajo;
- 5) Reglamento de obras públicas;
- 6) Reglamento de policía y buen gobierno;
- 7) Reglamento de tránsito;
- 8) Reglamento de limpieza y salud públicas;
- 9) Reglamento de mercados y comercio en la vía pública;
- 10) Reglamento de estacionamientos;

²⁵ MÉXICO. Presidencia de la República. *Manual de administración municipal*. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981, p. 16.

- 11) Reglamento para los cementerios o panteones;
- 12) Reglamento de cierre comercial;
- 13) Reglamento de expendios de bebidas alcohólicas;
- 14) Reglamento de los establecimientos que expendan alimentos preparados;
- 15) Reglamento de rastros y expendios de carne;
- 16) Reglamento de peluquerías y salones de belleza;
- 17) Reglamento de fotógrafos y trabajadores no asalariados;
- 18) Reglamento de planchadurías y tintorerías;
- 19) Reglamento de anuncios, y
- 20) Reglamento de espectáculos y diversiones públicas.²⁶

2.5 ESTRUCTURA ORGÁNICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

El Ayuntamiento es el órgano más importante del municipio, y entre sus funciones más relevantes destacan: las de legislación para su régimen, gobierno y administración municipal; de inspección en las disposiciones que dicte; en la formulación de su presupuesto de egresos, como de la iniciativa de ley de ingresos, la administración de su hacienda en los términos de la ley; celebración de convenios con autoridades federales y estatales, etcétera. Constituye un órgano colegiado y deliberante --poder legislativo--; se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal. A las reuniones del ayuntamiento, se les llama sesiones de cabildo.

El presidente municipal es el miembro más importante del ayuntamiento. Entre sus funciones, las principales son; cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal; ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento; convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias; proponer nombramientos

²⁶ *Ibid.*, pp. 16-17.

de secretario, tesorero y representantes del ayuntamiento, etcétera.

El síndico o los síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representar al ayuntamiento jurídicamente, fungiendo como auxiliares del Ministerio Público en los casos previstos por las leyes.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

Los puestos descritos son los de mayor jerarquía en el municipio, y a esos cargos se accede por elección popular.

Por otra parte, la ley le permite al ayuntamiento contar con organismos asesores y auxiliares, y de acuerdo con la estructura administrativa podrán adoptar los que crean convenientes, según los recursos y las necesidades que tenga cada municipio.

Debido a la gran diversidad que presentan los municipios, así como la gran cantidad de ellos --2 377--, no es posible generalizar una sola política para todos, y mucho menos establecer una estructura administrativa que sea representativa de todos.

Por tal motivo, la Coordinación General de Estudios Administrativos ha propuesto una tipología de municipios, tomando en consideración aspectos como los siguientes: el número de habitantes, las actividades económicas, los servicios educativos y culturales, los servicios públicos que proporciona, el presupuesto de ingresos y las características de los asentamientos humanos. Con base en los aspectos anteriores, propone cuatro categorías: municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.

A) EL MUNICIPIO RURAL

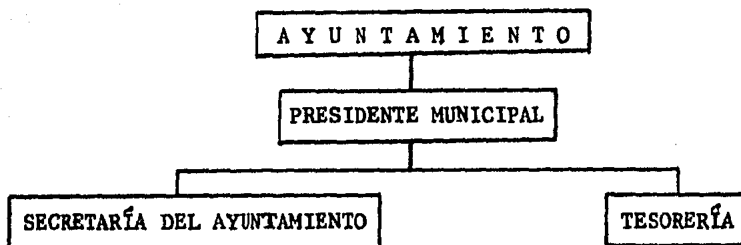
Sus principales características: población menor de 30 000 habitantes; cuenta sólo en muy pocos casos con agua potable y electricidad; las actividades económicas en este tipo de municipio varían de acuerdo a la localización geográfica e incluyen agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; el nivel educativo con que cuentan sólo es de enseñanza primaria; sus ingresos anuales son por lo general menores de 300 000 pesos; sus asentamientos humanos están constituidos por comunidades dispersas en todo el municipio.

A continuación se presenta como Cuadro 1, el proyecto de organización funcional relativo al municipio rural:²⁷

²⁷ MÉXICO, Presidencia de la República. *Manual de administración municipal*, op. cit., p. 41.

Cuadro 1

MUNICIPIO RURAL



Funciones

- Secretario de actas del Ayuntamiento
- Atención de audiencia
- Asuntos políticos
- Junta Municipal de Reclutamiento
- Acción cívica
- Jurídico y aplicación de Reglamentos
- Archivo y correspondencia
- Seguridad pública
- Educación, cultura y deportes
- Salud
- Trabajo social
- Panteones

Funciones

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditoría a causantes
- Coordinación fiscal
- Personal
- Adquisiciones
- Servicios generales
- Almacenes
- Inventarios
- Mercados
- Rastros
- Edificios públicos

8) EL MUNICIPIO SEMIURBANO

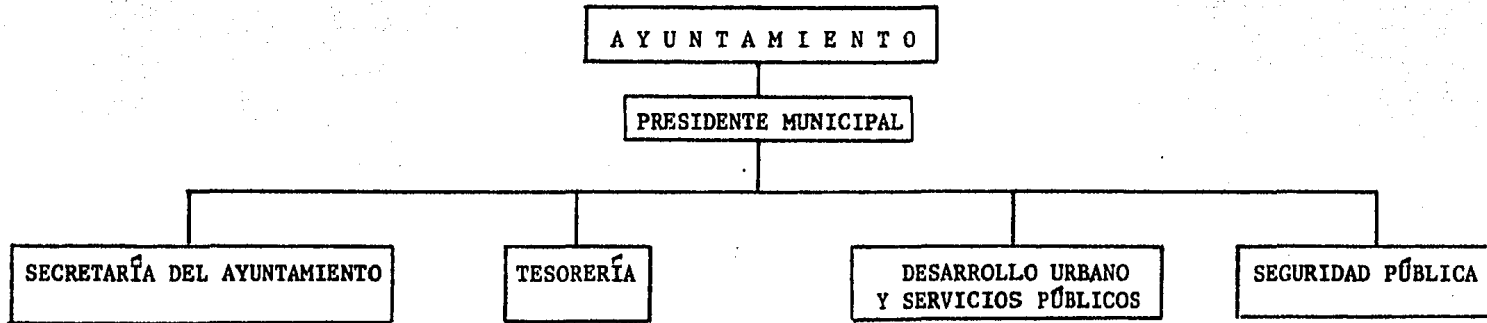
Su población está comprendida entre 30 000 y 60 000 habitantes; de acuerdo a la zona geográfica, sus actividades económicas abarcan el comercio y la pequeña industria; el nivel educativo que se imparte es hasta escuela secundaria; proporciona como servicios públicos: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y, en algunos casos, drenaje; su presupuesto de ingresos varía de 300 000 a 2 000 000 de pesos; sus asentamientos humanos se encuentran dispersos; el más importante es la cabecera municipal.

El proyecto de organización funcional para municipios con características semiurbanas es el siguiente (Cuadro 2):²⁸

²⁸ *Ibid.*, p. 46.

Cuadro 2

MUNICIPIO SEMIURBANO



Funciones

- Secretario de actas del Ayuntamiento
- Atención de audiencias
- Asuntos políticos
- Junta Municipal de Reclutamiento
- Acción cívica
- Jurídico y aplicación de reglamentos
- Archivo y correspondencia
- Educación
- Cultura
- Deportes
- Salud
- Trabajo social

Funciones

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditorías a causantes
- Coordinación fiscal
- Personal
- Adquisiciones
- Servicios generales
- Almacenes
- Talleres
- Recaudaciones en mercados y rastros

Funciones

- Parques y jardines
- Edificios públicos
- Urbanismo
- Agua potable
- Alcantarillado
- Mercados
- Transporte público
- Rastro
- Alumbrado
- Limpia
- Panteones

Funciones

- Policía
- Tránsito
- Centro de Rehabilitación Municipal

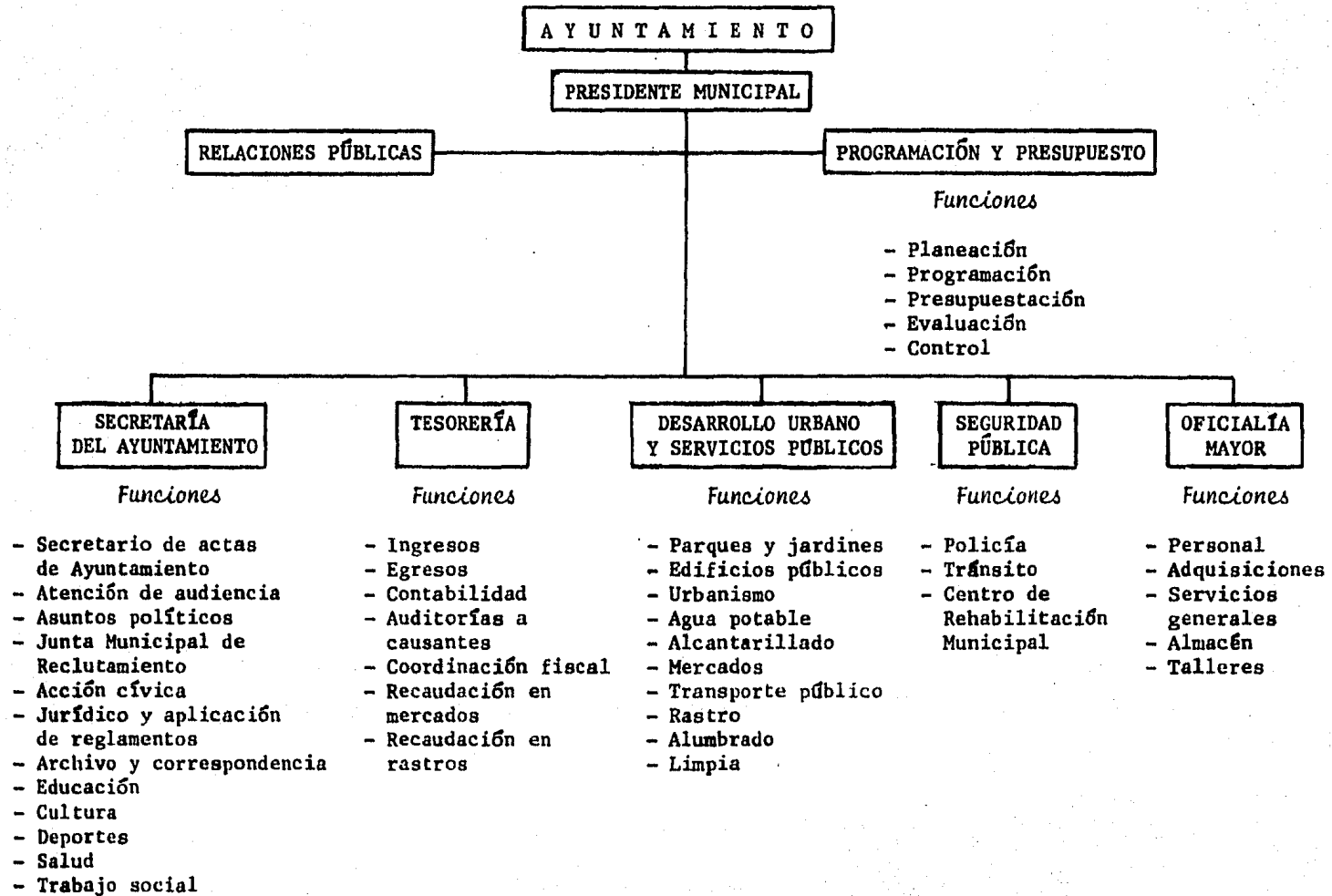
C) EL MUNICIPIO URBANO

Su población varía de 60 000 a 300 000 habitantes; su actividad económica comprende la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio y el turismo; el servicio educativo: secundaria y en algunas poblaciones preparatoria, o estudios tecnológicos; proporciona como servicios: agua potable, electricidad, drenaje, pavimentación, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte público; su presupuesto va de dos a quince millones de pesos; sus asentamientos humanos forman comunidades grandes y regulares.

El proyecto de organización funcional para municipios con características urbanas es el que sigue (Cuadro 3):²⁹

²⁹ *Ibid.*, p. 52.

MUNICIPIO URBANO



D) EL MUNICIPIO METROPOLITANO

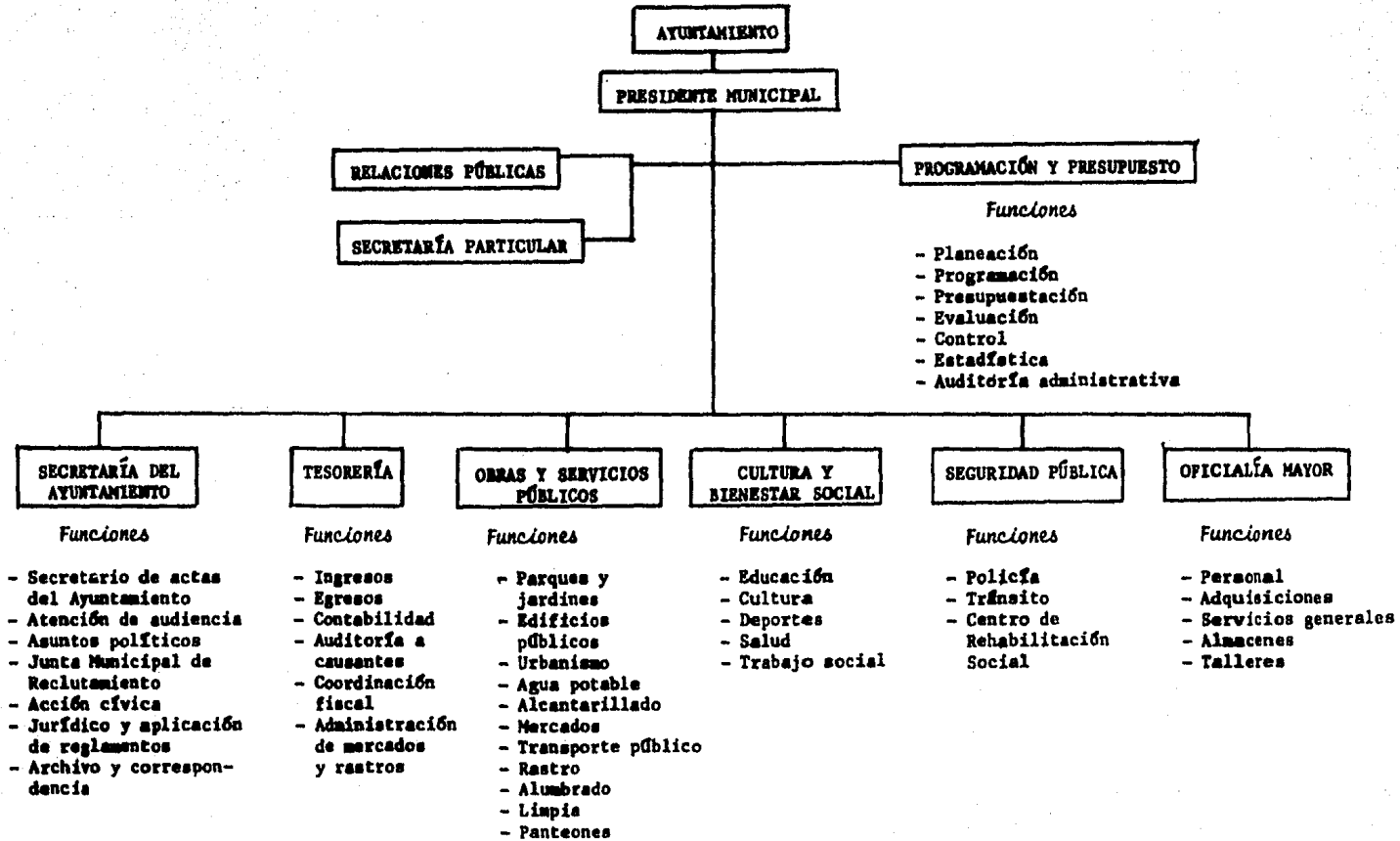
Población mayor a 300 000 habitantes; sus actividades económicas comprenden el comercio, la industria, el turismo, la agricultura y ganadería tecnificadas; el nivel educativo incluye universidades con posgrado, además de bibliotecas con servicio especializado; proporciona todos los servicios públicos; su presupuesto es mayor de los 15 millones de pesos; sus asentamientos urbanos comprenden concentraciones urbanas y poblados importantes.

El proyecto de organización funcional para municipios con características metropolitanas es como sigue (Cuadro 4):³⁰

³⁰ *Ibid.*, p. 58.

Cuadro 4

MUNICIPIO METROPOLITANO



Capítulo III

PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

En este capítulo procederemos a describir algunos de los múltiples problemas a los que se enfrentan casi todos los municipios del país.

La problemática municipal es muy amplia. Los problemas que a continuación analizaremos son, a nuestro parecer, los más importantes. Algunos son causas y otros consecuencias, pero son al fin y al cabo problemas que todos los municipios en su vida diaria, y en mayor o menor medida, tienen que enfrentar.

Los siguientes han contribuido a mantener el atraso económico, político, administrativo, social y cultural en la mayoría de los municipios. Entre los más comunes, se encuentran: los intereses políticos, la falta de recursos económicos, el bajo nivel de escolaridad de los funcionarios municipales, así como la deficiente capacitación recibida. Mencionaremos, además, los problemas de desarrollo urbano, el cual incluye, entre otros, los relativos a las carencias en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos. Posteriormente describiremos algunas de las fallas en las que incurre la administración municipal, para concluir con el incumplimiento de objetivos.

3.1 INTERESES POLÍTICOS

Se ha dicho que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, el sistema

político bajo el que vivimos se ha caracterizado por un excesivo centralismo en su régimen federal, el cual ha provocado graves problemas tanto al régimen estatal como al municipal, impidiendo su desarrollo.

La política --se dice-- es el arte de alcanzar el poder; pero sobre todo, el de conservarlo, a pesar de las circunstancias negativas que se presenten, inclusive la desaprobación de las mayorías.

Lo anterior, si bien no explica el juego de intereses políticos imperantes en la vida cotidiana del país, cuando menos tratará de entenderlos.

El centralismo político se da en la relación de dependencia que los gobiernos estatal y municipal guardan con relación al gobierno federal. Esta misma dependencia se da en el municipio: entre las cabeceras municipales y sus localidades circundantes.

Un ejemplo claro de lo anterior lo constituyen las funciones que teóricamente debe cumplir el municipio, tales como la prestación de servicios públicos, el desarrollo de la comunidad, la resolución de problemas sociales, etcétera, que se ve imposibilitado para cumplir. Esto se debe, en gran medida, a la centralización política y financiera que anula las funciones públicas municipales.

Otra injerencia política se da con la intervención de los Estados, por medio de sus Constituciones, en los asuntos de los municipios, tales como: las elecciones, la elaboración de planes de desarrollo, de las sanciones a la ley de ingresos y la fijación del presupuesto municipal, anulando de esta manera su autonomía política, económica y financiera.

La injerencia política en las decisiones de importancia --por parte de la Federación--, impide que el municipio actúe con libertad. El fuerte control ejercido tiene como finalidad consolidar el poder político, señalado anteriormente.

Por otra parte, entre las consecuencias que ha provocado el centralismo político, podemos mencionar la falta de democracia en la vida política del país, la cual, se ha reflejado en la imposición de autoridades municipales --presidentes municipales, síndico(s), regidores--, que las más de las veces no benefician a la comunidad; sino al contrario, por ser gente sin preparación ni capacidad para dirigir un municipio; sólo fomenta la corrupción, el caciquismo, el compadrazgo, y en última instancia la dependencia municipal, propiciando con ello que los habitantes de la comunidad pierdan la confianza en sus dirigentes y en sus asuntos políticos.

La falta de conciencia política, que se refleja tanto en los funcionarios municipales como en los habitantes de la comunidad, ocasionando dos problemas: primero, que los funcionarios municipales no se interesen en defender los asuntos del municipio, ni en promover las actividades públicas, y, segundo, que los habitantes no participen para resolver o tratar de resolver las carencias de la colectividad en los distintos órdenes de interés general.

Otra consecuencia causada por los intereses políticos, la propician los presidentes municipales que han arribado al cargo por relaciones personales más que por su popularidad y arraigo en la población, motivando que cuando así se les exija --por parte de autoridades federales o estatales--, desvíen recursos, personal o tiempo en la resolución de problemas ajenos al municipio. En otras ocasiones, los mismos presidentes municipales utilizan su poder político en beneficio personal, llegando hasta a disponer de los fondos del municipio como si fueran suyos.

La presión política, que afecta con más fuerza a los municipios, se presenta cuando éstos no siguen los lineamientos, tanto de la Federación como de los Estados, originando que se les retrasen las partidas presupuestales, se les reduzcan los apoyos financieros, no se les concedan nuevos créditos,

etcétera, es decir, se les presione económicamente.

El municipio, hasta ahora, no ha sido libre. En el momento en que sea totalmente autónomo y esté representado genuinamente por las personas electas de veras por el pueblo, podrá administrar con eficacia los bienes de la comunidad y conducir la vida política de sus habitantes.

3.2 FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS

Para nadie es desconocido que uno de los grandes problemas que han afectado, afectan y sin duda afectarán al municipio, es el económico.

En todo tiempo la hacienda municipal se ha caracterizado por la escasez de recursos monetarios. Son muchos los factores que han contribuido a mantener el atraso económico del municipio, entre otros: la desigual distribución de ingresos, el deficiente presupuesto municipal, la incapacidad del municipio para generar sus propios recursos, la escasa participación de la Federación, etcétera, que al final de cuentas, forman el magro presupuesto municipal.

La gestión administrativa del municipio se ha visto imposibilitada para cumplir con sus objetivos, por la inequitativa distribución del ingreso, a la que lo somete la Federación. Estas participaciones, desde la época de Plutarco Elías Calles, han sido bajas; con él era de 8%; con Lázaro Cárdenas disminuyó a 6%; con Manuel Ávila Camacho el 4%; Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos le asignaron un 3%; Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría el 1.6%; finalmente, en 1982, el presupuesto asignado al municipio ascendió a un 3.4% del presupuesto total de la Federación.

El deficiente presupuesto municipal se debe principalmente al grado de desarrollo comercial, industrial, agrícola y de servicios, lo cual propicia que si un municipio no tiene una actividad económica importante, su partici-

pación será mínima. Asimismo, en ocasiones, la asignación de recursos municipales depende del favoritismo del gobernador, al cual no le interesa el desarrollo equilibrado del Estado, sino sólo el de los municipios metropolitanos, casi siempre las capitales estatales.

La incapacidad del municipio para generar sus propios recursos, se debe a los pocos renglones productivos con los que cuenta, como rastros, mercados, comercio, industria. En ellos, los municipios basan sus ingresos para cubrir sus gastos de bienes y servicios, impidiéndole cubrir sus gastos de inversión, los cuales la mayoría de las veces son mínimos, a pesar de los créditos obtenidos, condenando a los municipios débiles, a padecer problemas económicos crónicos e impidiéndole lograr la autosuficiencia y autonomía.

La escasa participación de la Federación, se debe a que la mayor parte de las aportaciones se canalizan a las entidades más desarrolladas económicamente, provocando, de esta manera, una brecha más grande entre municipios fuertes y débiles.

Un ejemplo del grave problema económico por el que atraviesan los municipios, lo encontramos en la relación comparativa entre habitantes y presupuesto municipal (véase Cuadro 5).

Cuadro 5

RELACIÓN COMPARATIVA ENTRE HABITANTES
Y PRESUPUESTO MUNICIPAL

Estados	Municipios	Presupuesto	Habitantes	Presupuesto per capita
TABASCO	Villahermosa	\$ 4,049.100,000	269,316	\$ 15,034.75
"	Jalpa	13.060,000	37,325	349.89
NUEVO LEÓN	Monterrey	1,850.000,000	1.184,539	1,561.84
" "	Dr. Arroyo	1.717,000	53,422	32.14
SONORA	Hermosillo	1,214.000,000	321,775	3,773.70
"	San Felipe J.	236,000	651	362.51
JALISCO	Guadalajara	956.701,472	1.746,914	547.65
"	Ejutla	952,720	3,159	301.59
PUEBLA	Puebla	750.000,000	706,659	1,061.34
"	A. Zertuche	67,000	1,995	33.58
Estados	Municipios	Presupuesto per capita	Habitantes	Presupuesto
TLAXCALA	Xicotzingo	\$ 4.71	7,149	\$ 33,678
"	Tlaxcala	112.12	26,309	2.949,971
"	Apizaco	317.29	38,195	12.119,021
GUANAJUATO	San Diego de U.	6.18	21 003	130,000
"	León	481.34	664,808	320.000,000
CHIAPAS	Suchiapa	8.74	7,550	66,000
"	Tuxtla Gutiérrez	4,414.50	102,059	450.000,000
VERACRUZ	Oteapan	10.06	5,465	55,000
"	Veracruz	909.14	377,573	343.267,431
"	Coatzacoalcos	1,072.00	258,259	276.933,749
YUCATÁN	Chan Kon	12.87	3,896	50,130
"	Mérida	500.85	299,493	150.000,000

Fuente: Partido Revolucionario Institucional. *Diagnóstico para el fortalecimiento municipal*. México, s.p.i., 1982.

Para analizar la información presupuestal de los municipios del país, tomamos en consideración para su mejor interpretación, dos subdivisiones: en la primera, los cinco presupuestos totales más elevados del país por municipio, y los cinco más bajos del Estado donde los presupuestos eran más elevados; en la segunda, consideramos los presupuestos *per capita* más bajos del país, junto con los presupuestos *per capita* más altos del Estado.

Sin pretender explicar toda la información --por razones de espacio--, tomaremos sólo un ejemplo de cada subdivisión.

En el primero, el caso del Estado de Tabasco, con el presupuesto más alto del país para un municipio: Villahermosa, con \$ 4 049 100 000,00 que, divididos entre sus 269 316 habitantes, representa un presupuesto *per capita* anual de \$ 15 034.75 (también el más alto del país). Del mismo Estado, consideramos el municipio con presupuesto total más bajo: Jalpa, con \$ 13 060 000,00 que, divididos entre su 37 325 habitantes, representa un presupuesto *per capita* anual de \$ 349.89.

Para la segunda subdivisión, se tomaron tres municipios del Estado de Tlaxcala: Xicotzingo, con un presupuesto *per capita* anual de \$ 4,71 que, multiplicado por sus 7 149 habitantes, representa un presupuesto total anual de \$ 33 678,00. El municipio de Tlaxcala, con un presupuesto *per capita* anual de \$ 112.12 que, multiplicado por sus 26 309 habitantes, representa un presupuesto total anual de \$ 2 949 971.00. Y por último, el municipio de Apizaco, con el presupuesto *per capita* anual más alto del Estado con \$ 317.29 que, multiplicado por los 38 195 habitantes, representa un presupuesto total anual de \$ 12 119 021.00 el que, a su vez, representa el más alto del Estado.

Como podemos observar, el presupuesto *per capita* más bajo del Estado de Tabasco (Jalpa), es mayor que el más alto del Estado de Tlaxcala (Apizaco), lo que nos confirma la inequitativa distribución del ingreso por parte de la Fe-

deración, así como el escaso presupuesto municipal que impide a esta forma de organización proporcionar a sus habitantes los bienes y servicios básicos que requieren.

3.3 BAJO NIVEL DE ESCOLARIDAD

Entre los múltiples problemas que sin duda afectan a la administración municipal, destaca por su importancia el bajo nivel de escolaridad de los presidentes municipales, lo que, desde nuestro punto de vista, impide un mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta el municipio.

Durante el desarrollo de la presente investigación, encontramos información acerca de las profesiones de los presidentes municipales. En dicha información se señala que, de los 2 377 dirigentes municipales que existen en el país, 2 019 --que representa cerca del 85%-- son ciudadanos de escolaridad o apenas elemental, o media, es decir, su nivel de estudios va desde la primaria hasta el bachillerato y sólo en contadas ocasiones algunos años de profesional; el 15% restante estaba constituido de la siguiente manera: el 6.1% lo formaban profesores; el 4.58%, licenciados (sin especificar); el 2.06%, ingenieros; el 1.68%, médicos; el .46%, contadores públicos; el resto del porcentaje por arquitectos, veterinarios y militares. (Véase el Cuadro 6, que ilustra este apartado.)

Si los presidentes municipales constituyen un porcentaje tan alto de ciudadanos con baja escolaridad, es de esperarse que las demás autoridades del ayuntamiento y aun el personal técnico y administrativo, tengan similar nivel escolar. Esta carencia de profesionales especializados, no sólo en este campo, sino en el del personal administrativo, técnico y auxiliar, impiden el óptimo desarrollo del municipio, así como el proporcionar una mejor prestación de servicios a la comunidad.

Cuadro 6

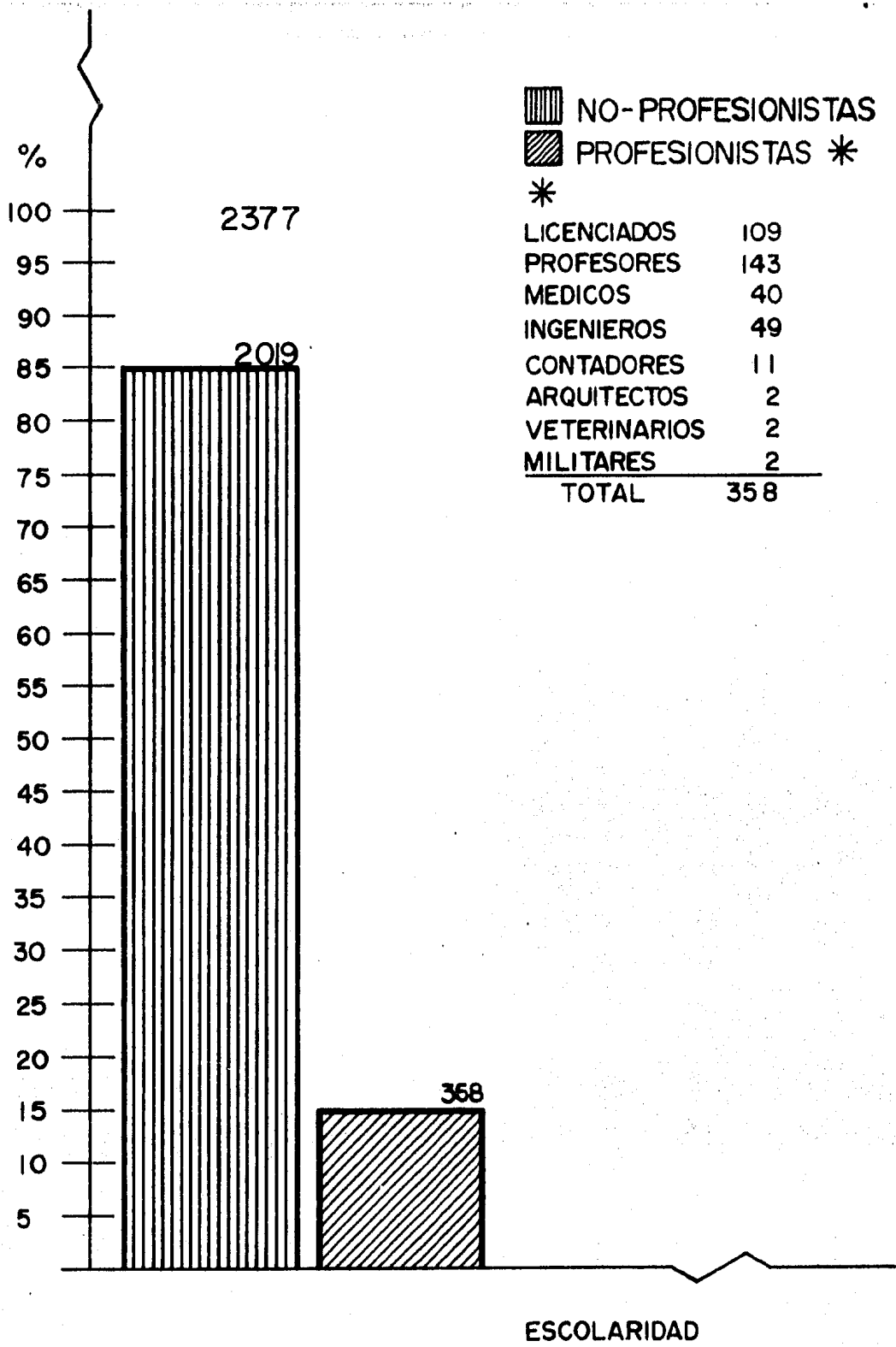
RELACION Y PORCENTAJE DE PRESIDENTES MUNICIPALES CON ESTUDIOS SUPERIORES
EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

E s c o l a r i d a d

Estados	Elemental o media	Profe- sores	Licen- ciados	Inge- nieros	Docto- res	CC.PP.	Arqui- tectos	Veteri- narios	Mili- tars	Totales
Aguascalientes	5	3		1						9
Baja California Norte	3	1								4
Baja California Sur	1	1	2							4
Campeche	7		1							8
Coahuila	27	3	4	3	1					38
Colima	7	2	1							10
Chiapas	76	15	9	3	3	2	1		1	110
Chihuahua	56	5	1	3	1	1				67
Durango	37	1								38
Guansajusto	36		3	2	5					46
Guerrero	63	6	5	1						75
Hidalgo	66	6	6	3	3					84
Jalisco	108	5	10			1				124
México	66	23	20	5	5	2				121
Michoacán	103	4	1	3	2					113
Morelos	31		1		1					33
Nayarit	13	3	1	1		1				19
Nuevo León	41	3	3	1	1	1			1	51
Oaxaca	551	16	3							570
Puebla	213		2	1	1					217
Querétaro	8	1	2	4	3					18
Quintana Roo	6		1							7
San Luis Potosí	48	4	4							56
Sinaloa	10	1	4	2						17
Sonora	55	7		1	4	2				69
Tabasco	8		3	4	1			1		17
Tamaulipas	37	1	3	1	1					43
Tlaxcala	36	3	3	1	1					44
Veracruz	169	12	12	4	5		1			203
Yucatán	96	9	1							106
Zacatecas	36	8	3	5	2	1		1		56
Total	2,019	143	109	49	40	11	2	2	2	2,377
Porcentaje	84.94%	6.01%	4.58%	2.06%	1.68%	.46%	.08%	.08%	.08%	

$$\frac{+}{+} \frac{2,377}{+} = 100\%$$

Fuente: Partido Revolucionario Institucional. *Presidentes municipales*. México, s.p.i., 1983.



De los datos anteriores, podemos afirmar que en 2 019 municipios del país, se está aplicando en forma empírica la administración municipal. Sin embargo, debemos reconocer que para administrar un municipio, no se requiere de una preparación profesional --hay 2 019 ejemplos--. Lo que sí queremos resaltar es que se puede administrar más eficiente y más eficazmente, así como lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos naturales, materiales, técnicos y el elemento humano, siempre y cuando el personal que lo administre tenga los conocimientos administrativos, financieros, técnicos y jurídicos, etcétera, necesarios para respaldar su labor.

Por otra parte, consideramos importante señalar la tipología de municipios, obtenida en la misma fuente.

De los 2 377 municipios del país, entre marginados y rurales constituyen el 84.88%, es decir, 2 018 municipios; los urbanos --222-- representan el 9.34%; los de transición --108-- el 4.5%, y finalmente los metropolitanos --29-- que significan el 1.22%. (Véase el Cuadro 7.)

La comparación entre el número de presidentes municipales sin un grado profesional --2 019-- y la suma de municipios rurales y marginados --2 018--, nos hace pensar que el escaso nivel de escolaridad está en relación directamente proporcional al escaso desarrollo de los municipios mencionados.

3.4 FALTA DE CAPACITACIÓN

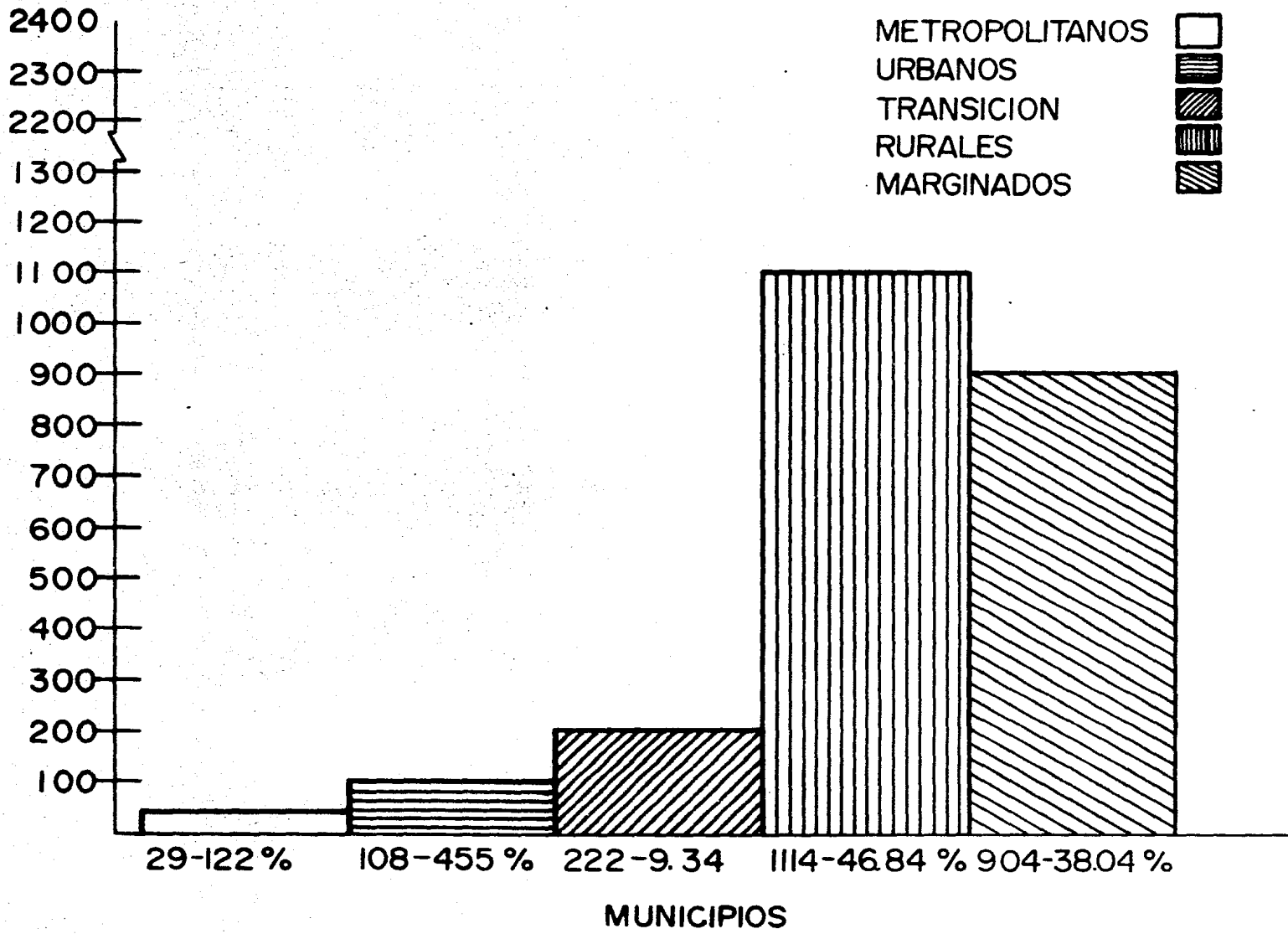
Este problema afecta tanto a municipios metropolitanos, urbanos y de transición, como a marginados y rurales. Es necesario atacarlo de raíz; no es posible que debido a la escasa o nula capacitación que reciben ya sea los funcionarios municipales o el personal técnico y administrativo, siga constituyendo, por una parte, una deficiente administración municipal y, por la otra, una sangría económica para el municipio debido a la incapacidad de su personal.

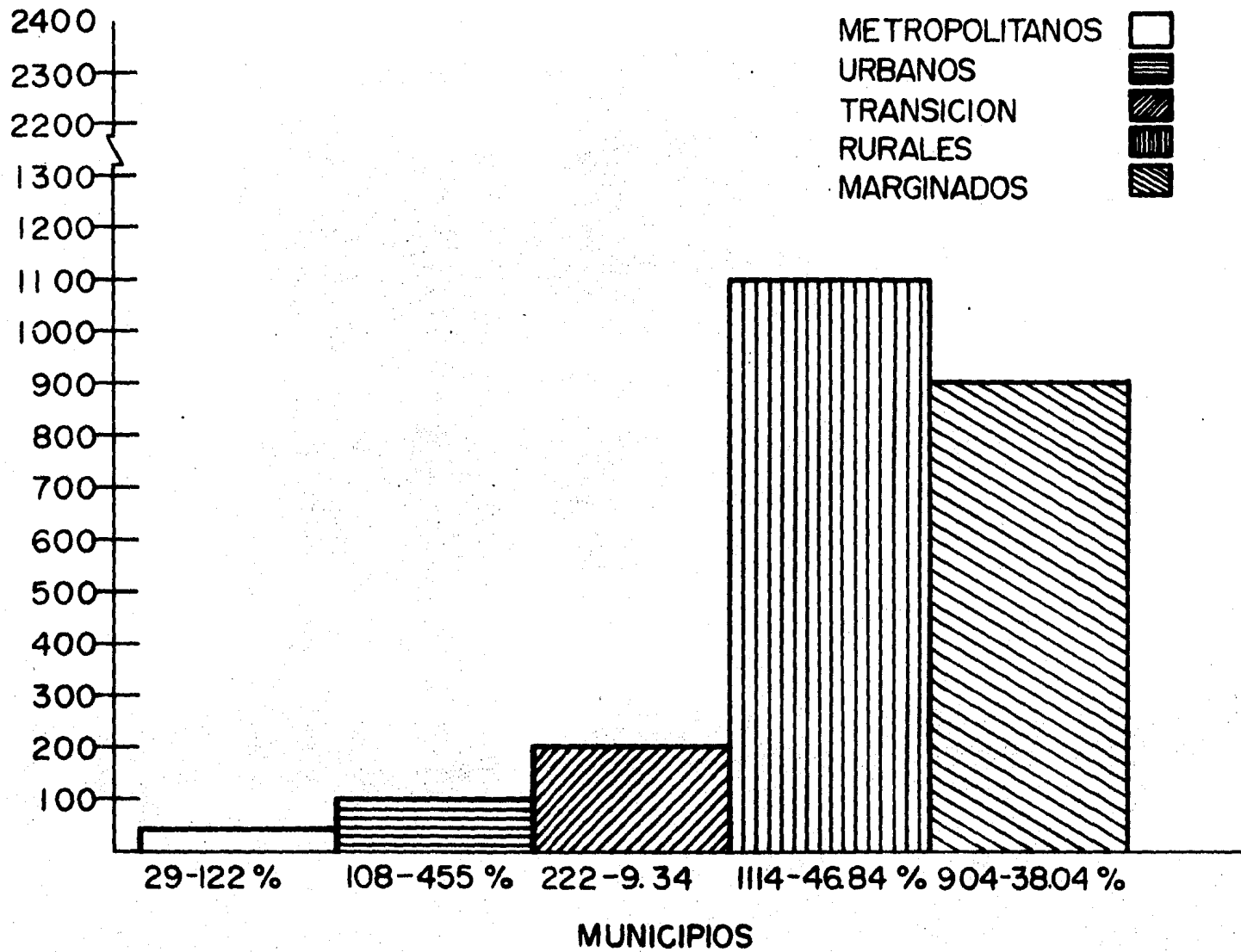
Cuadro 7

TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS

Estados	Metropo- litano	Urbano	Transi- ción	Rural	Marginado	Total
Aguascalientes	1			8		9
Baja Calif. N.		4				4
Baja Calif. Sur		1	2	1		4
Campeche		2	1	2	3	8
Coahuila	2	7	3	20	6	38
Colima		1	2	7		10
Chiapas		3	8	68	31	110
Chihuahua	2	2	7	28	28	67
Durango	1	1	2	25	9	38
Guanajuato	2	10	12	14	8	46
Guerrero		5	18	29	23	75
Hidalgo	1		4	64	15	84
Jalisco	3	1	18	66	36	124
México	6	13	20	69	13	121
Michoacán		6	12	89	6	113
Morelos	1	6	3	21	2	33
Nayarit		3	6	6	4	19
Nuevo León	1	1	9	13	27	51
Oaxaca		9	21	154	386	570
Puebla	1	2	7	45	162	217
Querétaro	1		2	15		18
Quintana Roo		2	1	4		7
San Luis Potosí		1	7	33	15	56
Sinaloa		3	4	6	4	17
Sonora		6	5	8	50	69
Tabasco	1		5	3	8	17
Tamaulipas	3	5	4	25	6	43
Tlaxcala		1	5	34	4	44
Veracruz	3	9	27	146	18	203
Yucatán		2	5	77	22	106
Zacatecas		2	2	34	18	56
Total	29	108	222	1 114	904	2 377
Porcentaje	1,22%	4,55%	9,34%	46,8%	38,04%	100%
				84,88%		

FUENTE: Partido Revolucionario Institucional. *Diagnóstico para el fortalecimiento municipal*, 1982.





Sin la preparación adecuada del servidor público municipal, se corren graves riesgos, entre otros: la inadecuada recaudación tributaria, la evasión fiscal, la ineficaz administración de los recursos captados, las cuales traerían como consecuencia una ineficiente e ineficaz administración hacendaria. Sin el personal preparado técnicamente, no se pueden llevar al cabo la planeación, ejecución y evaluación de las estructuras administrativas existentes, ni proponer posteriormente nuevas estructuras que permitan optimizar la administración municipal.

Por tal motivo es necesario y urgente que las autoridades del ayuntamiento --presidente municipal, síndico(s), regidores--, así como el personal técnico y administrativo, conozcan las técnicas de la administración, los procedimientos de trabajo, que les permitan agilizar sus actividades y le eviten pérdidas de tiempo y de recursos al municipio.

La escasa capacitación que se les brinda a las autoridades, funcionarios y empleados municipales, consiste en proporcionarles boletines, folletos, revistas, circulares, etcétera, que, si bien esto es una forma de capacitación, no les enseña prácticamente la manera de desempeñar su trabajo.

Es importante señalar que existen escuelas, academias y entidades administrativas dispuestas a brindar capacitación financiera, administrativa, técnica, etcétera, en donde las autoridades, los funcionarios y los empleados municipales pueden adquirir los conocimientos para dirigir y administrar mejor el municipio; pero el costo de este tipo de cursos es muy elevado para la débil hacienda municipal de la mayoría de los ayuntamientos.

Por otra parte, la inexistencia de una carrera administrativa estable, que les permita seguir laborando una vez terminada la gestión municipal, trae como consecuencia por un lado, que la experiencia administrativa se pierda y de otro, que se designe personal improvisado en perjuicio del municipio, convir-

tiéndose en un ciclo cada tres años.

3.5 PROBLEMAS DE DESARROLLO URBANO

A) CARENCIA DE INFRAESTRUCTURA

La carencia de infraestructura constituye uno de los problemas más graves que en materia de desarrollo urbano afectan a la mayoría de los municipios del país. Exceptuando, tal vez, a los municipios metropolitanos y algunos urbanos --aunque si bien cuentan con la infraestructura necesaria, su mantenimiento es deficiente--, todos los demás municipios carecen de ella.

Se entiende a la infraestructura como "el conjunto de obras de ingeniería, que un municipio requiere, y que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades y que hacen posible el uso urbano del suelo, estos soportes son: agua potable, drenaje y alcantarillado, energía eléctrica y vialidad o pavimentación".³¹

En un estudio realizado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) --en la actualidad, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)--, en el año de 1980, se dice que en una encuesta realizada con 140 presidentes municipales, acerca de los diez problemas más representativos que afectaban a sus comunidades, se concluye que en orden de importancia sus problemas fueron los siguientes:³²

a) Infraestructura	52,3%
b) Equipamiento	13,8%
c) Servicios públicos	8,0%
d) Suelo urbano	6,7%

³¹ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. *Agenda del presidente municipal*. México, 1982, p. 41.

³² Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. *Desarrollo urbano municipal*. México, 1980, p. 19.

e) Población	6,6%
f) Finanzas municipales	5,7%
g) Ecología	3,4%
h) Administración	1,7%
i) Vivienda	1,3%
j) Emergencias urbanas	0,5%

Como podemos observar, el problema más común al que se hace referencia, es a la infraestructura. De los 140 presidentes municipales, 73 de ellos, o sea el 52.3%, respondieron que carecían de la infraestructura necesaria en su municipio.

De acuerdo con la misma investigación, la infraestructura se subdividía de la siguiente manera:

a) Agua potable	27,5%
b) Drenaje	27,5%
c) Pavimentación	24,7%
d) Alcantarillado	11,0%
e) Energía eléctrica	9,3%

De lo anterior, consideramos que el brindarle igual importancia al agua potable y al drenaje, representa la ignorancia más grande que se pueda encontrar por parte de los presidentes municipales, en virtud de que no se puede comparar un elemento básico para la vida, como es el agua, con el drenaje, que si bien es importante para evitar enfermedades gastrointestinales e insalubridad, una comunidad siempre va a preferir el agua.

Por otra parte, el señalar a la energía eléctrica en último lugar de importancia constituye otro gran error, si consideramos que contando con luz en

³³ *Desarrollo urbano municipal, op, cit., p. 21.*

las calles, plazas y sitios públicos en general, se evitarán robos tanto a casas-habitación, como a comercios y transeúntes.

B) EQUIPAMIENTO HUMANO

Otro de los graves problemas por los que atraviesan los municipios de transición, marginados y rurales, es la falta de equipamiento urbano, entendiendo éste como "el conjunto de edificios y espacios como escuelas, clínicas, hospitales, teatros, museos, mercados, plazas cívicas, etc., que se utilizan para proporcionar a la población básicos en materias como educación, cultura, salud, abasto y comercialización, recreación y deporte".³⁴

En el estudio realizado por la SAHOP, ocupa el segundo lugar el equipamiento urbano, con un porcentaje de 13.8%, es decir, 19 de 140 presidentes municipales señalaron el problema.

El equipamiento urbano, en dicho estudio, estaba compuesto de la siguiente manera:³⁵

a) Escuelas	34.3%
b) Mercados	27.6%
c) Equipamiento total	21.0%
d) Centros de recreación	12.3%
e) Centros de salud	4.8%

De lo anterior se desprende que la carencia más elevada en cuanto a equipamiento urbano es la de escuelas, lo cual viene a confirmar uno de los motivos que han causado el bajo nivel de escolaridad de la población.

Causa desconcierto apreciar que los centros de salud ocupen el último lugar, aun por abajo de los centros de recreación. ¿Cómo es posible que los

³⁴ SAHOP, *Agenda del presidente municipal, op. cit.*, p. 48.

³⁵ *Desarrollo urbano municipal, op. cit.*, p. 23.

presidente municipales consideren más importante un teatro o una cancha de fútbol, que un hospital, un dispensario médico o una clínica donde se puedan prestar servicios médicos a la población, que aunque mínimos serán mejor que nada?

C) SERVICIOS PÚBLICOS

Otra de las grandes fallas que se advierte en casi todos los municipios, es en la deficiente, o escasa, prestación de los servicios públicos a la comunidad. Esto se debe sobre todo a la insuficiencia presupuestal, ya que para proporcionar los servicios básicos se precisa de una erogación mayor a los ingresos obtenidos. Sin embargo, el gobierno federal ha creado instrumentos para financiar y otorgar el apoyo necesario a la raquítica hacienda municipal, como son, entre otros: el Convenio Único de Coordinación (CUC), los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES), el Comité de Planeación Municipal (COPLAM), el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Aparte de la ayuda prestada por los organismos anteriores, los municipios cuentan con apoyos financieros, que son los recursos que pueden captar los ayuntamientos a través de préstamos de instituciones de crédito y que, ya sea con cargo a sus ingresos propios, impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, participaciones, o con la aportación y contribución de los vecinos, deberán cubrir en un plazo previamente establecido.

Por servicios públicos entendemos "las actividades organizadas del Ayuntamiento que se realizan con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes, con el fin de atender en forma continua, uniforme, re

gular y permanente necesidades de carácter colectivo".³⁶

En tercer lugar, en la investigación realizada por la SAHOP, se encuentra la prestación de servicios públicos con 8.0%, es decir, 11 de 140 presidentes municipales consideraron como un problema el dotar de servicios básicos a la comunidad, según se muestra en la subdivisión que sigue:³⁷

- | | |
|--------------|-------|
| a) Limpieza | 34.4% |
| b) Educación | 29.5% |
| c) Policía | 21.3% |
| d) Salud | 11.5% |
| e) Bomberos | 3.3% |

De los datos anteriores se deduce que los servicios públicos más problemáticos son, en primer lugar la limpieza, debido a la insuficiencia tanto de equipo como de personal que efectúe con regularidad la recolección de basura y se evite con ello que se formen focos de infección; en segundo lugar la educación, que refleja el bajo nivel de escolaridad de la población; en tercer lugar la policía, sin la cual no se puede brindar la seguridad necesaria a la comunidad; en cuarto lugar la salud. A nuestro parecer, resulta erróneo el criterio utilizado por los presidentes municipales al evaluar estos rubros, porque, ¿cómo es posible que consideren más importante a la limpieza que a la salud de los habitantes de la comunidad?

Es conveniente señalar que la investigación se llevó al cabo en importantes municipios del país, así se indica en la misma. Por tanto, si la problemática de los municipios en cuanto a infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos se da en municipios metropolitanos y en los urbanos, ¿cuán to más se dan en los rurales, en los marginados y en los de transición!

³⁶ SAHOP, *Agenda del presidente municipal, op. cit.*, p. 59.

³⁷ *Desarrollo urbano municipal, op. cit.*, p. 24.

Por último, consideramos que en la investigación auspiciada por la SAHOP, se indujo inconscientemente a los presidentes municipales a enfocarse a los problemas de desarrollo urbano, puesto que los cinco principales caen dentro de ese ámbito. De esta manera, los municipios recibirían mayor ayuda --proveniente de aquella Secretaría-- para la atención de tales problemas.

3.6 FALLAS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL

Uno de los propósitos básicos del sector industrial, durante la administración anterior, era la desconcentración territorial de la industria. Dicho objetivo se hallaba contemplado en el Plan Global de Desarrollo,³⁸ como una alternativa de solución al exagerado crecimiento industrial en las principales capitales del país --entre otras, Monterrey, Guadalajara, Puebla y el Distrito Federal--, ocasionando que la contaminación ambiental se incrementase hasta niveles inadmisibles, dentro de estas ciudades.

El gobierno federal, buscando que las empresas industriales se desconcentrarán, les proporcionó facilidades, entre las que podemos mencionar las siguientes: terrenos a bajo costo, infraestructura básica, servicios públicos necesarios, exención de impuestos, etcétera. Sin embargo, la realidad nos muestra que ese objetivo no se ha logrado.

En una investigación realizada por el PRI,³⁹ durante la campaña de Miguel de la Madrid para la presidencia de la República, se muestra la agrupación de la industria nacional por municipios. En ella se consigna que los municipios que agrupan la industria total del país son 134, que representan el 5.6% de los 2 377 municipios existentes en México. De los 31 Estados de la República,

³⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo*. México, 1980, p. 294.

³⁹ Partido Revolucionario Institucional, *Diagnóstico para el fortalecimiento municipal*. México, 1982.

22 cuentan con industria, cantidad aparentemente muy elevada si se toma en cuenta, dentro de cada Estado, la cantidad de municipios con industria. Por ejemplo, el Estado de Aguascalientes. De los nueve municipios que forman el Estado, sólo uno cuenta con industria, es decir, en porcentaje representa el 11.11% del Estado, pero a nivel nacional, sólo es el .04%. El Estado que, en apariencia, representa el ideal de industrias, es el de Baja California Sur, porque los cuatro municipios que lo forman tienen industria, lo cual representa el 100% a nivel estatal. Sin embargo, hay que señalar que la investigación es engañosa, ya que sólo señala el número de municipios con industria y no el número de industrias por municipio.

Uno de los Estados con mayor desarrollo industrial es, sin duda, el Estado de México. De los 121 municipios que lo forman, 21 cuentan con industria, lo que representa, a nivel estatal, el 17.35% y a nivel nacional, el .88%, que es el porcentaje más alto. (Véase el Cuadro 8.)

La intención principal de haber expuesto la información anterior, es la de demostrar lo inadecuado de la planeación promovida por el gobierno federal pa-ra el desarrollo del sector industrial, puesto que ha propiciado un crecimiento desequilibrado de la industria en México. Por otro lado, el hecho de que nueve Estados de la República no cuenten ni siquiera con una industria, lo único que denota es el favoritismo político de la Federación al prohijar el fortalecimiento económico únicamente de ciertas entidades.

3.7 DEFICIENTE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Se ha criticado a la administración municipal. Se han señalado factores que afectan e impiden su desarrollo administrativo, político, económico, so-cial y cultural. Entre los factores que se han mencionado, se encuentran los

Cuadro 8

AGRUPACIÓN DE LA INDUSTRIA NACIONAL POR MUNICIPIOS

Estados con industrias	Municipios por Estado	Municipios con industrias	Porcentaje a nivel estatal	Porcentaje a nivel nacional
Aguascalientes	9	1	11.11%	.04%
B. C. Norte	4	4	100. %	.17%
Campeche	8	1	12.5 %	.04%
Coahuila	38	12	31.57%	.50%
Colima	10	1	10. %	.04%
Chihuahua	67	7	10.44%	.29%
Durango	38	2	5.26%	.08%
Guanajuato	46	7	15.21%	.29%
Guerrero	75	2	2.66%	.08%
Hidalgo	84	4	4.76%	.16%
Jalisco	124	7	5.64%	.29%
México	121	21	17.35%	.88%
Michoacán	113	9	7.96%	.37%
Oaxaca	570	1	.17%	.04%
Puebla	217	5	2.30%	.21%
Querétaro	18	2	11.11%	.08%
San Luis Potosí	56	6	10.71%	.25%
Sonora	69	15	21.73%	.63%
Tabasco	17	1	5.88%	.04%
Tamaulipas	43	7	16.27%	.29%
Veracruz	203	11	5.41%	.46%
Nuevo León	51	8	15.68%	.33%
Totales	1 981	134		5.63%

Estados sin industria

B. C. Sur	4
Chiapas	110
Morelos	33
Nayarit	19
Quintana Roo	7
Sinaloa	17
Tlaxcala	44
Yucatán	106
Zacatecas	56
Total	396

1 981
+ 396
2 377 = 100%
134 = 5.63%

siguientes: el bajo nivel de escolaridad de los funcionarios y empleados municipales, la falta de capacitación de los mismos, los intereses políticos y la escasez de recursos económicos.

Pero falta uno que, desde cierto punto de vista, puede ser el más importante: la mala administración.

Creemos conveniente señalar que son muchos los factores tanto internos como externos, que impiden el desarrollo de un organismo social, sin importar si es público o privado. Sin embargo, consideramos que en el municipio se ha olvidado que el objetivo principal de la administración es el de coordinar los recursos técnicos, materiales y financieros, así como el elemento humano con que cuenta, en forma tal, que permita un mejor aprovechamiento de los mismos, con el fin de cumplir con los objetivos previamente establecidos.

Lo anterior permitiría al municipio ser menos dependiente de la Federación y de las autoridades estatales, y de esa manera alcanzaría una mayor autosuficiencia y autonomía.

Este problema, en el que incurren la mayoría de los municipios rurales, marginados y de transición, y en menor medida los urbanos y metropolitanos, se debe, principalmente, a las siguientes causas: la deficiente planeación, la carencia de organización, la mala dirección administrativa y el nulo control de las actividades propias de los municipios.

Deficiente planeación

Antes de señalar en qué consiste este problema, debemos precisar lo que se entiende por planeación. Para Ramiro Carrillo L.:

... es atisbar en el futuro, previendo el posible derrotero de los acontecimientos, con el propósito de delinear el desarrollo de nuestras acciones venideras; implica la definición de objetivos, el establecimiento de cur-

sos alternos de acción, la definición de estrategias, políticas de programas y procedimientos, así como la decisión en cuanto a la alternativa más viable para el logro de los fines que se pretenden alcanzar.⁴⁰

Tal vez sea un poco tibia la afirmación de que la planeación es deficiente, ya que en la mayoría de los municipios rurales y marginados el desempeño de las actividades se realiza sobre la marcha, es decir, sin planes previos.

Aunque debemos tomar en consideración que cada municipio ejerce su presupuesto de ingresos y de egresos. Pero la exigüidad de los recursos económicos que manejan los municipios débiles les impide que puedan planear a largo plazo; además, sus planes y programas son elaborados empíricamente.

La importancia de la planeación radica en que reduce la incertidumbre y el cambio, al ir comparando lo realizado con lo planeado y facilitar el control.

Carencia de organización

Esto se puede comprobar fácilmente, en cualquier municipio, al solicitar su organigrama y su manual de organización, ya que la mayoría de ellos carece de ambos. Por tal motivo, la agrupación y asignación de actividades se realizan empíricamente, al no contar con una estructura funcional que delimite los ámbitos de competencia y sus relaciones. Generalmente se observa duplicidad de funciones y mala comunicación entre las diferentes áreas del municipio.

Mala dirección administrativa

Se dice que la piedra angular de cualquier organización son los elementos humanos.

La dirección --señala Carrillo Landeros-- "se identifica con el mando y

⁴⁰ Ramiro Carrillo Landeros, *Metodología y administración*, México, Ed. Límusa, 1982, pp. 167, 168.

la supervisión, implicando la emisión de instrucciones y la asignación de deberes a los subordinados... se relaciona con la conducción de elementos humanos",⁴¹

En los municipios, el mando o la autoridad que tienen los presidentes municipales o los altos funcionarios, es la autoridad formal, es decir, la inherente al puesto, y según el organigrama; pero la mayoría de ellos no posee autoridad profesional ni carismática y, por tanto, no pueden cumplir con uno de los principios básicos de dirección, que es el liderazgo.

Otro de los principios de dirección que las autoridades municipales no cumplen, es la unidad de mando. Este principio señala como regla básica, que las órdenes deben provenir de un solo jefe. En la gran mayoría de los municipios, con frecuencia nadie sabe quién es su jefe superior y se obedecen órdenes de diferentes personas.

La supervisión directa, otro de los principios de dirección que no se cumplen, consiste en que cuanto más personal y directo sea el trato con subordinados y personal administrativo será más eficaz la dirección. Sin embargo, en los municipios la realidad es otra; los funcionarios municipales se caracterizan por su despotismo, prepotencia y soberbia en el desempeño de sus funciones.

Control

Se dice que el control es la comparación entre la realidad dirigida y la idealidad planeada. El control se da en tres etapas: establecimiento de normas, operación de controles e interpretación de resultados,

Pero, ¿cómo se va a controlar algo que no se ha planeado? ¿Cómo se van a establecer y aplicar normas, si los municipios no planean, no programan, no

⁴¹ Carrillo Landeros, *op. cit.*, p. 170.

establecen procedimientos y no se realizan pronósticos?

Consideramos que las anteriores fallas administrativas han contribuido a mantener el atraso e impedido el desarrollo de los municipios rurales y marginados, que constituyen nada menos que el 85% de municipios del país.

3.8 INCUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Como recordaremos, los objetivos son los fines hacia los cuales están encaminadas las actividades de una organización.

Los objetivos del municipio en particular y en general los del gobierno, tienen su base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes, con el fin de atender, en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo (sociales). Entre otros, el ayuntamiento de los municipios debe prestar los siguientes servicios:

- a) Administración, mantenimiento y conservación del sistema de agua potable.
- b) Mantenimiento y conservación del sistema de drenaje y alcantarillado.
- c) Limpia.
- d) Mantenimiento y conservación de calles y banquetas.
- e) Mantenimiento del servicio de alumbrado público.
- f) Prevención y control de la salud pública.
- g) Auxilio a la comunidad en caso de emergencias urbanas.
- h) Mantenimiento y conservación de escuelas públicas.
- i) Seguridad pública municipal.
- j) Mercados y centrales de abasto.
- k) Panteones.
- l) Rastro.

Pero los municipios no sólo persiguen objetivos de carácter social sino

también de carácter político, como sería el de conservar el poder, contra los partidos de oposición; de carácter económico, como ser independiente en sus recursos económicos y financieros; de carácter cultural, con objeto de brindar a sus comunidades las bibliotecas, museos y escuelas necesarias para aumentar su nivel en ese renglón.

La problemática municipal señalada en este capítulo --sin agotar el tema--, ha limitado e impedido el desarrollo del municipio, al no lograr cumplir sus objetivos.

Lo anterior ha dado lugar a otros problemas, como son: la escasa participación de la comunidad en la resolución de los problemas de la localidad; la emigración de sus habitantes a las grandes ciudades; una mayor dependencia económica, tanto de la autoridad federal como de la estatal.

Capítulo IV

OPCIONES DE SOLUCIÓN

En el capítulo anterior hemos hecho referencia a una serie de problemas políticos, económicos, administrativos y sociales que han limitado el desarrollo de la base de organización política, administrativa y territorial del país, que es el municipio.

Lo anterior pudiera dar a entender que los problemas mencionados no pertenecen a nuestro ámbito de acción. Sin embargo, debemos recordar que cualquier organismo social debe tomar en consideración el entorno en el cual se desarrolla para poder sobrevivir. Además, debemos reconocer que la realización de la presente investigación no fue fácil al encontrar este tipo de problemas. Pero las soluciones que proponemos son de carácter administrativo, toda vez que un mayor conocimiento de las técnicas y herramientas administrativas, permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta el municipio.

Entre las soluciones propuestas, se encuentran: la consultoría; la auditoría administrativa, la capacitación; la promoción de empresas y, finalmente, la participación del licenciado en administración para coadyuvar en la superación de la problemática municipal.

4.1 LA CONSULTORÍA

Todas las organizaciones al ir evolucionando, han tenido que adaptarse a

situaciones cambiantes. El desarrollo y la multiplicación de los organismos, tanto públicos como privados y el incremento de las empresas medianas y pequeñas, así como las exigencias del gobierno en cuestión impositiva y la competencia, han propiciado que surgiera una necesidad en todos los organismos, los que ante esta situación, han tenido que recurrir a la administración y a su extensa gama de técnicas, herramientas y especializaciones, para cumplir con sus objetivos. Así pues, se ha propuesto un medio que les permita cubrir sus limitaciones de tiempo, capacidad o recursos. Este medio es la consultoría.

Pero, ¿qué es la consultoría? Aparte de la definición más común: "consulta, parecer o dictamen que da una persona sobre una cosa // consultar, tomar aviso o consejo, someter una duda al parecer de una persona", otra definición consigna que "es la actividad que consiste en opinar, después de realizar un estudio técnico-científico, respecto de cualquier función(es) de una empresa, con el propósito de buscar la mejor forma de estructurarla y operarla".⁴² Y el L. A. Víctor M. Rubio Ragazzoni la define así: "debe considerarse como una actividad cuya finalidad consiste en proporcionar en calidad de consejo personal, una opinión profesional e independiente, con respecto a la administración".⁴³

Para nosotros, la consultoría es una actividad cuyo objetivo primordial consiste en dar en calidad de consejo, una consulta profesional acerca de las funciones de una empresa, después de realizar un estudio de su desempeño, con la finalidad de mejorar la forma en que opera.

Su objetivo principal es brindar opciones o posibilidades de solución a

⁴² M. Urbina Pérez, *Proyección actual de la consultoría administrativa en México*. Tesis profesional. México, UNAM, FCA, 1971, p. 36.

⁴³ Víctor M. Rubio Ragazzoni, *El licenciado en administración en el campo de consultoría*. Tesis profesional. México, UNAM, FCA, 1969.

problemas presentados por un cliente, pero en calidad de consejo.

Sus limitaciones derivan de que está en función de lo que el cliente pida, pudiendo abarcar sólo una parte, o bien al organismo social en su totalidad.

En cuanto a su ubicación, podemos decir que se encuentra en todo el proceso administrativo, es decir, en la planeación, en la organización, en la dirección y en el control.

Por lo que se refiere a los pasos, o el proceso que deben seguir los trabajos, y sin pretender hacer un estudio exhaustivo de lo que comprende la consultoría, son los siguientes:

a) Elección del consultor.

Generalmente se elige en base a la capacidad del individuo, así como también en su experiencia.

b) Solicitud del servicio.

Una vez elegido al consultor, solicitar el servicio.

c) Establecimiento de condiciones.

d) Contratación del servicio.

e) Planeación del trabajo.

f) Programa de trabajo.

g) Investigación.

h) Papeles de trabajo.

i) Evaluación de resultados y solución.

j) Informe.

El establecimiento de condiciones comprende los siguientes aspectos: alcance y limitaciones del trabajo; fecha de iniciación y de terminación; desarrollo de las actividades; informes a presentar; elementos materiales; personas que intervienen y los honorarios y la forma de cobrarlos.

El programa de trabajo comprende, entre otros puntos: secuencia de las actividades; tiempo de las mismas; herramientas (materiales y técnicas) a utilizar; responsable(s) de la coordinación y supervisión del trabajo, etcétera.

La investigación comprende las técnicas para recabar información, siendo las más comunes: la observación; interpretación de documentos; entrevistas; cuestionarios, etcétera.

La evaluación de resultados y solución proporcionará los datos que permitan solucionar el o los problemas, así como formular el mayor número de propuestas y posteriormente proponer la solución más viable.

El informe generalmente contiene las conclusiones y recomendaciones, las cuales se deben caracterizar por lo siguiente:

- a) Dar respuesta a lo que se consulta.
- b) Que las conclusiones y recomendaciones sean viables.
- c) Que su costo permita su factibilidad.
- d) Que sean oportunas.
- e) Que se ajusten a las leyes.

Finalmente, es de señalarse que la consultoría tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras, se encuentran:

- a) Elemento de control; la historia forma experiencia.
- b) Cubre una incapacidad de la empresa.
- c) El costo es bajo en relación a la consulta interna.
- d) El resultado es confiable, por ser profesional.

Entre las desventajas, podemos señalar:

- a) Es una opinión subjetiva.
- b) Su costo se puede elevar.
- c) La falta de experiencia del consultor puede ocasionar problemas o soluciones no confiables.

4.2 LA AUDITORÍA ADMINISTRATIVA

La segunda opción o posibilidad de solución que proponemos es la auditoría administrativa.

Su objetivo principal consiste en descubrir deficiencias, irregularidades, problemas y causas de los mismos, dentro de un organismo social, con el fin de proponer sus probables remedios y lograr una administración más eficaz.

Pero, ¿qué es la auditoría administrativa? Para William P. Leonard: "el examen completo y constructivo de la estructura orgánica de una empresa, de una institución o departamento gubernamental o de cualquiera otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos y materiales".⁴⁴

Para el L. A. Víctor M. Rubio R.:

... consiste en realizar el análisis y dictamen de las actividades que lleva a cabo una unidad administrativa para verificar que se ajusten a los objetivos y políticas establecidas, así como para comprobar la utilización racional de los recursos técnicos, materiales y financieros y el aprovechamiento del personal en el desarrollo operacional y evaluar las medidas de control que aseguren los resultados esperados.⁴⁵

Consideramos que ambas definiciones son aceptables, ya que ambas coinciden en cuanto a la utilización más racional de los elementos y recursos con que cuenta un organismo, así como en la necesidad de realizar un examen de las actividades y los métodos de control, a fin de lograr una administración más eficaz.

⁴⁴ William P. Leonard, *Auditoría administrativa*, México, Diana, 1981, p. 46.

⁴⁵ Víctor M. Rubio R. y Jorge Hernández Fuentes, *Guía práctica de auditoría administrativa*, México, Publicaciones Administrativo-Contables, 1983, p. 19.

La importancia de la A. A. radica en que en la actualidad es obvio que la crisis por la que atraviesa nuestro país repercute en todos los organismos sociales. Por ello, proponemos esta técnica administrativa como un medio de control que permita revisar y evaluar planes, políticas, sistemas, procedimientos, recursos materiales y financieros, así como al elemento humano y se puedan implantar mejoras a fin de aprovechar óptimamente los recursos.

En cuanto al alcance de la A. A., puede decirse que abarca una función o todo el organismo social; ello dependerá de las personas que dirigen al organismo social. Se recomienda, sin embargo, abarcarlo todo, para evitar confusiones de los síntomas con las causas.

Su ubicación la visualizamos dentro del control, como una técnica preventiva; pero debemos señalar que no es únicamente en el control donde participa ya que, por su naturaleza flexible, puede abarcar todo el proceso administrativo.

Las etapas que comprende la A. A. varían según los autores, y por supuesto el proceso no es la excepción. Por razones de comprensión y sin hacer un estudio exhaustivo del mismo, elegimos el proceso de Jorge Hernández Fuentes y el L. A. y C. P. Víctor M. Rubio R. para incluir aquí su somera descripción:

Consta de cuatro etapas que son:

- a) Planeación
- b) Examen
- c) Evaluación
- d) Presentación.

La planeación constituye la primera fase de la A. A. En ella se definen las actividades secuencialmente, determinándoles tiempos, formando programas y previendo, de esta manera, los factores necesarios que en un futuro pudieran limitar su curso de acción y consecuentemente impedir que se alcancen

los objetivos esperados.

Pero la planeación debe cumplir, además, con ciertos requisitos. Debe definir el o los estudios a desarrollar, delimitar su ámbito de acción, definir las técnicas y herramientas a utilizar y, finalmente, recabar la aprobación del programa de auditoría.

El examen, segunda etapa de la A. A., representa el punto de partida de la investigación; en él se empieza a recopilar la información requerida en los programas previamente establecidos, determinándose las áreas a estudiar. Además, en esta etapa se debe presentar al personal que intervendrá en la investigación y al responsable de la misma. También hay que plantear el objetivo y alcance de la investigación, haciendo hincapié en que sea cual fuere el resultado de ésta, redundará en beneficio del área auditada y en general del organismo social.

En esta etapa es donde se aplican las técnicas de investigación: entrevistas --con los responsables del área o las áreas auditadas--; encuestas de opinión, y la observación. La información captada se revisará y se depurará a fin de eliminar la que sea innecesaria.

La evaluación de resultados y conclusiones. Esta etapa puede considerarse como una de las más importantes, ya que de la correcta recopilación de los datos y de la evaluación de los mismos dependerá que las recomendaciones del auditor den la mejor respuesta a lo que se consulta, que sean viables las soluciones propuestas, y que sean oportunas. Es conveniente señalar que la capacidad y experiencia del auditor juegan un papel muy relevante para determinar la solución correcta.

La presentación del informe, última etapa de la A. A., es la relación escrita o verbal sobre los resultados que arrojó la investigación. Se recomienda que sea por escrito, ya que de esta manera queda constancia que cubre al

auditor de cualquier posible malentendido. Por otra parte, el informe presentado puede constituir un excelente instrumento de trabajo en el cual basarse al realizar futuras investigaciones.

Este informe deberá estar dirigido a quien ordenara la auditoría --director general, gerente, contralor, etcétera-- del organismo social, y otro al responsable de la unidad auditada. Por último, se debe recordar que es un trabajo realizado por un profesional; por esta razón el informe deberá ser un documento de calidad, que permita ganarse la confianza del cliente.

Entre las ventajas que puede proporcionar la A. A., enunciaremos las que siguen:

- a) Aplicación de conocimientos profesionales, en áreas específicas.
- b) El auditor puede dedicarse a un trabajo concreto y específico evitando desviaciones de atención, esfuerzo y tiempo.
- c) Las opiniones y juicios vertidos son imparciales.
- d) Su costo es bajo, ya que es contratado para trabajos específicos.

4.3 LA CAPACITACIÓN

Otra de las medidas que proponemos para resolver la problemática municipal es la capacitación. Con ella, los funcionarios y empleados municipales pueden cubrir sus limitaciones técnicas, financieras y administrativas, que impiden el desarrollo del municipio.

El fundamento jurídico que hace referencia a la capacitación, aunque no abiertamente, pero sí tácitamente, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 115 establece, en su fracción IX, facultades a las legislaturas de los Estados para expedir leyes que regulen las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, así como las relaciones entre el municipio y sus servidores, tomando para ello como base el

artículo 123 constitucional.

Ahora bien, en la última parte de la fracción B del referido artículo 123, se señala al Estado la obligación de organizar escuelas de administración pública en beneficio de los trabajadores a su servicio.

Pero, ¿qué es la capacitación? La definición más conocida: "acción y efecto de capacitar. // Capacitar, habilitar -- tener aptitud o disposición para hacer algo".

Para Fernando Arias Galicia, la capacitación es la "adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo".⁴⁶

Virginia Luna Aguilar ofrece esta otra definición: "...es la adquisición de conocimientos de técnicas laborales o intelectuales que sirven al trabajador para tener un grado superior de calificación dentro de su actividad de trabajo".⁴⁷

Para nosotros, la capacitación no sólo implica la adquisición de conocimientos técnicos y administrativos, sino la asimilación de la misma por el trabajador, de modo que le permita desempeñar con mayor facilidad y eficacia sus funciones, es decir, una capacitación a nivel de información, mediante revistas, folletos, etcétera, y la segunda, la asimilación y aplicación en la práctica de los conocimientos adquiridos.

Aunque hay varios tipos de capacitación o adiestramiento, los más completos son:⁴⁸

- a) Inducción
- b) Capacitación para mejorar

⁴⁶ Fernando Arias Galicia, *Administración de recursos humanos*. México, Trillas, 1973, p. 315.

⁴⁷ Secretaría de Gobernación, *Democratización integral: Reforma municipal*. t. XV, p. 149.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 149, 150.

- c) Escuela vestibular
- d) Escuela o capacitación correctora.

La primera forma de capacitación se da una vez que la persona ha sido aceptada en la organización; su objetivo principal es el de acelerar la adecuación del individuo al puesto ocupado.

La segunda, busca aprovechar las capacidades de sus trabajadores más aptos con la finalidad de capacitarlos para que accedan a puestos más altos.

La tercera se imparte con el objeto de enseñar rápidamente los rudimentos de la labor específica a la que va a dedicarse el nuevo trabajador. Debemos señalar que por requerir de instalaciones, ya sea al interior o fuera de la organización, su aplicación es muy costosa. Dentro de esta escuela se realiza también la inducción.

La cuarta y última consiste, principalmente, en eliminar los vicios en el trabajo, propiciando para ello los cambios necesarios que permitan realizar con eficacia el trabajo asignado.

A fin de que la capacitación sea efectiva y obtenga los mejores resultados, deben tomarse en cuenta las técnicas más adecuadas para que se cumpla con los objetivos propuestos, pudiéndose disponer, entre otras, de las siguientes:⁴⁹

- a) Rotación de personal entre diversos puestos
- b) Lecturas dirigidas
- c) Redacción de artículos
- d) Análisis de casos
- e) Seminarios
- f) Mesas redondas

⁴⁹ Arias Galicia, *op. cit.*, pp. 320-321.

- g) Conferencias
- h) Retiros
- i) Cursos internos y/o externos
- j) Instrucción programada, etcétera.

Además, se requiere de ciertos auxiliares didácticos, que permitan acelerar el aprendizaje, como son:⁵⁰

- a) Películas
- b) Transparencias
- c) Diagramas
- d) Rotafolios
- e) Filminas, etcétera.

Para nosotros, los aspectos que debe cubrir la capacitación del personal al servicio de un municipio son de orden:

- a) Técnico
- b) Financiero
- c) Administrativo
- d) Jurídico.

La capacitación técnica, cuya finalidad principal sería la de proporcionar a los funcionarios municipales los conocimientos especializados y el aprendizaje del proceso de planeación, operación, control y la evaluación de las acciones municipales.

La capacitación financiera, que tendría como objetivo esencial señalarles los rubros de ingresos que recauda el municipio, cómo elaborar sus presupuestos de ingresos y de egresos, cómo llevar su cuenta pública, los organismos ante los que puede recurrir el ayuntamiento para obtener créditos, el nivel

⁵⁰ Arias Galicia, *ibid.*, p. 321.

de endeudamiento al que puede llegar, etcétera.

La capacitación administrativa, que al proporcionarles conocimientos actualizados en la materia les servirán de herramientas para el desempeño eficiente de las funciones propias del municipio en todos los niveles del mismo.

La capacitación jurídica, cuyo objetivo fundamental sería el de allegarles información relativa a las diferentes leyes, que deben conocer para regir jurídicamente la vida de sus habitantes, entre otras: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones de los Estados, las leyes orgánicas, los bandos y los reglamentos, etcétera.

Por otra parte, la capacitación a nivel de información, dándoles asesoría sobre los diferentes mecanismos de coordinación ante los que pueden recurrir para obtener apoyos económicos, entre los que podemos señalar: Convenio Único de Coordinación (CUC), Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES), Convenio de Desarrollo Estado-Municipio, Comité de Planeación Municipal (COPLAM), etcétera.

Finalmente, nos importa dejar sentado que en la medida que los responsables de la administración municipal, así como el personal técnico y administrativo estén mejor preparados, se contará con una organización más adecuada, se optimizará el aprovechamiento de los recursos del municipio y, además, no sólo el municipio podrá ejercer sus funciones a cabalidad, sino que se impulsará con vigor su desarrollo integral.

4.4 LA PROMOCIÓN DE EMPRESAS

Otra de las medidas que planteamos para resolver la problemática municipal es la promoción de empresas.

Por medio de ella, el licenciado en administración puede participar en la

elaboración de estudios de prefactibilidad y viabilidad que, una vez aprobados, sirvan de base para la constitución de empresas que permitan al municipio allegarse recursos económicos y/o brindar servicios públicos a su comunidad, así como promover la participación --vía empleos--, y el arraigo de los habitantes en su lugar de origen.

Para Antonio Manero, la promoción es "el descubrimiento de las oportunidades de negocios y la subsecuente organización técnica, así como de adquisición de los fondos y propiedades que deben constituir el activo y la determinación de la forma de administración o gerencia de los negocios mismos, con objeto de obtener de ellos ganancia".⁵¹

La definición anterior, si bien ofrece una visión general de lo que es la promoción, consideramos que se queda corta en dos aspectos: el primero, limita el enorme trabajo de organización e investigación previo a la organización técnica; y el segundo, sólo observa la obtención de utilidades, sin señalar la necesidad que va a cubrir ni el beneficio a la colectividad.

A continuación describiremos brevemente los pasos en que puede dividirse el trabajo de un promotor en la organización de una empresa:⁵²

- a) La investigación, o sea el estudio de los orígenes y elementos diversos que componen el negocio en proyecto. Esta investigación deberá ser primero global y después detallada y circunstancial.
- b) El ajuste y la coordinación, o sea la paulatina y sucesiva realización de las partes o factores que constituyen el negocio, uniéndolas y ajustándolas para dar forma real y activa a la empresa.
- c) El financiamiento, o sea el cálculo y la adquisición de los fondos o créditos necesarios para poner a la empresa en operación.

⁵¹ Antonio Manero, *Promoción, organización y financiamiento de empresas*. México, Porrúa, 1958, p. 29.

⁵² *Ibid.*, pp. 36-37.

En cuanto a la investigación y debido a la gran diversidad de negocios y a la ilimitada gama de características, sería imposible formular un proyecto general aplicable a toda empresa. Sin embargo, en la apreciación global hay aspectos que pueden considerarse como más comunes a todas las empresas, éstos son:⁵³

- a) La investigación del origen de la idea fundamental del negocio.
- b) El cálculo de la magnitud de que puede ser susceptible.
- c) El número de socios que van a explotar la negociación y la responsabilidad de los mismos.
- d) La cantidad de bienes o efectivo disponibles para su organización.
- e) Posibilidad de obtener capitales adicionales para su desarrollo.
- f) Los problemas relacionados con el trabajo y la técnica.
- g) Las posibilidades de buen éxito y la magnitud de las posibles utilidades.

En términos generales, el ajuste y la coordinación consisten en conseguir los permisos legales para integrar la compañía, en formular y legalizar las escrituras constitutivas y los estatutos; en hacer los contratos, las opciones o minutas en la compra de los terrenos, las construcciones de edificios, de la adquisición de maquinarias, útiles y demás muebles. Lo anterior debe ser cuidadosamente preparado, para demostrar a los inversionistas que todos los planes pueden realizarse sin demoras ni pérdidas.

Para toda empresa en formación, el financiamiento comprende tres problemas principales, que son:

- a) La determinación del monto del capital;

⁵³ Manero, *Ibid.*, p. 37.

- b) Las fuentes de aprovisionamiento de dicho capital, y
- c) El uso y control adecuado del mismo.

El primero debe considerarse como el problema inicial y básico, ya que si el capital para operar una empresa es mayor al necesario, todo el excedente recargará el interés y disminuirá las utilidades.

El segundo problema que se presenta al financiar una empresa, debe tomar en consideración dos factores: por el uso que se debe hacer del capital y por la naturaleza de la obligación que habrá de contraerse al proveerse del capital.

El tercero y último se presenta al utilizar el capital prestado en necesidades de carácter permanente (bienes inmuebles y maquinaria), en lugar de operaciones de liquidez como serían salarios y materia prima.

La promoción de empresas no es nada nuevo. Hay negocios de promoción que trabajan relacionados con instituciones financieras, como despachos privados dedicados a la promoción. Las grandes empresas controladoras también tienen su equipo de especialistas que, para unificar sus actividades, compran o promueven la creación de empresas, que les permitan reducir costos y evitar la competencia.

Esta misma promoción de empresas se está realizando en el Estado de México.

A partir del 30 de enero de 1982, el Estado de México constituyó, bajo la figura de fideicomiso, ocho Fondos de Fomento Económico Regional (FOFEC) --uno por cada región en que está dividido el Estado--, cuya finalidad es la de promover la creación de empresas, analizando estudios de factibilidad; definiendo el marco jurídico más conveniente para que realicen sus actividades; aportando recursos para la integración del capital social de las empresas, con un mínimo del 25% de dicho capital y hasta por 50 millones de pesos; otorgando créditos en forma directa e interviniendo para la obtención del capital

de apoyo adicional con otras instituciones; proporcionando asistencia técnica en su administración y operación.⁵⁴

Las empresas paramunicipales son unidades productivas concebidas como sociedades mercantiles u otras formas de organización legal. Participan en el capital social:

- a) El gobierno del Estado de México, a través de FOMEC.
- b) El ayuntamiento del municipio donde se promueve la empresa.
- c) Agrupaciones dentro del sector social.
- d) Inversionistas del sector privado.

Entre los beneficios que buscan las empresas paramunicipales se encuentran los siguientes:⁵⁵

- a) Elevar el índice de empleos, creando fuentes de labor.
- b) Aprovechar recursos disponibles de la región, como materias primas y materiales.
- c) Complementar el abastecimiento de productos y la prestación de servicios tanto básicos como secundarios.
- d) Llevar a la población bienes y servicios a bajo costo.
- e) Contribuir a que los pobladores de la entidad se arraiguen en sus lugares de residencia.

Las empresas municipales tienen ventajas y desventajas, defensores y críticos. Sin embargo, la innovación de crear este tipo de empresas puede constituir un excelente apoyo económico para el municipio. En la actualidad, la última cifra dada a conocer fue de 145 empresas funcionando. Los resultados en algunas han sido aceptables, en otras, regulares y en otras, deplorables.

⁵⁴ Secretaría de Gobernación, *Democratización integral: Reforma municipal*, op. cit., t. XIII, p. 278.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 279-280.

Nosotros como profesionales con la capacidad técnica y financiera, podemos realizar proyectos de prefactibilidad y aprovechar las facilidades jurídicas y crediticias otorgadas por los FOMEC, para contribuir al desarrollo del municipio.

4.5 EL PAPEL DEL LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN EN EL MUNICIPIO

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el licenciado en administración, con los conocimientos adquiridos durante su desarrollo profesional, puede ser un importante y útil elemento que ayude a resolver la problemática municipal.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen las medidas de solución que hemos expuesto a lo largo de este Capítulo IV. Por medio de ellas, el licenciado en administración (L. A.) puede aprovechar las técnicas y herramientas administrativas y aportar soluciones viables, que ayuden a la corporación municipal a cumplir adecuadamente sus funciones.

El L. A. mediante la consultoría --tanto interna como externa-- puede participar cubriendo las limitaciones de tiempo, capacidad o recursos, tanto de los integrantes del ayuntamiento como de los demás funcionarios administrativos y servidores públicos municipales.

Con ayuda de la auditoría administrativa, el L. A. puede revisar y evaluar planes, políticas, sistemas, procedimientos, etcétera, con el fin de descubrir deficiencias y problemas dentro de la organización municipal y lograr, de esta manera, una administración más eficaz.

Como ya señalábamos en otro apartado, la capacitación tiene como objetivo principal el de proporcionar a los funcionarios y empleados municipales los conocimientos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos que les per

mitan lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos materiales, financieros, así como del elemento humano.

Con la promoción de empresas, el L. A. ayudaría a incrementar los hasta ahora precarios recursos financieros del municipio --por la vía de las acciones y los dividendos--; promovería, asimismo, la creación de otras paramunicipales que se encargaran de suministrar algunos de los servicios públicos requeridos por las poblaciones. Además, es de esperarse que en los años venideros se establezcan en todos los Estados de la República organismos similares a los FOMEC que hoy operan específicamente en el Estado de México, medida con la cual se extenderían las facilidades de créditos y asesoría jurídica a la totalidad de los municipios del país. Así que el L. A. coadyuvaría en este renglón en particular y, en general, en la concertación de acciones con las distintas Secretarías de Estado, organismos, entidades y empresas federales y estatales que por ley deben dar asistencia y apoyo a los municipios en el proceso de su desarrollo global.

Como podemos observar, la intervención del L. A. puede tener un importante papel en el municipio, utilizando para ello las técnicas y herramientas administrativas adquiridas durante su formación profesional. Sin embargo, aún tenemos ciertas limitaciones. Consideramos que para que la participación del L. A. sea mayor, es necesario que cuente con conocimientos más especializados y específicos acerca del municipio.

Por tal motivo, hacemos un llamado a la Facultad de Contaduría y Administración con el fin de que modifique sus programas de estudio, incluyendo materias específicas sobre administración municipal, de manera que motiven a las futuras generaciones de L. A. a interesarse en participar y proponer nuevos enfoques que coadyuven a resolver los problemas municipales.

Debemos reconocer que no es tan fácil modificar los programas de estudios; que deben existir razones firmes, válidas y contundentes, que demuestren la necesidad de llevar al cabo tal cambio. Sabemos que hace tiempo se realizó un estudio para implantar a nivel de maestría una especialización en administración municipal. Desconocemos las causas por las que se rechazó, o se pospuso, ese proyecto. No obstante, la intención es síntoma del interés y la preocupación de los L. A. por participar en el municipio.

Por otro lado, la misma Facultad de Contaduría y Administración, a través de la División de Educación Continua, realizó recientemente un seminario de planeación y programación en el municipio. Su objetivo principal era el de proporcionar los conocimientos especializados y los instrumentos básicos para la aplicación del presupuesto por programas en la administración pública municipal, así como proporcionar el conocimiento del proceso de planeación, operación, control y evaluación de las acciones municipales.

El seminario estaba dirigido a los funcionarios y servidores públicos municipales.

Como expositores en este seminario participaron funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto: la Dra. Alejandra Moreno Toscano, Directora General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional; el licenciado Jaime Orozco Barbosa, Subdirector de Asesoría a Estados y Municipios; el Dr. Fernando Vásquez Alanís, Subdirector de Formulación y Promoción, entre otros.

Con la representación del Gobierno del Estado de México participaron, entre otros, el licenciado Santiago Velasco Monroy, Director de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración, y el C. P. Ricardo Du'Tilly Palmer, Contador General de Glosa del Estado.

De lo anterior podemos deducir lo siguiente:

1º El interés de la Facultad de Contaduría y Administración que, a través de la Dirección de Educación Continua participa para promover este tipo de seminarios, y

2º El interés de connotadas personalidades que, reconociendo la importancia y complejidad de la problemática del municipio, recurren a la administración como un medio que aporte nuevas vías de solución en ese campo.

Finalmente, reiteramos una vez más nuestra afirmación, el L. A. puede participar activamente --dado su desarrollo profesional-- y convertirse en un importante agente de cambio, ya sea interna o externamente, en la administración municipal.

A N E X O S

(APOYO A LA INVESTIGACIÓN)

ADVERTENCIA

La intención principal cuando se eligió el tema de los municipios, era la de realizar una investigación mixta, es decir, una investigación documental y una investigación de campo; esta última, con ayuda del Colegio Nacional de Licenciados en Administración (CONLA). Pero debido al escaso interés mostrado por los representantes de esta organización y al enorme gasto que en forma individual ocasionarla una investigación de este tipo a nivel nacional, consideramos la posibilidad de diseñar un nuevo cuestionario, con el fin de aplicarlo directamente en 20 municipios del Estado de México, con el objeto de que sirvieran de apoyo --y no como comprobación--, a la necesidad de implementar soluciones administrativas a la problemática municipal.

Una vez más, diversos factores limitaron nuestro trabajo, entre otros: el escepticismo, la ignorancia y la prepotencia de algunos presidentes municipales hacia los fines de la investigación; el momento político --elecciones municipales--, etcétera, razones por las que únicamente ocho presidentes municipales contestaron el cuestionario. Sin embargo, debido al tiempo invertido y a los gastos, el esfuerzo y el trabajo realizados, nos parecía injusto no incluir los resultados de esta investigación --que aunque incompleta-- presentamos a continuación.

A n e x o 1

**CUESTIONARIO FORMULADO PARA SER APLICADO A LOS PRESIDENTES
MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO, A FIN DE CAPTAR DATOS
QUE SIRVIERAN DE APOYO A LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**

9. ¿Se benefició el municipio con las reformas realizadas al artículo 115 constitucional?

1) sí

2) NO

10. De acuerdo a estas reformas, ¿por qué conceptos se ven más fortalecidos sus ingresos? _____

11. Las participaciones por parte de la Federación y el Estado, ¿se incrementaron, disminuyeron, o se mantienen igual? _____

12. Numere y mencione las autoridades federales y estatales con las que tiene relación y de las cuales recibe apoyo en el desempeño de sus funciones. _____

13. Mencione cinco servicios públicos que proporcione a la comunidad. _____

14. Mencione la infraestructura con que cuenta el municipio. _____

15. ¿Qué actividades económicas se desarrollan principalmente en el municipio? _____

16. ¿Cuenta con alguna empresa paramunicipal?

1) SÍ

2) NO

17. Mencione cuál(es), y la actividad que desarrolla(n). _____

18. ¿Qué beneficios otorga dicha empresa al municipio? _____

19. ¿Recibe algún tipo de asesoría en relación a las funciones propias del municipio, por parte de alguna institución?

1) SÍ

2) NO

Menciónela(s). _____

A n e x o 2

**ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN CAPTADA POR MEDIO DE LOS CUESTIONARIOS
APLICADOS A LOS C. C. PRESIDENTES MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO**

RELACIÓN DE MUNICIPIOS ENCUESTADOS
EN EL ESTADO DE MÉXICO

1. COACALCO DE BERRIOZÁBAL
2. CUAUTITLAN DE ROMERO RUBIO
3. CHICULOAPAN
4. LOS REYES LA PAZ
5. NAUCALPAN DE JUÁREZ
6. PAPALOTLA
7. TLALNEPANTLA
8. TULTEPEC

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados que se presentan en este anexo tienen la siguiente estructura: en primer lugar, se describe un breve perfil de los presidentes municipales; a continuación se presenta un análisis descriptivo de la información que, sobre el municipio, se obtuvo mediante la aplicación del cuestionario.

Perfil de los presidentes municipales

A fin de evitar suspicacias y establecer rápidamente un clima de confianza, se procedió a captar datos generales, los cuales nos permitirían comprobar datos anteriormente captados.

N o m b r e

Por medio de esta pregunta, se observó la predominancia masculina en las presidencias municipales, pues de los ocho entrevistados, todos eran varones. Además, se comprobó que los nombres de los gobernantes coincidían con los datos que teníamos.

E d a d

De los ocho presidentes municipales, los de mayor edad gobernaban los municipios más importantes: Naucalpan, Tlalnepantla y Cuautitlan de Romero Rubio, los tres municipios metropolitanos. La edad-promedio de los ocho era de 41.1 años.

Escolaridad

El nivel de escolaridad de los ocho entrevistados puede considerarse elevado, ya que estaba formado por: tres licenciados en derecho, un ingeniero químico, un profesor, un médico general y dos ciudadanos con escolaridad en un caso de secundaria y, en el otro, de 1º de bachillerato. (Para mayor información acerca de la escolaridad de los presidentes municipales en el Estado de México, véase el Cuadro 6.)

Estado civil

Todos los presidentes municipales eran casados; tal parece que dicho estado civil implica una mayor conciencia y responsabilidad en los ciudadanos,

Con la segunda parte del cuestionario, se buscaba comprobar la necesidad de implantar las medidas de solución planteadas en esta investigación.

Instituciones conocidas

De las cuatro instituciones presentadas, la más conocida era el Centro de Estudios y Asistencia Municipal de BANOBRAS; después, el Centro de Estudios de Administración Municipal del INAF; en tercer lugar, la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP, y en cuarto y último, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la SG,

¿Conoce objetivos y funciones de estas instituciones?

La importancia de esta pregunta radicaba en que las cuatro instituciones anteriores brindan capacitación, información, créditos y/o servicios a los municipios que lo soliciten. Sin embargo, en general los objetivos y las funciones más conocidos por los presidentes municipales eran los de BANOBRAS.

¿Recibe revistas, folletos u otras publicaciones?

Todos, sin excepción, afirmaron que sí recibían algún tipo de publicación. La frecuencia en algunos casos era semanal y, en la mayoría, mensual.

Mencione las tres más importantes

Al pedirles que nombraran las tres más importantes, la respuesta en tres de los municipios fue que recibían boletines de BANOBRAS o la revista de *El semestre municipal*. Las demás revistas que mencionaron no pertenecían a ninguna de las instituciones anteriormente presentadas,

¿Beneficiaron al municipio las reformas a la Constitución?

La respuesta unánime fue afirmativa, sobre todo en el aspecto económico, al permitirles cobrar ciertos ingresos directamente.

Los conceptos que más fortalecieron sus ingresos

Por orden de importancia se mencionaron: el impuesto predial, las licencias de construcción, la propiedad inmobiliaria, las participaciones provenientes de la Federación y de los Estados. Es importante señalar que algunos municipios, sobre todo los grandes, cobraban los impuestos por tener la capacidad para hacerlo; en los municipios pequeños, en cambio, el Estado se encarga de recibir los impuestos y cobra el 5% por gastos de administración.

Las participaciones federales y estatales

Algunos afirmaron que ambas se incrementaron; otros, en cambio, señalaron que las que aumentaron fueron las de la Federación, ya que la estatal disminuyó al captar menores ingresos y al ceder algunos impuestos al municipio.

Relaciones con autoridades federales y estatales

Todas, sin excepción, mencionaron tener relaciones con autoridades estatales

les principalmente; entre otras, el Gobierno del Estado, el Ministerio Público estatal, la Administración de Rentas del Estado, la Policía Judicial, etcétera.

Servicios públicos que proporciona

Entre los servicios públicos proporcionados, los municipios metropolitanos como Naucalpan, Tlalnepantla y los urbanos como Cuautitlan y Coacalco contaban, casi todos ellos, con los siguientes: pavimentación, agua potable, alumbrado eléctrico, alcantarillado, vigilancia, limpia, cuerpo de bomberos, etcétera; en cambio, los municipios como Papalotla, Chicoloapan y Tultepec, sólo contaban con los básicos y únicamente en las cabeceras municipales.

Infraestructura con que cuenta

Era la misma situación que con los servicios públicos, los municipios grandes contaban con todo tipo de infraestructura; en cambio, los rurales y marginados sólo con los esenciales como energía eléctrica y agua potable.

Actividades económicas

En cuanto a las actividades económicas, los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Los Reyes-La Paz, desarrollan principalmente el comercio y la industria, Chicoloapan, Tultepec y Cuautitlan, la agricultura y, por último, Papalotla y Coacalco se dedican sobre todo al comercio.

Empresas paramunicipales

Seis de los ocho municipios contaban cuando menos con una empresa paramunicipal. Los dos únicos que no contaban con ninguna empresa de este tipo eran Papalotla y Tultepec.

Actividades que desarrollan las empresas paramunicipales

Entre las actividades que desarrollan, encontramos las siguientes: agropecuarias, "Granja avícola Cuautitlan"; industriales, "Fábrica de materiales de construcción Naucalpan"; comerciales, "Distribuidora de agua Naucalpan"; servicios, "Reciclajes Emex" (recicladora de basura) en Chicoloapan, etcétera.

Beneficios que aportan las empresas paramunicipales

Entre los beneficios que dan al municipio este tipo de empresas, podemos mencionar: de orden social, creación de empleos, aprovechamiento de recursos, materias primas y materiales, bienes y servicios a precios más bajos, etcétera; de orden económico, al allegar recursos al municipio vía impuestos y participación como accionista.

¿Recibe asesoría de alguna institución?

En la mayoría de los casos recibían asesoría --tanto del Gobierno del Estado como de la Contaduría de Glosa del Estado--, pero únicamente al cambiar su administración, es decir, cada tres años. Sólo en el caso del municipio de Naucalpan, la recibían de una empresa privada, Estrategia Bursátil, S. A.

CONCLUSIONES

a) Los intereses políticos limitan el desarrollo del municipio. La designación no democrática de funcionarios municipales provoca la desviación de recursos, personal y tiempo en la resolución de cuestiones ajenas a su competencia.

b) Sus limitaciones en cuestiones administrativas les impiden realizar planes y programas, así como la elaboración de sus presupuestos de ingresos y de egresos, propiciando la intervención de las autoridades federales y estatales en el desempeño de sus funciones.

c) La escasa participación asignada a los municipios por la Federación y los Estados y los limitados recursos que captan por sí mismos, constituyen sus magros presupuestos, razón por la cual no pueden brindar a sus habitantes los bienes y servicios básicos que requieren.

d) El bajo nivel de escolaridad de los presidentes municipales, así como la escasa capacitación proporcionada a los funcionarios y empleados municipales, son factores que influyen directamente en la deficiente administración municipal.

e) Mientras la planeación para el desarrollo del país siga sin tomar en cuenta al municipio, seguirá dándose el crecimiento desequilibrado del país y, por consiguiente, el atraso político, económico, administrativo, social y cultural de esta forma de organización.

f) La incapacidad del municipio para crear sus propias fuentes de ingresos, ha ocasionado que la dependencia política, económica, administrativa, social y cultural, sea cada vez mayor.

g) Mientras existan el abandono económico, la enajenación política, la falta de capacitación del personal, la fractura entre el gobierno y los gobernados, y el empirismo administrativo, los municipios jamás lograrán su desarrollo.

h) El municipio, hasta ahora, no ha sido libre. En el momento que se respete su autonomía y esté representado por las personas electas popularmente --sin intervención federal ni estatal--, esta forma de organización podrá administrar eficazmente los bienes de la comunidad y conducir la vida política de sus habitantes.

i) El tan comentado fortalecimiento municipal hasta ahora sólo ha sido en el renglón económico, que si bien es importante, consideramos que ésta no es la única clase de ayuda que se requiere para resolver los problemas municipales. Es necesario también que gente capacitada y preparada académicamente intervenga con el fin de acabar con el empirismo administrativo, principal factor de su deficiente administración.

RECOMENDACIONES

a) La implantación de la consultoría como un medio por el cual los funcionarios municipales recurran a profesionales especializados, ante quienes puedan plantear los problemas de la institución municipal, recibiendo de ellos propuestas de solución viables que conduzcan a la más adecuada resolución de la problemática.

b) La realización de auditorías administrativas, a nivel municipal, con el objeto de determinar, en primer lugar, los objetivos, su forma de organización, los recursos con que cuenta, y en segundo, precisar sus deficiencias, para proponer mejoras encaminadas a aprovechar óptimamente dichos recursos.

c) La implantación de un sistema de capacitación basado en aspectos técnicos, financieros, administrativos y jurídicos, con la finalidad de proporcionar a los empleados y funcionarios municipales los conocimientos teórico-prácticos que les permitan desempeñar más eficazmente sus funciones.

d) La promoción de empresas, cuya finalidad sería estimular el desarrollo de paramunicipales que pudieran aportar al municipio un beneficio económico y/o social.

e) La realización de seminarios, cuyo objetivo sea el de proporcionar los

conocimientos especializados para la aplicación del presupuesto por programas, así como el proceso de planeación, control y evaluación de las acciones propias del municipio.

e) La participación del licenciado en administración en las anteriores soluciones sería eminentemente práctica, dada su formación y el conocimiento de las técnicas y herramientas administrativas adquiridas en su desarrollo profesional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. México : Porrúa, 1983.
- ARIAS GALICIA, Fernando. *Administración de recursos humanos*. México : Trillas, 1973.
- CARRILLO LANDEROS, Ramiro. *Metodología y administración*. México : Ed. Limusa, 1982.
- COLÍN SÁNCHEZ, Mario. *El municipio libre*. Toluca : 1980. (Colec. Divulgación.)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA del Estado Libre y Soberano de México y Ley Orgánica Municipal. Toluca : Lithomex, 1984.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. México : Porrúa, 1982.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. México : Libros Económicos, 1984.
- FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*. México : Porrúa, 1978.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS Políticos, Económicos y Sociales. *Administración del desarrollo urbano municipal, diagnóstico*. México (s. p. i.) : 1982.
- IEPES-CEPES. *Reunión preparatoria de consulta popular para el fortalecimiento municipal*. Estado de México (s. p. i.) : 1982.

- IEPES-IPONAP. *El desafío municipal*. México : Impresiones del IEPES, 1982.
- INSTITUTO NACIONAL de Administración Pública. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. México : Impresiones INAP, 1982.
- LEONARD, William P. *Auditoría administrativa*. México : Diana, 1981.
- MANERO, Antonio. *Promoción, organización y financiamiento de empresas*. México : Porrúa, 1958.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *Descentralización o autonomía municipal*. México : Índice, 1982.
- *El municipio, su evolución institucional*. México : BANOBRAS, 1981.
(Colec. de Cultura Municipal.)
- *La reforma municipal*. México : Porrúa, 1979.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO Institucional. *Diagnóstico para el fortalecimiento municipal*. México (s. p. i.) : 1982.
- *Presidentes municipales*. México (s. p. i.) : 1983.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Manual de administración municipal*. México : Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981.
- ROJAS SORIANO, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*. México : Edimex, 1981.
- RUBIO RAGAZZONI, Víctor Manuel. *El licenciado en administración en el campo de consultoría*. Tesis profesional. México : UNAM-FCA, 1969.
- y Jorge Hernández Fuentes. *Guía práctica de auditoría administrativa*. México : Publicaciones Administrativo-Contables, 1983.
- SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS Humanos y Obras Públicas. *Agenda del presidente municipal*. México : Impresiones SAHOP, 1980.
- *Desarrollo urbano municipal*. México : Impresiones SAHOP, 1980.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Democratización integral: Reforma municipal*. T. XIII. México : Imp. S. G., 1984.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Democratización integral: Reforma municipal.*

T. XV. México : Imp. S. G., 1984.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo.* México : Imp. SPP, 1980.

SOTO PÉREZ, Ricardo. *Nociones de derecho positivo mexicano.* México : Esfinge, 1977.

URBINA PÉREZ, M. *Proyección actual de la consultoría administrativa en México.* Tesis profesional. México : UNAM-FCA, 1971.

ZUBIZARRETA G., Armando. *La aventura del trabajo intelectual.* México : Fondo Educativo Interamericano, 1982.