

00463
lej
1



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE MEXICO Y PROPUESTA DE UNA
ORGANIZACION PARA LOS MUNICIPIOS URBANOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
IGNACIO MARTIN LIZARRAGA GAUDRY

México, D. F.

1986

TESIS CON
FOLIA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

C O N T E N I D O

	PAG.
INTRODUCCION	I.1
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO MEXI CANO	1.1
1.1 Primeras manifestaciones	1.2
1.2 Grecia y Roma	1.3
1.3 España	1.6
1.4 Tenochtitlán	1.8
1.5 Nueva España	1.10
1.6 México Independiente	1.13
2.- ANALISIS DE LA INSTITUCION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO A TRAVES DE LOS INSTRUMEN TOS JURIDICOS	2.1
2.1 El municipio dentro del Sistema Fede ral Mexicano	2.1
2.2 El municipio en la Constitución Federal	2.15
2.3 El municipio en las constituciones de las entidades federativas	2.21
2.4 La Ley Orgánica Municipal del Estado de México	2.28
2.5 La Ley de Hacienda Municipal del Es tado de México	2.35
2.6 El bando municipal	2.37
3.- ANALISIS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y SU MODELO DE ORGANIZACION	3.1
3.1 Funciones	3.1
3.2 Unidades Administrativas	3.6
3.3 Responsabilidades	3.11
3.4 La Administración actual en los munic pios del Estado de México	3.13
3.5 El modelo de organización municipal	3.23

	PAG.	
4.-	LOS SERVICIOS Y LAS OBRAS PUBLICAS MUNI CIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO	4.1
	4.1 Definición y Características	4.2
	4.2 Clasificación	4.4
	4.3 El equipo colectivo de servicios públicos	4.7
	4.4 Los servicios públicos en los municipios del Estado de México	4.14
	4.5 Estructura y función de los órganos fines para los municipios urbanos del Estado de México	4.21
5.-	LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL ESTADO DE MEXICO	5.1
	5.1 La hacienda municipal	5.1
	5.2 Disposiciones fiscales y hacendarias en el Estado de México	5.11
	5.3 La coordinación fiscal y las relaciones intergubernamentales de los municipios	5.20
	5.4 Consideraciones para mejorar las finan zas públicas municipales en el Estado de México.	5.38
	5.5 Estructura y función de los órganos de apoyo de un municipio urbano del Esta do de México	5.64
6.-	UNA OPCION DE ORGANIZACION PARA LA ADMINISTRA CION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO	6.1
	6.1 Los órganos fines	6.3
	6.2 Los órganos auxiliares de apoyo	6.4
	6.3 Los órganos auxiliares de asesoría	6.6
	6.4 Los órganos de dirección y los órganos colegiados	6.9
	6.5 Una opción dinámica para la organiza ción municipal urbana	6.13
	6.5.1. Estructura del municipio metro politano	6.16
	6.5.2. Estructura del municipio urbano	6.16
	6.5.3. Estructura del municipio semi- urbano	6.17

	PAG.
CONCLUSIONES	C.1
BIBLIOGRAFIA	B.1
ANEXOS	
No. 1 Cuadro analógico del funcionamiento municipal en distintas sociedades	A.1.1
No. 2 Reformas al Artículo 115 Constitucional	A.2.1
No. 3 Matrices de expansión de servicios públicos en la investigación realizada por Sergio Ramos.	A.3.1
No. 4 Matrices de expansión de servicios públicos en los municipios del Estado de México (por zonas)	A.4.1
- Zona A Z.M.C.M.	A.4.1
- Zona B Valle de México	A.4.3
- Zona C Valle de Teotihuacán	A.4.5
- Zona D Texcoco	A.4.7
- Zona E Sur - Oriental	A.4.9
- Zona F Valle de Toluca	A.4.11
- Zona G Norte	A.4.13
- Zona H Sur - Occidental	A.4.15
No. 5 Matrices de expansión de servicios públicos en los municipios del Estado de México (global)	A.5.1
No. 6 Cuadro de servicios públicos según equipo colectivo y nivel de gobierno que lo ofrece	A.6.1
No. 7 Organograma para los órganos fines	A.7.1
No. 8 Cuadro de servicios públicos según equipo colectivo y unidad administrativa	A.8.1
No. 9 Trámites para solicitar y conceder un crédito en BANOBRAS	A.9.1
No. 10 Impuestos y derechos en el Estado de México	A.10.1

	Pág.
No. 11 Entidades federativas que más participación sobre ingresos mercantiles recibieron en 1975-1979	A.11.1
No. 12 Organograma para los órganos auxiliares de apoyo	A.12.1
No. 13 Organogramas de los municipios del Estado de México (1982-1984)	A.13.1
No. 14 Organogramas de los órganos fines para municipios metropolitanos, -urbanos y semiurbanos	A.14.1
No. 15 Organogramas de los órganos auxiliares de apoyo para municipios -metropolitanos, urbanos y semiurbanos	A.15.1
No. 16 Organogramas de los órganos auxiliares de asesoría para municipios metropolitanos, urbanos y semiurbanos	A.16.1
No. 17 Esquema de los Consejos Generales	A.17.1
No. 18 Organograma general para un municipio metropolitano	A.18.1
No. 19 Organograma general para un municipio urbano. Sus objetivos y funciones.	A.19.1
No. 20 Organograma general para un municipio semiurbano. Sus objetivos y funciones	A.20.1

INTRODUCCIÓN

Al formular el esquema de la presente tesis se fijó como meta realizar un estudio teórico-práctico que permitiera proponer una forma de organización en los municipios urbanos del Estado de México que fuera acorde a los servicios y a las obras públicas que se deben ofrecer a este tipo de comunidades y en concordancia a las disposiciones legales vigentes en el Estado.

La motivación existente para realizar este trabajo de tesis tuvo su origen en la preocupación por el rápido crecimiento de la Ciudad de México y por la forma tan acelerada con que la ciudad capital ha hecho crecer a los municipios del Estado de México, principalmente los urbanos.

Ante esta realidad, para todos evidente, la atención se fijó en la administración municipal, teniendo en cuenta que es ésta la proveedora de servicios públicos o la constructora de las obras que necesita la población y que, en función de la calidad de éstos, habrá un mejor nivel de vida en los habitantes del municipio.

La investigación que tuvo su inicio a mediados de 1982 tenía como intención aprovechar el trienio 1982-1984 en los municipios del Estado de México para realizar la investigación.

Para ofrecer mejores alternativas de solución quise interiorizarme de la situación real que vive el municipio mexicano y realicé visitas a un gran número de municipios del Estado de México. El objetivo era múltiple: primeramente se practicó una encuesta sobre los servicios públicos; se recabaron los organogramas de la administración municipal en turno, en cada municipio; y, principalmente, hablé con algunas autoridades de los municipios para conocer los problemas y visité

la región urbana y rural de cada uno de ellos para platicar con la gente y detectar sus inquietudes. Los resultados fueron inmediatos ya que pude percatarme de las desigualdades existentes entre un municipio y su contiguo. Estas desigualdades abarcan todas las esferas: administrativa, social, política, etc.

Esta experiencia permitió recopilar información muy valiosa que después fue necesario procesar, pero lo más importante fue contrastar lo que había en cada comunidad, con lo que, en ocasiones, se dice en libros y revistas.

Así las cosas, el contenido de este trabajo presenta en el primer capítulo un panorama breve del desarrollo histórico de nuestros antecedentes municipales. Cabe mencionar que este es el tema en el que, dentro de la bibliografía municipal, existen más autores. En virtud de ello sólo fue el propósito hacer un capítulo descriptivo.

Un segundo tema abordado es el marco jurídico que norman al municipio. En este aspecto también existe variada bibliografía, pero me preocupé, en especial, por remitirme a los documentos jurídicos como la Constitución General de la República, - - Constitución del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, Código Fiscal del Estado de México, Bandos Municipales y reglamentos.

El análisis de estos documentos se describe en el capítulo segundo y sirvió de gran ayuda para el desarrollo de la tesis.

Una vez entendido el proceso histórico-social del municipio y su encuadre legal era importante estudiar la administración municipal, los servicios y las obras públicas, ya que en estos renglones se eroga más del 60% del presupuesto de los municipios.

En estos temas fue donde se encontró una gran falta de material bibliográfico, fuentes de consulta e incluso personas que dieran referencias. Fue aquí donde el contacto con las -- personas de los municipios me pudo auxiliar mejor para el desarrollo de los capítulos tres y cuatro. Para tener un apoyo metodológico recurrí a dos autores que apoyarían mi trabajo y la propuesta organizacional: Eduardo Guerrero del Castillo y Sergio Ramos G.

En el capítulo cinco se hace referencia a la situación hacendaria y financiera de los municipios. Se hace un estudio sobre la coordinación fiscal, la planeación municipal, los impuestos y derechos tipificados en la Ley de Hacienda Municipal y del Estado de México, las relaciones intergubernamentales, - la empresa pública municipal, etc.

El último capítulo presenta la propuesta de organización municipal para municipios urbanos en el Estado de México. Para ello se tomaron en consideración la estructura de sus organogramas, los servicios que se deben ofrecer y los objetivos, funciones y responsabilidades de cada unidad administrativa.

La opción que se presenta es de tipo matricial y con una recomendación que lo caracteriza como dinámica para adaptarse así mismo al pasar de municipio semiurbano a urbano y de urbano a metropolitano.

En resumen el presente estudio de una gran experiencia en el autor, recomendando a los estudiosos del municipio se avoquen al estudio multidisciplinario del mismo que es la mejor forma de afrontar un problema complejo como es el municipal.

IGNACIO MARTIN LIZARRAGA GAUDRY.
Cd. Brisa. Junio 1985

1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO

"La Institución de las Jefaturas Políticas dio forma a esa autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Poder Central, que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad intermedia había desplazado de su radio de acción a los Ayuntamientos reduciéndolos al papel de Agentes Municipales"

Moisés Ochoa Campos

Muchos son los autores que al hablar del municipio lo hacen ofreciendo un amplio panorama de tipo histórico. Por tal razón nuestro objetivo en este trabajo consiste en hacer una breve descripción de la evolución de esta institución.

Conviene conocer el origen de la palabra municipio (1) -- que proviene de los vocablos latinos:

- a) munus-eris: oficio, obligación, tarea y también regalo o gasto.
- b) cápere: (capiro, cepi, cáptum): tomar.

De ésta deriva municipio. Por lo tanto municipio quiere decir "tomar para los gastos o para las obligaciones". De esta forma el municipe era aquel que participaba en los gastos de la ciudad y municipio era la reunión o asociación de todos los municipes de una localidad.

(1) Corominas, Joan, Breve diccionario etimológico de la lengua castellana, Editorial Gredos, Madrid, 1961. p. 399.

1.1 PRIMERAS MANIFESTACIONES

El municipio, si bien, no en forma jurídica, pero sí en forma natural, aparece cuando el hombre se hace sedentario, - conforma los primeros asentamientos y siente la necesidad de organizarse. Así Ochoa Campos⁽²⁾ dice que "el Municipio es - un efecto de la sociabilidad como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como medida mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de agrupación local. Es -- fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus componentes como asociación de éstos".

A su vez, Muñoz y Ruiz Massieu⁽³⁾ opinan que el municipio primero es de tipo "natural" y posteriormente se transforma en "político o institucional". En este sentido opinan que "el municipio nace como una forma natural, inconsciente, de - unión entre los seres humanos que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego, dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y, por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al municipio institucional o político en su connotación más amplia".

Por lo anterior debemos entender que el hombre, en sus primeros intentos, se agrupa en forma natural para defenderse mejor de todos los elementos que actuaban contra la comunidad.

(2) Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, Editorial Porrúa, México, D.F., 1979. p.29

(3) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, U.N.A.M., México D.F. 1979. p.17

Más adelante esta agrupación se instituye en su primera fase teniendo como primeros nexos sociales los de la familia y el parentesco. Finalmente se convierte de lazo familiar en lazo político estableciendo en definitiva el municipio político.

1.2 GRECIA Y ROMA

En Grecia debemos observar dos Estados representativos: Esparta y Atenas. Respecto al primero podemos describir a -- sus autoridades según Petrie⁽⁴⁾:

- a) dos Reyes. De carácter hereditario.
- b) un Consejo o "Gerusia". Formado por veintiocho miembros no menores de sesenta años y electos de nobles familias.
- c) una Asamblea o "Apella". Formado por espartanos de treinta años o más y presidida por el Eforos. Sólo aprobaba o reprobaba las propuestas pero no discutía en la asamblea.
- d) cinco Eforos. De elección popular que duraban un -- año en el cargo.

El eforato es un antecedente municipal por su elección popular y por sus funciones ejecutivas.

Atenas, como cuna por excelencia de la democracia, tenía a sus autoridades como sigue⁽⁵⁾:

- (4) Petrie, A., Introducción al estudio de Grecia, Fondo de -- Cultura Económica, México, D.F., 1978. pp.17-18
- (5) Petrie, A., Op. cit. p.21

- a) el Rey
- b) el Polemarco o comandante militar
- c) el Arconte
- d) el Colegio de nueve Arcontes. Cuya función era vigillar las leyes y ejercían el cargo por un año.
- e) el Consejo del Areópago. Vigilaba la elección de los arcontes y también velaban el cumplimiento de las leyes.
- f) la Ecclesia o Asamblea Pública donde se discutían y votaban las cuestiones con quórum de 6,000 ciudadanos y la presidían los pritanos.

No cabe duda que desde la perspectiva que nos ocupa, el Colegio de los Arcontes tiene gran similitud con el eforato - espartano, en base a las funciones administrativas de los funcionarios de cada cuerpo colegiado.

Roma trasciende de la Ciudad-Estado de Grecia, para --- abrir paso a un Imperio.

En Roma surge el municipio con las siguientes características⁽⁶⁾:

- a) tiene personalidad jurídica propia, la Cívitas, sujeta al Imperio.
- b) existe un núcleo con poder soberano
- c) se asienta en un territorio determinado
- d) se manifiesta la voluntad popular en Asamblea General
- e) existe un cuerpo deliberante, la curia, con sus magistrados.

(6) Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p.27

f) se tenía un culto común.

Las ciudades conquistadas por el Imperio, eran autónomas con la sólo responsabilidad de pagar un tributo al conquistador, a cambio de lo cual se les concedía la personalidad jurídica.

Los funcionarios municipales se dividían en:

- a) Oficios superiores (honorarios) y
- b) Cargos inferiores (munera).

Los cargos se ejercían por un año y eran de elección directa. La asamblea del pueblo era la Comitia Curata que se encargaba de asuntos familiares, formada por la reunión de treinta curias. La curia o fratria constaba de diez gens. Por otra parte el senado lo forma un grupo de pater-familias cuya extracción era de los nobles y ancianos para asistir al Rey como órgano de consulta⁽⁷⁾.

El funcionamiento de los municipios romanos obligaba a que los vecinos colaboraran con los gastos de la ciudad que se destinaban a la agricultura, a la milicia, a la administración municipal y otros.

La economía de esas ciudades era eminentemente agrícola y por ello exigían los Positos y las alhóndigas donde se almacenaba el grano.

Constantino hacia el año 313 resta fuerza y poder al municipio imponiendo un gobernador o intendente que maneje la hacienda en cada región, pero a estas fechas las regiones ---

(7) Monroy Alemán, Omar, ¿Existe la autonomía del Municipio en México?, Tesis Profesional, ENEP Acatlán, UNAM, México, D.F. 1979. pp.39-40

europas, dominadas por los romanos anteriormente y que se encuentran ante la invasión bárbara, han asimilado la estructura y funcionamiento municipal que lo harán resurgir tiempo después de la caída del imperio Romano de Occidente en 476 - D.C.

1.3 ESPAÑA

"Los romanos calificaban a Hispania como la tierra de - las mil ciudades por la proliferación de poblados independientes"⁽⁸⁾ Esta proliferación se basa en el individualismo del español.

Quando los romanos llegan a la península ibérica, ya había existido una fusión de celtas e iberos, los cuales vieron llegar previamente a los griegos, fenicios y cartagineses.

El imperio romano deja una huella en la península por -- algo más de mil años, Esto da por resultado un proceso de romanización a la que España no puede ser ajena. También resulta un proceso de germanización con la presencia de los visigodos.

Esta es la época de la existencia de la SIWEPE o ciudad y era costumbre que para el alcalde más importante de cada región existiera un sometimiento de los demás. Consecuentemente entre los visigodos se daba una forma natural, la -- FÖEDERA que no era otra cosa que la federación de las diferentes siwepes o ciudades. La ley romana de los visigodos es una mezcla de las formas jurídicas de Roma y las suyas propias, de suerte tal que, corriendo el tiempo, el - - - -

(8) Barril, Rafael, El municipio español y la historia de España, documentos mimeografiados. Madrid, 1981. p.1

municipio va tomando la antigua forma, y en el siglo XI retorna a la esencia romana.

Los árabes, por su parte, colaboran en esta fusión aportando cultura oriental, no sólo a España, sino a Europa, al asentarse por espacio de ocho siglos. Es el período de la Reconquista española cuando se da un municipio bien estructurado y con cargos definidos, en la España musulmana, mientras tienen altas pretensiones autonómicas, haciendo alarde de su individualismo y espíritu de libertad. Por esta razón el municipio de la España cristiana tiene adheridos fueros, cartas pueblas, etc, que daban privilegios a los municipios.

Los municipios como instituciones altamente democráticas florecen en el siglo XII y XIII, principalmente en la zona -- castellana. Pasado el tiempo "aunque... los Reyes apoyaron a los Municipios, sin embargo ya se habían creado posiciones diferentes entre señores y pueblo, a favor y en contra respectivamente del Reino de León. Por eso, mientras los "señores" -- eran partidarios de la unión con Castilla y León, los Municipios de base popular eran independentistas".⁽⁹⁾

Estos municipios o burgos eran "ciudades libres" gobernadas por el burgomaestre que se elegían popularmente. Estos burgos obtenían de la Corona sus cartas de independencia o -- fueros para su desarrollo autonómico. Así se desempeñaban por el mismo tiempo los burgos alemanes e ingleses y las comunas -- francesas e italianas.

"Pero este proceso de florecimiento del régimen municipal entra en decadencia en tiempos de Alfonso XI, al crearse la --

(9) Barril, Rafael, op. cit. p.6

institución de corregidor..."(10)

Las cartas puebla se instituyen durante la Reconquista con el objeto de invitar a los españoles a fundar asentamientos en "tierra de nadie" otorgando fuero y la garantía de no intervención de los Reyes. Estas cartas tienen sentido en la medida que ello permitía ganar tierra a los musulmanes, pero adelante se extrapola a la Nueva España.

1.4 TENOCHTITLAN

"La sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante..."(11)

La organización política de los mexicas residía en el -- calpulli, que tenía su base en un conjunto de varias familias que veneraban un mismo totem. "Sería erróneo identificarlo estrictamente con la gens griega puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia jefaturada por una sola persona. El Calpulli, en cambio, era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno".(12)

El significado de Calpulli es doble; se refiere a un barrio y también a un linaje. La propiedad en los Calpullis era de tipo comunal; los vecinos tenían derecho al usufructo pero no tenían propiedad privada.

El consejo de ancianos se formaba por representantes de

(10) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos jurídico-históricos del Municipio en México, U.N.A.M., México, D.F. 1979. p.30

(11) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, op. cit. p. 21

(12) Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p.33

cada familia constituyendo una simple junta vecinal con escasa autoridad que sólo se avocaban al orden de los miembros -- del Calpulli.

Según Ochoa Campos⁽¹³⁾ el consejo del Calpulli designaba por elección a ciertos funcionarios ejecutivos como:

- a) El Teachcauh, también llamado Calpullec o pariente mayor era elegido de por vida correspondiéndole amparar y defender a su calpulli.
- b) El tecuhtli era el jefe militar.
- c) Los tequitlatos que dirigían el trabajo comunal.
- d) Los calpizques o recaudadores.
- e) Los sacerdotes y médicos hechiceros.
- f) Los tlayacanques o cuadrilleros.
- g) Los tlacuiles o escribanos.

En las grandes ciudades o metrópolis existía un alto dignatario judicial y administrativo después del emperador que recibía el nombre de cihualcóatl.

Los calpulli conformaban tribus cuyo consejo mayor estaba formado por parientes mayores o calpuleques y jefes militares o tecuhtlis. En su seno se elegía al Tlatoani o gobernador de la tribu y al tlacatecuhtli o jefe militar. Este último personificó al poder central.

El imperio mexica cuya célula fundamental era el Calpulli, termina su poderío con la conquista por parte de los españoles, pero la estructura municipal retomará, en gran medida, la forma azteca.

(13) Ochoa Campos, Moisés, op. cit. pp. 34-35

1.5 NUEVA ESPAÑA

"Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego Velázquez... para ello constituye un ayuntamiento, mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal de México".⁽¹⁴⁾ La tierra firme a que se refieren los autores es Veracruz, y la razón que Cortés tenía para desligarse de Velázquez era la desavenencia que existía entre ambos y la única forma de igualarse con él, en autoridad, era fundar un municipio. Para ello se ampara en las cartas pueblas que los Reyes Católicos otorgaron a Colón para que "aquellos lugares donde no hubiere habitantes los hiciere parte de Castilla y Aragón".

Al llegar Cortés al Valle de México, primeramente funda el municipio de Coyoacán y se elige alcalde. Así al conquistar a Tenochtitlan no funda otro ayuntamiento sino que agranda el de Coyoacán,⁽¹⁵⁾ sin embargo Muñoz y Ruiz Massieu afirman que "a la caída de la gran Tenochtitlán, Cortés funda el segundo ayuntamiento en Coyoacán."⁽¹⁶⁾ Esta última parece ser más aceptable.

Aquí empieza la gestación del municipio mexicano donde se conservan los rasgos y características del calpulli y del municipio español.

"Por comodidad y visión política, en un principio se ---

(14) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, op.cit. pp.31-32

(15) Esta afirmación se debe al Lic. José Pereyra Zapata, según estudios que él ha realizado. Investigador de la ENEP Acatlán, UNAM.

(16) Muñoz, Virgilio, y Ruiz Massieu, Mario, op.cit. p. 32

respetó la forma de organización azteca, siguiendo el sistema comunal de propiedad, y siendo gobernados por caciques -- asimilados al régimen colonial, posteriormente la importancia de éstos de vió disminuída con la creación de las gobernaturas"(17)

La fusión de las culturas mexicana y española provoca nuevos enfoques municipales de manera que "sin ignorar el elemento sociológico indiano crea tres distintos regímenes municipales, uno, el que conservando la organización primitiva no se opusiera a la religión cristiana, al derecho natural y a las leyes indias; otro era el municipio propiamente de los indios; y por último, el régimen municipal español con adaptaciones - al medio."(18)

A nuestro territorio llega la institución municipal en un momento que no era el de mayor florecimiento en España, sino - más bien se arraiga con una serie de vicios y corrupciones que las hemos recibido como herencia político-administrativa de la península Ibérica a la Nueva España y de aquella época hasta - nuestros días.

Así las cosas "la venta de cargos (especialmente regidores)... tuvo que ser legislada."(19) "Además... de comprar los cargos municipales, éstos se obtenían mediante concesiones de la Corona".(20)

Dentro de la administración municipal cabe mencionar que contaba con dos alcaldes ordinarios quienes tenían fundamental

(17) Ibid., p.39

(18) Monroy, Alemán, Omar, op.cit. p.92

(19) Muñoz, Virgilio, y Ruiz Massieu, Mario, op. cit.p.35

(20) Ibid., p. 34

mente funciones judiciales. Sumaban sus cargos por elección. Los regidores llevaban la administración de las ciudades.

"Las funciones del Cabildo eran de tres tipos: administrativas, judiciales y legislativas"⁽²¹⁾ Las administrativas abarcaban las obras públicas, asuntos económicos, terrenos públicos, pósitos y alhóndigas, moral pública, etc. Las funciones judiciales se circunscribían a la actuación como tribunal de apelación. Por último las legislativas se restringían a la expedición de ordenanzas.

De esta manera se desarrollan tres siglos de Colonia -- que provoca una decadencia municipal conforme corre el tiempo iniciándose con la dinastía de los Austrias y acentuándose con los Borbones. El absolutismo de Felipe II hizo que se aniquilara la vida municipal.

En resumen y de acuerdo a Rafael Moreno,⁽²²⁾ los rasgos distintivos del municipio en México antes de la independencia son:

- a) El municipio nace en nuestra patria en forma anómala, no como desarrollo histórico sino por una adaptación simétrica, que satisfizo intereses personales degenerando en un comercio de cargos públicos. Este proceso lleva consigo la asimilación del calpulli en el municipio indiano.
- b) El municipio más que una entidad política, era una división territorial administrativa, por la carencia de libertad que ejercía la vigilancia de autoridades superiores. (alcaldes, mayores, Gobernadores, Audiencia, Virrey, Consejo de Indias)

(21) Monroy Alemán, Omar, op. cit. p. 98

(22) Moreno Villafuerte, Rafael, El municipio como perspectiva del progreso en México y el artículo 115 Constitucional, Tesis Profesional, ENEP. Acatlán, México, D.F., 1981 pp 28-29

- c) El municipio mexicano no tuvo fueros como el español, sino por lineamientos generales que le eran impuestos.
- d) El "espíritu municipal" no surge espontáneamente; más bien se debe a una conformación que se logra a través del tiempo.

Cuando los ánimos de los americanos apuntan hacia las -- guerras de independencia, "con la Constitución de 1812 y con el pretexto de mayores libertades municipales, desaparece el tradicional Municipio Comarca que ya existía en tiempo de Roma y que se produjo durante la Reconquista. Con el Municipio Constitucional para todos los pueblos, se atomizan los municipios y aumenta el caciquismo al servicio de las oligarquías - del poder político."⁽²³⁾

1.6 MEXICO INDEPENDIENTE

Después de la abdicación de Agustín de Iturbide el 18 de Marzo de 1823, existe la preocupación por legislar en materia municipal. En efecto el Congreso nombra una comisión integrada por Don José del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y Don Lorenzo de Zavala para formular una propuesta. En tal proyecto se contemplaba la integración de un ayuntamiento y que sus miembros se eligieran por voto popular. Por primera vez se tomo el número de habitantes de cada municipio para determinar el número de miembros en el Ayuntamiento. Así mismo se contemplaba que los ayuntamientos tuvieran representantes ante el Congreso. En lo hacendario, se le concedió al municipio, por primera vez en América, el atributo de disponer de los ingresos para satisfacer los gastos públicos. Toda esta maravilla

(23) Barril, Rafael, op. cit. p.7

quedó escrita pero ni siquiera llegó a discutirse. Esto mismo pasaría en el Congreso Constituyente de 1917, aunque en esa ocasión sí se llegaría a discusiones enconadas por las partes que defendían uno y otro punto de vista.

Con Santa Anna se tiene un poder centralista lo cual tiene que reflejarse en el municipio. El 13 de Octubre de 1835 se implantan las Siete Leyes. En la Sexta se menciona que se respetarán a los Ayuntamientos pero el Prefecto y -- Subprefecto presidirán el Cabildo. Por otra parte las rentas quedarán a disposición del Centro. Como dice Omar Monroy⁽²⁴⁾ "se eliminaron las legislaturas pero se respetó al -- ayuntamiento", aunque se respeto no tuvo ni independencia - ni hacienda.

Durante la Reforma los ayuntamientos se conformaban - con varios regidores; uno de ellos fungía como Presidente Mu nicipal. Los municipios se agrupaban en partidos, prefecturas y distritos a cuyo frente se encontraba un prefecto o - jefe político con cierta semejanza del intendente de la época colonial. A este delegado del poder central indebidamente se se le dió autoridad sobre el municipio. Ello fue un reflejo de la organización municipal francesa del siglo XIX, donde el Maire o Alcalde preside la corporación con funciones ejecutivas y administrativas y es delegado del gobierno nacional para velar por las leyes, pero está sujeto a control central a través del Prefecto del Departamento. "Este jefe político o prefecto había sido implantado en Francia - por las instituciones napoleónicas, era delegado del Gobierno Central, interceptaba la relación del gobierno local y - el gobierno nacional".⁽²⁵⁾

(24) Monroy Alemán, Omar, op. cit. p. 119

(25) Ibid., p. 115

Con Benito Juárez un municipio se funda siempre y cuando se tenga una población determinada, un territorio y una forma económica de subsistencia.

Durante el porfirismo la división político-administrativa la respalda un centralismo absoluto que contemplaba a los funcionarios siguientes: Jefes políticos, Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policía, Directores políticos, Prefectos populares y Visitadores con lo cual se pierde la autonomía municipal.

En la época independiente y hasta la Revolución Mexicana se tiene un vaivén de acciones centralistas o federalistas que poco provecho hicieron al municipio. "Por razones inexplicables, las constituciones de 1814, 1824 y 1857 se olvidaron de reglamentar el régimen municipal, sólo la sexta Ley de 1836, se ocupa del municipio sin dejar de crear y reglamentar el sistema de Prefecturas, sin embargo, encontramos la Constitución de Cádiz de 1812, que reglamentaba al municipio pero que su vigencia fue efímera para nuestra República."⁽²⁶⁾

La Revolución Mexicana de 1910 se gesta pidiendo "Sufragio efectivo, no reelección", "tierra y libertad", dadas las condiciones en que las haciendas tenían a sus peones y la sujeción política que reclamaban los jefes políticos. Así los planes reclamaban, entre otras cosas:

- a) la supresión de los jefes políticos
- b) el robustecimiento de la vida municipal
- c) la no reelección.

La consecuencia de todo este proceso desemboca en una reorganización política y administrativa.

(26) Ibid., p. II

Podemos estar de acuerdo con Monroy Alemán cuando afirma que la Revolución Mexicana fue democrática y burguesa. Democrática por el deseo de derrocar al dictador y a su sistema y por participar todo el pueblo en todas las tendencias políticas y militares. Burguesa porque el poder quedó en manos de hacendados, terratenientes, etc. con lo cual hubo sólo cambio de hombres. (27)

Ochoa Campos (28) explica que los decretos expedidos por Venustiano Carranza en Veracruz fueron diecinueve y cinco de ellos sobre municipio.

Aunque la Revolución legisla sobre municipio y define el artículo 115 de la Constitución 1917, no hace justicia al municipio, pues lo decretado, da libertad al municipio en el papel, pero la realidad toma otro derrotero, pues los caudillos y presidentes no podían permitir profundas reformas en este campo ya que eran representantes de hacendados y terratenientes y aún ellos poseían tierras y tenían intereses que les impedían llevar a cabo lo escrito y anhelado tiempo atrás. Al respecto Gustavo Calzadilla (29) explica que el gobierno de Carranza permitió la consolidación política de los terratenientes, al no verse afectados en sus propiedades. Por otra parte también afirma el mismo autor que ganaron una batalla los caciques con la supresión de las jefaturas políticas: "su ganancia inmediata fue la posibilidad de controlar los puestos de los ayuntamientos sin tener enemigo al frente, y por ese medio, --afianzar sus intereses localistas". (30) Por esto la Revolución fue burguesa.

(27) Ibid., p. 155

(28) Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p.318

(29) Calzadilla Reyes, J.A. Gustavo, El municipio libre y los caciques mexicanos, tesis profesional, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M. México, D.F. 1981 p.48

(30) Ibid., p. 48

En este período es fundamental la acción del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) que "fue una alianza entre caciques sobre todo militares, obregonistas, con el objeto de conservar su fuerza, unidad y evitar agresiones entre sí, lo cual inevitablemente los hubiera llevado a la autodestrucción"⁽³¹⁾ y "que logró unificar en su seno a las disímboles fuerzas políticas que emergieron de la revolución y aglutinar en sus organismos a las clases populares que servían de apoyo al Estado."⁽³²⁾

De esta forma se logra que todas las corrientes revolucionarias se disciplinen en un mismo partido, partido que ha ta nuestros días ha ejercido el poder de manera ilimitada y a todos los niveles, consecuentemente el municipio se ha visto asfixiado por una dictadura de partido. Sin embargo, es necesario precisar que si el municipio ha estado relegado, en buena medida se debe a la escasa comunicación que ha existido en el país, la poca cohesión nacional de la población y la lucha por el poder. Así el P.N.R. viene a conformar una etapa de -- unión de los mexicanos.

"En la época del General Cárdenas se hizo un proyecto para que los municipios participaran de los impuestos, desgraciadamente no se aprobó y eso contribuyó al agravamiento del problema, junto con el crecimiento logrado al término de la Segunda Guerra Mundial, de carácter industrial y urbano, principalmente".⁽³³⁾

(31) Ibid., p. 78

(32) Guerrero, Omar, El Estado y su administración, cuaderno 1, serie Ensayos, Centro de Investigaciones en Admon. Pública, UNAM, México, D.F. 1980. p.15

(33) Opinión de Angel Bassols Batalla, doctor en Geografía económica del Instituto de Investigaciones Económicas UNAM publicado en Gaceta UNAM de Febrero 8 de 1982. p.9

Un recorrido sobre los pronunciamientos de distintos - partidos políticos y varios candidatos a la presidencia de la República hace ver como se conceptúa al municipio: ⁽³⁴⁾

- a) En septiembre de 1939 se constituye el Partido Acción - Nacional (P.A.N.) y tiempo después, en abril de 1940 en un programa de acción política se refiere a la autonomía del municipio como aspecto básico del desarrollo; que se distinga entre municipios rurales y municipios urbanos y que en los primeros se establezca el consejo abierto; etc.
- b) El segundo plan sexenal para 1941-1946 en tiempos de Manuel Avila Camacho contemplaba la expedición de la Ley - Orgánica del artículo 115 constitucional; que se apoyaría al municipio delimitando competencias tributarias entre - Federación, Estado y Municipios; y que se elaboraría una legislación sobre servicios públicos y la Ley de Crédito Municipal para este tipo de inversiones involucrando al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- c) Cuando el Partido Popular se registra en 1948 en su programa expone que se debe expedir una Ley Reglamentaria - del Municipio Libre.
- d) Adolfo Ruiz Cortines en 1952 dijo que su gobierno se normaría por la superación de prácticas políticas para conseguir la efectividad del Municipio Libre.
- e) Gustavo Díaz Ordaz en su campaña política manifiesta que "sí la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del municipio".
- f) José López Portillo realiza durante 1976 una reunión nacional sobre administración municipal, cuando era candidato a la presidencia.
- g) Miguel de la Madrid habla durante su campaña de reformas al municipio en lo social, lo económico y lo administrativo. Esta preocupación la plasma días después en su to-

(34) Moreno Villafuerte, Rafael, op. cit. pp.103-111

ma de posesión, en la iniciativa de Ley para modificar el artículo 115 Constitucional.

En resumen es fácil advertir como los diferentes partidos políticos y los candidatos del P.R.I. a la presidencia, - cada quien en su momento, han tomado como bandera, al igual - que la Revolución Mexicana, el problema municipal y que, a me jores palabras peores resultados para municipios y ayuntamientos, en virtud de que se ha dado un fortalecimiento fabuloso a la Federación, dentro de un sistema altamente presidencialista, a costa de sacrificar cada vez más la vida municipal. Con ello se palpa la verdad que asista a Tocqueville cuando - afirma que "entre todas las libertades, la de los municipios, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones del poder". Es de esperar que las ideas del Presidente Miguel de la Madrid acerca de la descentralización de la vida Nacional logren su objetivo para que el municipio alcance su mejor desenvolvimiento.

En términos generales nos hemos referido a los tópicos históricos más relevantes de la evolución de nuestra institución en estudio: el municipio.

Con ello pretendemos tener un marco histórico⁽³⁵⁾ de re ferencia que nos permita comprender algunas situaciones que llegan a presentar, las actitudes de ciertos funcionarios, - las organizaciones que mantienen los municipios, o bien los fenómenos electorales, que no escapan de ser un reflejo de - esa amalgama compleja que durante el tiempo se fue consolidan do hasta conformar lo que hoy conocemos como municipio me xicano, que desde tiempos remotos viajó de país en país: Gre cia, Roma, España; hasta llegar a nuestras tierras y sentir la influencia de una institución análoga: el Calpulli.

(35) El anexo #1 muestra una sinopsis espacio-temporal de la evolución municipal.

2 ANALISIS DE LA INSTITUCION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO A TRAVES DE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS

"Casi todos los hombres que han derrocado las libertades de las Repúblicas empiezan su carrera cortejando al pueblo: se iniciaron como demagogos y acabaron en tiranos"

Alejandro Hamilton

2.1 EL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Si queremos comprender con mayor intensidad la forma como se desempeña la vida municipal, no podemos dejar de lado su inserción dentro del sistema federal mexicano. Así mismo debemos entender que la formación de nuestro federalismo no obedece a los mismos antecedentes que motivaron a la formación de los Estados Unidos y, por tanto, no se han obtenido los mismos resultados, ni es nuestra meta alcanzarlos.

"Se ha dicho que el federalismo en México, como sistema de gobierno, es método de integración nacional, que se integra por tres niveles de gobierno y que tiene la imperiosa necesidad de buscar el desarrollo económico y el bienestar de un sólo individuo: el mexicano. Es decir, tres entidades políticas (federal, estatal y municipal) para servir a una sola sociedad".⁽¹⁾

De esta manera el defederalismo mexicano ha provocado que -- conforme pasa el tiempo, exista una mayor unidad de la sociedad, en cambio los norteamericanos le dieron forma a su federalismo -- una vez que la sociedad estaba cohesionada. Dicho de otro modo, uno y otro, son dos procesos sociopolíticos distintos.

Para los Estados Unidos a finales del siglo XVIII "nada es más cierto que la indispensable necesidad de un gobierno, y no

(1) Yañez Valdovinos, Macario, "Nuevas tendencias del desarrollo municipal y su repercusión nacional" en Análisis Jurídico, político y social de la administración municipal. FINEP Acatlán, URAM, Naucalpan, Edo. de México. Nov.-Dic. 1981 p.5

menos innegable que al instituirse éste, en cualquier forma que sea, el pueblo debe cederle algunos de sus derechos naturales a fin de investirlo de los poderes necesarios"(2)

Los poderes que el pueblo americano confirió al gobierno de la Unión, son los de:(3)

- a) Seguridad exterior,
- b) relaciones exteriores, y comercio exterior
- c) mantener relaciones armoniosas entre los demás estados restringiendo la autoridad de los mismos y regulando el comercio entre ellos.
- d) diversos objetos de utilidad general como derecho de autor
- e) prohibición de los estados de actos perjudiciales como acuñar moneda o celebrar convenios con potencias extran geras, entre otros.

El estado mexicano aunque tenga en forma similar, los mismos poderes que en Norteamérica, no los obtuvo de igual manera. Mientras nuestros vecinos formaron una unión de estados ya forma dos, nosotros tuvimos que formar a los estados una vez constitui da la federación, de manera que ésta fue quien se abrogó los poderes en cuestión y fue reconociéndoles a los estados y municipios su libertad poco a poco en forma paternal. Baste mencionar que recientemente durante el Gobierno de Echevarría Baja California Sur y Quintana Roo se constituyeron como estados porque la federación así lo creyó conveniente.

Asimismo el Estado de Nayarit aparece como tal a principios de este siglo. Aún más el Estado de México ha visto desmembrarse a su territorio en distintas épocas para formar los estados de -- Guerrero, Hidalgo, Morelos.

(2) Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1974. p. 6

(3) Ibid., p. 170

Es por ello que se concede toda razón a Jorge Sayeg cuando afirma que "nuestro federalismo surgió, es verdad, en forma inversa al de la Unión del Norte; entre nosotros no puede hablarse de Estados miembros que a base de ceder una parte de su soberanía-externa-, hayan logrado fundirse en uno sólo; se trata efectivamente de un Estado unitario que se transformó en Estado Federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los estados-miembros.

Pero de que esta haya sido la forma de su nacimiento entre nosotros no se sigue que no sea verdadero el federalismo mexicano."(4)

Así las cosas tenemos un federalismo "*sui generis*" que de alguna manera se justifica por los antecedentes coloniales que soportó el territorio durante tres centurias, sin embargo algunos autores se han ecargado de matizarlo excesivamente como es el caso del Lic. Luis Cabrera que al celebrarse 20 años de la Revolución Mexicana dijo en una conferencia que "no hay soberanía en los estados ni hemos tenido nunca una República Federal; ni podemos tenerla; ni nos conviene tenerla... Ni tenemos la honradez suficiente para confesar que la soberanía de los estados siempre ha sido una mentira y que sólo ha servido para eludir responsabilidades del Centro para facilitar los caciquismos con que los caudillos máximos pagan a sus lugartenientes".(5)

En este ámbito nuestro municipio es, asimismo, diferente al condado americano, pues en México los Estados actúan paternalmente con sus municipios en forma análoga como la Federación actúa con ellos. Los condados por el contrario son la base que da fuerza a los Estados de la Unión Americana.

(4) Sayeg Helú, Jorge, El nacimiento de la república federal mexicana, Colección Sep-Setentas No. 159, México, D.F., 1974. pp.42-43

(5) Villaseñor, Víctor Manuel, Memorias de un hombre de izquierda: I del porfiriato al Cardenismo. Ed. Grijalbo, México, D.F., 1977. p.297

Para Madison "los gobiernos de los Estados pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal; en tanto que éste último no es de ningún modo esencial al funcionamiento u organización de los primeros"⁽⁶⁾ pero en México nuestro federalismo demuestra lo contrario.

Lo anterior en la esfera municipal se traduce a que mientras los condados americanos tienen una autonomía indiscutible, los municipios mexicanos han aceptado un paternalismo debido básicamente a dos razones:

- a) por falta real de una capacidad económica, política y social de los mismos, o
- b) por una postura fácil de los municipios que, aún existiendo capacidad, prefieren darle salida a los problemas a través de la actitud paternalista de el Estado y de la Federación.

Cuando se trata de municipios urbanos que tienen un alto índice de crecimiento se da un proceso de urbanización bien definido y no pueden ni deben darse las dos razones antes anotadas, pues es necesaria una actitud más autosuficiente para realizar las obras y ofrecer los servicios en base a las contribuciones que hagan sus propios habitantes, pues de otra manera esto significaría un lastre para el Estado y para la Federación.

Los señalamientos anteriores nos hacen ver que no existe un paralelismo entre los dos federalismos y por tanto no se puede afirmar que el nuestro es una copia fiel del americano, ni de ningún otro. Aún más existe una diferencia que bien podría ser la más clara muestra de que nuestro federalismo no es igual. Nos referimos, naturalmente, al aspecto fiscal y hacendario que ha desenvocado en un centralismo económico que no existe en el país del Norte. Al respecto podemos anotar las observaciones de

(6) Hamilton, Madison y Jay, op.cit.p. 197

Raúl Martínez en los últimos decenios:⁽⁷⁾

- a) Estados y municipios dependen cada vez más del Gobierno Federal.
- b) La asignación de los recursos favorece a los estados - más desarrollados.
- c) La distribución del ingreso fiscal es desigual (Federación 76%, Estados 20%, municipios 4%)

Por lo anterior es fácil advertir que el municipio mexicano no ha sido minimizado por el federalismo, al menos en lo económico.

De acuerdo al artículo 73, fracción XXIX, la Federación es la que puede establecer contribuciones: "sobre el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de las tierras y las aguas: instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza".

El artículo 115 constitucional en su fracción II antes de las reformas promovidas por Miguel de la Madrid mencionan que "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará a las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

Es fácil observar que dentro de nuestro sistema presidencialista es el Ejecutivo federal quien toma las iniciativas económicas y a donde van a parar los impuestos de los ramos más im

(7) Martínez Almazán, Raúl, Las relaciones fiscales financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México, D.F., 1981. p. 78

portantes. De igual manera el presidencialismo se refleja en los Estados y son sus Ejecutivos quienes influyen profundamente en las Legislaturas impidiendo de esta manera que se maneje libremente la hacienda de los municipios, ocasionando con ello, -- que en gran medida, sus ingresos no sean suficientes.

Ahondando en la Constitución General de la República citaremos la fracción VII del artículo 117 y la I del artículo 118, que respectivamente dicen: "Los estados no pueden en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas o una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos."

"Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

"Solamente puede calificarse como país federal a la nación en la que diferentes ámbitos de gobierno dispongan de un campo independiente de responsabilidad y autoridad"⁽⁸⁾, sin embargo, a los Estados y municipios poca responsabilidad y autoridad les queda en el aspecto fiscal y financiero, pues la Constitución se

(8) Astudillo, Marcela, Relaciones fiscales en el federalismo mexicano, copia MIMEOGRAFIADA? México, D.F., 1982. p.9

encarga de dejar bien delimitadas y reducidas sus posibilidades.

En este momento vale la pena reflexionar que "dentro de la problemática del Federalismo, las relaciones fiscales que se establezcan entre los tres niveles de gobierno representan una cues ti ón medular de la que puede llegar a depender que un estado sea federal o no",⁽⁹⁾ llegando a la conclusión de que "la penuria de la unidad político-administrativa que es el municipio, a la que habría que agregar sin ninguna reluctan cia la grave pobreza de los estados libres y soberanos que forman el país que se denomina Estados Unidos Mexicanos, es de tal manera profunda que sin ninguna duda debe afirmarse que el federalismo (fiscal) no existe en México."⁽¹⁰⁾

A estas alturas llegamos a la conclusión de que el municipio se encuentra muy alejado de la federación pero "puede haber una relación directa entre la importancia demográfico-económica del municipio y sus relaciones en la federación así como la entidad federativa; a mayor importancia existen relaciones más es tre chas, a menor importancia las relaciones se diluyen".⁽¹¹⁾ -- Esa mayor importancia demográfico-económica se da en municipios urbanos y con los que llevan ventaja sobre los demás cumpliendo se la conclusión marcada por Martínez Almazán en el sentido de que la asignación de recursos favorece a los Estados (o municipios) más desarrollados.

"La consolidación política del estado mexicano moderno requirió también de la concentración del poder de decisión políti-

(9) Ibid, p.4

(10) Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo, El Federalismo y la coordinación fiscal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, D.F., 1981. p.23

(11) Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas", en Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, Los municipios de México, Instituto de Investigaciones sociales, U.N.A.M., México, D.F., 1978. p.23

ca. Los municipios perdieron por ello autonomía política y financiera y, con ella, la capacidad de organizar su propio territorio. En 1978 el 67% de los municipios del país reportó ingresos anuales entre 100 y 250 mil pesos y el 30% no captó un centavo de contribuciones: Entonces sólo siete municipios, Guadalupe, Monterrey, Mexicali, Culiacán, Puebla, Tlanepantla y Nahuatlán tenían ingresos fiscales superiores a cien millones de pesos anuales"⁽¹²⁾

Desde 1976 se hace hincapié en el Pacto Federal, la descentralización, el fortalecimiento del Federalismo, los planes de desarrollo, etc. Sin embargo la realidad y el diario acontecer indican que hemos caminado hacia un centralismo más acendrado. Por ello surgen a la mente algunas interrogantes como:

- ¿Hay crisis en el Federalismo mexicano?
- ¿Se viola la Constitución con ese centralismo?
- ¿Es posible revitalizar al municipio?
- ¿El municipio es una institución propia de una federación?

Sin contestar cada una de ellas, haremos algunos comentarios que normarán el criterio para ello.

Un órgano es federal cuando es capaz de darse su propia constitución. En nuestro caso el municipio no se da su propia constitución, es la Legislatura local la que establece su jurisdicción, sus atribuciones y aprueba la Ley de ingresos. Esto no invalida que exista la posibilidad de lograr el desarrollo de los municipios distribuyendo la actividad económica y la población en diversos municipios trayendo como consecuencia la distribución de la riqueza.

Si bien hay quien se obstina en afirmar que no existe un federalismo en México es conveniente recalcar que el nuestro es

(12) Mori, Antonio, "¿Quién Mato al Federalismo? Municipios fantasmas" en -- Nexos, No. 35, Noviembre 1980, México, D.F. p. 35

"*sui generis*" y con ello "no se sigue que no sea verdadero el federalismo mexicano" como dice Jorge Sayeg. Por otro lado las condiciones histórico-sociales en nuestro país no han permitido un federalismo perfecto y en ocasiones existen contradicciones jurídicas que, con seguridad, no se han cometido con toda intención.

Cabe aclarar que la autonomía que a veces se le atribuye a los municipios, es la capacidad de un ente para darse su propia Constitución: Esto lo llevan a cabo los Estados, no los municipios. Por otra parte la Soberanía es el poder supremo propio del gobierno federal. Los Estados no pueden ser soberanos al estar federados. En base a lo anterior el artículo 40 de la Carta Magna presenta cierta contradicción al establecer "una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos". Por su parte el artículo 133 marca -- una supeditación de los Estados a la Federación al estipular -- que la Constitución es la Ley Suprema de toda la Unión y aclara: "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Insistiendo nuevamente, la soberanía es única e indivisible, por lo tanto los Estados de la República no son soberanos. La soberanía corresponde al Estado Federal, como la autonomía es propia de los Estados.⁽¹³⁾ El municipio por su parte no puede ser autónomo según la redacción del artículo 115 constitucional, pero surge la inquietud sobre su "libertad": ¿Puede existir de hecho el "Municipio Libre" cuando no hay libertad hacendaria? Probablemente los renglones anteriores ya hayan contestado esta pregunta abundantemente.

Podemos inferir que el Federalismo mexicano presenta tres etapas:

(13) Loret de Nola, Rafael, Problemática del municipio sin recursos, Textos Universitarios S.A., México, D.F., 1976. p. 73

- a) Coordinado. Donde no hay subordinación excesiva de la Federación sobre los Estados comportándose en más concordancia con la Constitución. Esto sucede en la primera mitad de este siglo.
- b) Orgánico. En esta etapa la federación se presenta preponderantemente sobre los Estados hasta 1970.
- c) Cooperativo. A partir de 1971 las relaciones entre Estados y Federación favorecen la resolución de problemas fundamentalmente fiscales a través de la firma de convenios únicos de coordinación.

Dentro de las tres etapas mencionadas el municipio sólo - ha fungido como una unidad de desconcentración geográfica-administrativa para ofrecer los servicios públicos que por la falta de recursos económicos propios se ha visto en la necesidad de recurrir al auxilio y apoyo de los gobiernos estatales y éstos al federal, pero ello lleva un riesgo porque "si las entidades federativas dependen económicamente del poder central, se observa que ese sistema federal se aproxima al unitario, pero con una considerable descentralización administrativa y, en menor grado política". (14)

La dependencia económica se palpa en la tabla siguiente:

	ABSOLUTO \$ x 1000	RELATIVO %
FEDERACION	281,760,123	86.74
ESTADOS	38,551,582	11.87
MUNICIPIOS	4,515,865	1.39

FUENTE: Martínez Almazán, Raúl. Op. Cit. p.107

(14) Carpizo Jorge, Federalismo en Latinoamérica, México, D.F., p.43

Pero no sólo en el renglón económico hay dependencia. - "Hay Estados de la República en que los ayuntamientos tienen jueces calificadores de infracciones administrativas, que tienen carácter eminentemente local; así, por ejemplo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Decreto, número 34 del 26 de diciembre de 1940, en sus artículos 76 a 80) prevé la existencia de jueces conciliadores a los que encomienda la administración de justicia en los municipios; son electos popular y directamente, y están subordinados al tribunal Superior de -- Justicia del Estado de México; toman posesión de su puesto en los mismos términos que los miembros del Ayuntamiento; y los ingresos por multas impuestos por dichos jueces forman parte de la hacienda pública municipal y los recauda la Tesorería Municipal". (15) En la Ley Organica Municipal del Estado de México de fecha 5 de julio de 1973 han sido derogados los artículos 107 al 112 -- correspondientes a los jueces menores y juzgando populares que -- dependen completamente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y las multas ya no se recaudan en la Tesorería Municipal.

En un afán de resumir la evolución de nuestro federalismo hemos de decir que "la raíz más profunda de nuestro federalismo -- se encuentra... en la organización político-social del México -- antiguo: la triple alianza (azteca - acolhua - tepaneca) en tor -- no de la cual se agrupaban numerosos señoríos que venían a cons -- tituir verdaderas provincias federales. Se trataba de una serie de autonomías territoriales que, formando auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas (México - Tenochtitlan - Texcoco - Tlacopan; Tlaxcala - Huejotzingo)". (16)

Durante la época colonial se vive un época de todo tipo --

(15) Acosta, Romero, op.cit., p. 33

(16) Sayeg Helú, Jorge, op. cit., p.43

de centralismo pero en los últimos años de la dominación española existieron ciertos antecedentes de la forma federal: (17)

- a) el sistema francés de intendencias que se establece en la Nueva España en 1786,
- b) la creación de diputaciones provinciales (legislativo) en cada intendencia y la acción de un jefe político -- (ejecutivo) dando como resultado una entidad independiente.
- c) la actividad política de las diputaciones en 1820 por la recepción de las inquietudes locales.

En el siglo XIX México vive en vaivén centralista-federalista que se puede sintetizar así: (18)

1824	Constitución Federal
1836	Centralismo (Siete Leyes)
1842	Tentativa Federal por parte del Congreso
1843	Bases orgánicas fuertemente centralistas
1847	Actas de reformas de tipo federal
1853	Bases centralistas de Santa Anna
1857	Consagración del federalismo con Juárez y su generación.
1864	Imperio de Maximiliano
1877	Primer período presidencial de Díaz

El Siglo XX amanece con la dictadura del General Díaz y no será hasta la Constitución de 1917 que México viva nuevamente un federalismo. Cabe mencionar que el centralismo colonial y la oscilación entre centralistas y federalistas del siglo pasado son antecedentes que no nos permiten vivir un federalismo pleno, pero nuestra vocación es federalista a pesar de las evidencias que han quedado manifiestas en este capítulo y que, conforme pase el tiempo, tendrán que ser superadas por las nuevas generaciones.

(17) Valencia Carrón, Salvador, "Federalismo Mexicano Teoría y Práctica" en Pensamientos Universitarios, No. 22, U.N.A.M., México, D.F., 1979 p. 5

(18) Ibid., pp. 8-9

Desde hace medio siglo el ejecutivo ha sido el hombre -- fuerte. El Estado ha tenido dos facetas: (19)

- a) El bonapartismo: que es el afianzamiento del Estado frente a la sociedad, atribuyéndose cada vez más las funciones de trabajo, asistencia, industria, comercio, educación y seguridad social. Así el Estado extiende su acción del ámbito político al económico: y
- b) El presidencialismo: que es la consolidación del ejecutivo frente al legislativo, siendo la figura del presidente la que sustenta el poder ejecutivo, quien funge como principal legislador y es juez supremo.

Así las cosas en México se cumplen con las características del Estado Federal" (20)

- "a) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional."

Posiblemente como ya se enfatizó, el punto d) sea el que se encuentre en situación más precaria, en especial para darle salida al desarrollo municipal, ofreciendo para ello varios argumentos como los que nos relata Miguel Acosta:

(19) Guerrero, Omar, El Estado y su Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, D.F., 1980. pp.7-12

(20) Carpizo, Jorge, *op.cit.*, pp.16-17

"...la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, según dictamen presentado a la Asamblea en la sesión - del día 1º de Octubre de 1959, consideró que el proyecto de reformas a la fracción II del artículo 115 Constitucional propuesto por el respresentante del Estado de Guanajuato, y en el que se prevefa la fijación de una participación de un 10% como mímo a favor de los municipios en los impuestos federales y locales, era inconveniente e insuficiente, porque las necesidades - económicas de los municipios son variables y también las posibilidades federal y de los Estados."(21)

En estos momentos coyunturales para el Estado Mexicano se -- presenta la oportunidad para dar un nuevo paso en la formación de nuestro federalismo, fijando una política permanente para devolver a los estados y municipios los servicios y funciones que les son propias, con un adecuado apoyo financiero, porque son - más económicas las obras y servicios, si corren por cuenta de - ellos mismos.(22)

Estamos de acuerdo que "...allá en Europa el Estado surge como organización política de naciones integradas, de sociedades que logran su propia densidad económica previa, y surge como -- superestructura que viene a consolidar a las comunidades nacionales, yo comparto la idea de que en América, el cambio, fundamentalmente en América Latina, el Estado es un elemento que viene a integrar y a construir la sociedad civil." (23)

Para que esa integración siga su marcha y en cada lugar del país exista su propia densidad económica, será necesario, por - no decir urgente, que el Federalismo vea con más entusiasmo al municipio.

(21) Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 17

(22) Martínez Almazán, Raúl, op. cit., pp.88-98

(23) Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México, D.F., 1980. p.41

2.2 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL

El sustento jurídico municipal es el que en última instancia define la vida de los municipios y legitima la forma de actuar de quien detenta el poder y de esta manera "los propósitos del Congreso Constituyente de Querétaro en materia de libertad municipal se han visto frustrados,... la esfera de competencia del municipio está, generalmente, circunscrita a un régimen de facultades expresas considerablemente reducidas. -- Hay ... una serie de controles establecidos en las constituciones de los Estados, y reiterados en las leyes orgánicas respectivas, que significan una supeditación total del municipio a órganos centrales en materia electoral, financiera, política y legislativa."(24)

La aseveración anterior quedará ampliamente demostrada al analizar la constitución federal, la constitución del Estado y su ley orgánica municipal.

Actualmente la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a diferentes aspectos de la vida municipal en varios artículos, pero es el artículo 115 el que establece los rasgos fundamentales sobre los que se apoyan los Estados para legislar sus propias constituciones en lo referente al municipio y a las leyes orgánicas correspondientes.

En primer término, el artículo 3º menciona a los municipios como instituciones que imparten educación, sin embargo este ramo es controlado directamente por los Estados y la Federación.

(24) Gamas Torruco, José, "El marco jurídico del municipio mexicano", en Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, Los municipios de México, U.N.A.M., México, D.F., 1978 p. 127

El artículo 5º a la letra dice "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurado así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Los miembros del ayuntamiento caen dentro de este párrafo por serlo por elección directa".

El artículo 27º deja en manos de la Nación la ordenación de los asentamientos humanos, el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para ejecutar obras públicas, y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población.

De acuerdo a la Ley de Asentamientos Humanos, del 26 de Mayo de 1976 es de orden público e interés social establecer la --conurrencia de los Municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. En esta concurrencia a los ayuntamientos les --corresponde una participación en la elaboración y revisión del --Plan Municipal de desarrollo urbano, y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de provisiones, usos, reservas y destinos. La misma ley define:

- a) Provisiones: Son áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.
- b) Usos: Son los fines particulares o que podrán dedicarse determinadas áreas o predios.
- c) Reservas: Son áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.
- d) Destinos: Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

A nuestro juicio, en este punto la Federación ha ganado para sí ciertas atribuciones, que corresponden o son más propias para que las ejerza el municipio.

En el artículo 31o. de nuestra Carta Magna se mencionan - las obligaciones de los mexicanos y en la fracción IV dice que hay que contribuir para los gastos públicos de los municipios en que residan, de acuerdo a las leyes.

Las prerrogativas del ciudadano las contiene el artículo 35o. y en sus fracciones I y II se dice que podrán votar o ser votados para todos los cargos de elección popular. Por su parte el 36o. marca las obligaciones de los ciudadanos entre las que se hallan: inscribirse en el catastro de la municipalidad y en los padrones electorales, así mismo votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles del municipio, las funciones electorales y las de jurado.

El artículo 73o. de la Constitución Federal faculta al Congreso para formar nuevos Estados dentro de los límites de los - existentes lo cual obviamente involucra a los municipios, y para ello requiere entre otras, las condiciones siguientes:

- a) que cuente como mínimo con 120,000 habitantes.
- b) que tenga elementos para proveer su vida política.
- c) que sean oídas las legislaturas de los Estados afectados.
- d) que sea votada por dos terceras partes del Congreso y esta resolución se ratifique por la mayoría de los Legislaturas Locales.

En su fracción XXIX el artículo 73o. enumera las contribuciones Federales y aclara que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales y que las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Aquí se observa cómo existe una dependencia del centro, de Estados y - Municipios en el orden de los impuestos. En la fracción XXIX-C - faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos.

El artículo 115o. por revestir particular importancia se - examinará líneas desnués.

La Constitución en su artículo 117o. dice que los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un - incremento en sus respectivos ingresos. A este respecto más -- adelante se apreciará como la decisión del ayuntamiento es practicamente nula.

El artículo 130o. que habla de materia religiosa, dispone que el cambio del encargado de un templo se entere al municipio a través del ministro que cesa acompañado del entrante y diez - vecinos más.

El artículo 115 constitucional es uno de los más controverutidos por la polémica que despertó en el Constituyente y no sienudo objeto de este capítulo tal discusión pasaremos al análisis - de los cambios que ha tenido esta disposición conforme ha transcurrido el tiempo. De acuerdo a Muñoz y Ruiz Massieu⁽²⁵⁾ podemos concluir que existió un proyecto original en el Constituyente el cual se aprobó por 148 votos a favor y 26 en contra con excepción de la fracción II que tuvo que ser ampliamente debatida. No fue sino hasta el 31 de Enero de 1917 que la fracción II se aprobó -- con una votación de 88 contra 62 votos. El fondo de la discrepanucia residía en la libertad hacendaria del municipio. El texto completo se puede consultar en el anexo dos.

La primera reforma se realiza el 20 de agosto de 1928 por iniuciativa de Obregón adicionando a la fracción III los criterios de número de legisladores en función de la población.

(25) Muñoz, Virigilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos jurídico-históricos - del municipio en México, U.N.A.M., México, D.F., 1979. pp.85-93

La segunda ocasión que se reforma es el 29 de abril de 1933 para adicionar en la fracción I y II considerando el sentir de uno de los postulados de la Revolución: la "no reelección" que en un principio fue omitida.

En 1943 se registra la tercera modificación a fin de asentar que los gobernadores tendrán 6 años el cargo en lugar de 4.

El 6 de diciembre de 1946 se aprueba la cuarta reforma para agregar en la fracción I que "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones con el derecho de votar y ser votadas".

El texto anterior es retirado del artículo 115 el 17 de octubre de 1953 para registrar su quinto ajuste.

La sexta modificación se lleva a cabo en 1976 con motivo de la Ley de Asentamientos Humanos para agregarle las fracciones IV y V que se refieren a la expedición de leyes y reglamentos que se refieran a centros de población y a la conurbación intermunicipal.

La reforma política será el pretexto para que en 1977 se realice una adición en la fracción III para fijar a los diputados de minoría y el principio de representación proporcional en aquellos municipios de más de 300,000 habitantes. Esta es la séptima reforma.

En diciembre de 1982, luego de tomar posesión de la presidencia de la República, Miguel de la Madrid envía a la Cámara una iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional en donde destaca lo siguiente.

- la fracción III determina los servicios públicos que el municipio tendrá a su cargo, y planea la posibilidad de coordinarse y asociarse.
- la fracción IV especifica los ingresos municipales que,

anteriormente en la fracción II no se definía. Es así - como se transfieren al municipio las contribuciones de - caracter inmobiliario y también se determinan las parti- cipaciones federales. Especifica esta fracción que la - Ley de Ingresos la aprueba la legislatura local y el pre supuesto de egresos el Ayuntamiento.

- La fracción VIII menciona el principio de representación proporcional en las elecciones municipales.
- La fracción IX se refiere a las relaciones de trabajo en tre el municipio y sus trabajadores y habla de la posibi- lidad del Servicio público de carrera.

El texto completo de cada reforma puede consultarse en el - anexo dos, y es importante observar que el texto de la fracción II que fuera aprobada en 1917 no ha sido modificada en ninguna - ocasión antes de 1982. A este respecto José Gamas Torruco afir- ma que "por disposición de la Constitución Federal los impuestos municipales son fijados por la Legislatura de cada Estado, sien- do éste uno de los puntos criticables de nuestra legislación"⁽²⁶⁾

Otro comentario de nuestro autor dice: "... del análisis - del texto (art.115) se desprende que la libertad municipal se -- traduce, jurídicamente, en un régimen de descentralización..."⁽²⁷⁾

Por otra parte, "... la Comisión de Estudios Legislativos - de la Cámara de Diputados, según dictamen presentado a la asam- blea en la sesión del día 1o. de Octubre de 1959, consideró que el proyecto de reformas a la fracción II del artículo 115 Consti- tucional propuesto por el representante del Estado de Guanajuato, y en el que se preveía la fijación de una participación de un 10% como mínimo a favor de los municipios en los impuestos federales

(26) Gamas Torruco, José, op.cit.p.113

(27) Ibid. p. 101

y locales, era inconveniente e insuficiente, porque las necesidades económicas de los municipios son variables, y también las posibilidades federal y de los Estados"(28)

El centralismo que ha reinado se deja sentir crudamente -- cuando se dice que "la consolidación política del Estado mexicano moderno requirió también de la concentración del poder de decisión política. Los municipios perdieron por ello autonomía política y financiera y, con ella, la capacidad de organizar su propio territorio. En 1978 el 67% de los municipios del país reportó ingresos anuales entre 100 y 250 mil pesos y el 30% no captó un centavo de contribuciones. Entonces sólo siete municipios, Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Culiacán, Puebla, Tlaxcala y Naucalpan tenían ingresos fiscales superiores a los cien millones de pesos anuales".(29)

Con el marco amplio de la Carta Magna, conviene revisar las constituciones locales para descubrir los matices que ellas imponen a la administración municipal.

2.3 EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Es fácil advertir en la lectura del artículo 115 de la Constitución Federal, que el Constituyente no quiso comprometerse en la definición de la hacienda municipal dejando que las legislaturas locales establecieran las contribuciones. De esta manera se desaprovecha la valiosa oportunidad de darle al municipio su verdadero sentido, dejándolo atado al Ejecutivo estatal pues "la --

(28) Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas", en Jiménez Ottelego, Regina y Moreno Collado, Jorge, op.cit.p.17

(29) Mori, Antonio, "Quién mató al Federalismo? Municipios fantasmas", en Revista Nexos, México, D.F., Noviembre de 1980, Núm. 35.

mayor parte de las contribuciones conceden al gobierno del estado facultades de inspección municipal y de supresión de los ayuntamientos cuando éstos no cumplen su cometido"⁽³⁰⁾ teniendo con ello el control político municipal, amén del derecho de inspección de las tesorerías municipales por parte de los Ejecutivos. Todo esto deja de lado al "municipio libre" que fuera reclame revolucionario.

Analicemos las constituciones estatales en lo que a municipios se refiere⁽³¹⁾ y llegaremos a las siguientes observaciones:

- a) La mitad de las constituciones son reiterativas en lo que dice la fracción I del artículo 115: "cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".
- b) La edad para ser munícipe es de 21 años en unas constituciones y 25 en otras, siendo significativa que en Oaxaca la edad es de 18 años.
- c) Por regla general, los munícipes deben ser oriundos del Estado al que pertenece el municipio, aunque los estados de Tabasco, Sinaloa, Querétaro y Oaxaca sólo requieran que sea mexicano. Merece especial atención el estado de Baja California Norte que requiere que el munícipe sea hijo de padres mexicanos. Jalisco reclama que sólo posea domicilio legal.
- d) La residencia que deben tener los munícipes, antes de ocupar el cargo en el municipio en cuestión, es muy variable y oscila entre 6 meses y 5 años siendo el promedio de 1 ó 2 años. En Hidalgo cuando el munícipe no sea del Estado requiere ser vecino por cuatro años y en Campeche debe tener 12 años de residencia. En Nayarit, Oaxaca, y Querétaro basta con ser vecino.

(30) Gamás Torruco, José, op.cit.p.117

(31) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, op.cit.pp.133-247

- e) En lo referente a la hacienda municipal siempre se asienta que se administrará libremente pero las contribuciones, cuentas, presupuestos de ingresos y egresos deben ser sometidas a consideración del Ejecutivo y aprobadas por los Congresos locales.
- f) Para la creación de nuevos municipios interviene el Poder Legislativo y en ocho estados se fijan ciertas condiciones que se muestran en la tabla siguiente:

	B.C.S.	S.L.P.	COAH.	HGO.
PRESUPUESTO	30'000,000	Suficiente	Suficiente	50,000
POBLACION MINIMA	30,000	3,000	1,500	10,000
POBLACION MINIMA EN CABECERA	5,000	500	---	---
ESCUCHAR OPINION DE MUNICIPIOS	SI	---	---	---

	Q. ROO	QRO.	ZAC.	TAB.
PRESUPUESTO	Suficiente	Suficiente	Suficiente	Suficiente
POBLACION MINIMA	30,000	10,000	5,000	30,000
POBLACION MINIMA EN CABECERA	---	---	---	---
ESCUCHAR OPINION DE MUNICIPIOS	SI	Aprobación por mayoría		Conformidad 2/3 de habit.

- g) La asociación municipal es permitida en Baja California Sur para establecer programas de desarrollo. En Quintana Roo también se prevee para establecer corporaciones. La Constitución del Estado de México no menciona la asociación intermunicipal pero sí la Ley Orgánica Municipal.
- h) Las constituciones de Baja California Sur, Michoacán, -- Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Quintana Roo y Puebla esta-

blecen que para contraer créditos o empréstitos, los municipios requieren de la aprobación del Congreso Local y en las tres últimas entidades también del Poder Ejecutivo.

- i) Algunos Estados como Yucatán, Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca, Nuevo León y Nayarit establecen expresamente la participación femenina en la vida política municipal.
- j) A los miembros de un ayuntamiento se les denomina regidores a excepción del Estado de Oaxaca que se les llama concejales. El Primer regidor siempre es el Presidente Municipal. A éste se le denomina Alcalde en la constitución Neolonesa. Casi todos los estados prevén la -- existencia de uno o dos síndicos. El número de regidores que componen un ayuntamiento es muy variable (desde dos hasta quince) y depende de la población municipal.
- k) La gestión de los ayuntamientos es de tres años y no se prevé la reelección para el período inmediato para -- quien haya sido municipal propietario, pero sí para los suplentes.
- l) La representación legal del municipio la tiene el presidente municipal dentro del municipio, y fuera de él le corresponde al Gobernador.
- m) Los presidentes municipales tienen el mando de la política, pero el jefe policiaco es nombrado por el Gobernador.
- n) Cuando un ayuntamiento desaparece, el Congreso local es quien interviene en el restablecimiento del nuevo, a -- propuesta del Gobernador.
- o) En cuanto a la organización municipal, las constituciones remiten a las leyes orgánicas municipales, aunque a menudo se mencionan órganos como Secretaría, Tesorería, Seguridad Pública, etc.

- p) Algunas constituciones mencionan las sesiones de cabildo abierto que en realidad es letra muerta. El artículo 64 fracción IV de la Constitución de Tabasco dice: "El ayuntamiento deberá sesionar publicamente - cuando menos una vez al mes".
- q) Los artículos 104 fracción XII de Puebla, el 114 fracción IV de Veracruz y el 86 del Estado de San Luis Potosí, mencionan "Visitadores que observen la marcha de la administración" o "Inspectores con el objeto de examinar la contabilidad" situaciones que manifiestamente violan la fracción I del artículo 115 de la Carta Magna, obstruyendo la autonomía que debieran tener los municipios.

En resumen podemos aseverar que será la ley orgánica municipal de cada Estado la que en definitiva puntualice sobre desarrollo municipal; organización; integración de los ayuntamientos su funcionamiento facultades y obligaciones; definición de autoridades auxiliares; atribuciones y obligaciones de Presidente Municipal, Síndicos y Regidores así como de las comisiones del ayuntamiento; la hacienda municipal y su tesorería; de los servicios públicos; del bando y reglamentos, etc.

Antes de analizar la ley Orgánica Municipal revisaremos el articulado de la Constitución Política del Estado de México que podrá resumirse a lo siguiente:

- a) El municipio libre es la base de su división territorial, de su organización política y administrativa. -- El número de éstos lo determina la Ley Orgánica Municipal.
- b) Los poderes públicos del Estado de México se consideran superiores jerárquicos de los cuerpos municipales.

- c) El municipio tiene personalidad jurídica propia; por tanto tiene derechos y obligaciones. Aunque los síndicos procuradores son mandatarios de los ayuntamientos, el Ejecutivo asume la representación jurídica del municipio fuera del propio Estado.
- d) El ayuntamiento tiene el derecho de iniciar leyes en lo referente a municipios. Cuando se discutan las iniciativas de los ayuntamientos en la Legislatura, el -- Presidente Municipal o un miembro del ayuntamiento podrá concurrir a ella.
- e) La Legislatura local tiene las siguientes prerrogativas: fijar los límites municipales; crear, suprimir y modificar municipios; dictar todas las leyes para el funcionamiento del municipio; designar a proposición del Ejecutivo los Ayuntamientos sustitutos o provisionales; decretar los ingresos de la hacienda municipal; discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales. El Ejecutivo Estatal interviene en los proyectos de presupuestos de ingresos municipales. Así mismo el Ayuntamiento deberá modificar su presupuesto de Egresos, cuando la Legislatura apruebe el presupuesto de Ingresos que así lo requiera, pero los municipios -- "administrarán libremente su hacienda".
- f) La Legislatura carece de facultades para condonar impuestos causados a favor de los municipios y los Gobernadores están impedidos de: disponer de las rentas municipales.
- g) La administración de justicia en los municipios está a cargo de jueces menores municipales que duran en su -- cargo seis años, están impedidos de ejercer la abogacía y corresponde al tribunal superior de Justicia en pleno cesarlos o concederles licencia.

- h) La administración pública interior de los municipios se ejerce por medio de los ayuntamientos y de los Presidentes municipales. Estos no podrán hacer funciones de aquellos y viceversa ni de tipo judicial. Los ayuntamientos son asambleas deliberantes.
- i) El ayuntamiento se designa de una sola elección, siendo el orden el que determina a regidores y síndicos. Por cada propietario se elige un suplente. Cuando los miembros del ayuntamiento sean menos de nueve se tendrá un síndico procurador. Si son nueve o más habrá dos síndicos. Para ser miembro del ayuntamiento debe ser ciudadano mexicano con vecindad efectiva en el municipio no menor de dos años antes de la elección. No pueden ser miembros del ayuntamiento: militares, empleados públicos, policías y fuerza de seguridad, tesoreros y secretarios que no se separen de sus cargos 60 días antes y ministros de cualquier culto. No es renunciabile el cargo de miembro del Ayuntamiento.
- j) Las funciones de los ayuntamientos son: de legislación para el régimen, gobierno y administración municipal, y de inspección del cumplimiento de las disposiciones. - Para cumplir con las funciones de inspección los ayuntamientos nombrarán comisiones entre sus miembros. Los ayuntamientos no tienen facultades para: evitar entradas o salidas de productos y gravar el paso de los mismos en su territorio, imponer contribuciones fuera de la ley de ingresos ni conceder licencia para juegos de azar.
- k) El Presidente Municipal promulgará el bando municipal y demás normas de carácter general del Ayuntamiento. Así mismo las decisiones de éste deberán ser ejecutadas por aquél. El Presidente Municipal es responsable por los delitos y faltas oficiales que se cometan.
- l) Las sesiones de cabildo deben celebrarse semanalmente

en un quórum del 51% presididas por el Presidente Municipal, y en su ausencia por el primer regidor. Las decisiones serán por mayoría de votos. El Secretario debe levantar el acta y firmarla en unión del Presidente Municipal.

- m) El despacho de asuntos municipales recae en su secretario.
- n) La hacienda pública se compone de los bienes municipales y las contribuciones que decreta la legislatura.
- o) Los síndicos y regidores serán juzgados por el ayuntamiento en primera instancia. Contra el Presidente Municipal corresponde proceder con declaración del tribunal Superior de Justicia. En juicios de orden civil no gozan de fuero los funcionarios municipales.

En conclusión, la Constitución menciona normas municipales en más de 50 artículos que serán las que sirvan de base para plasmar la ley orgánica correspondiente.

2.4 LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

Así como las constituciones políticas de los estados tienen cierto parecido entre sí, también las leyes orgánicas municipales mantienen cierto paralelismo. Por tal razón al hacer el análisis de la correspondiente al Estado de México tendremos una visión general. Este conjunto normativo es del 5 de julio de 1973 y promulgado por el Gobernador Carlos Hank González. Del análisis se desprende lo siguiente:

- a) alrededor de una docena de artículos repiten algunas de las disposiciones marcadas en la Constitución del Estado y por lo mismo no nos referimos a ellas.
- b) los municipios del Estado son 121 y sus nombres se observan en el anexo tres.

c) se puntualiza que los municipios formularán planes y programas y éstos se deben realizar sobre un esquema muy parecido al que observan los planes municipales de desarrollo urbano y que debe recabarse la autorización de la legislatura para ello y hacerse del conocimiento del Ejecutivo. Los planes municipales deben orientarse a conservar y mejorar el patrimonio - histórico y artístico, las bellezas naturales y zonas típicas, el suelo, la flora y fauna y el medio ambiente urbano y rural. Los planes que excedan del período constitucional deben contar con aprobación de la - cámara.

d) La clasificación de los centros de población respecto al número de habitantes es como sigue:

Ciudad	25,000 o más
Villa	5,000 o más
Pueblo	1,000 o más
Ranchería	menos de 1,000

e) El Presidente Municipal tiene la obligación de dar un informe anual en Cabildo abierto. El Presidente Municipal tiene voto de calidad en el Ayuntamiento. Assume la representación jurídica del municipio cuando el síndico no lo hiciere. Propone al Ayuntamiento los - miembros que integren las comisiones y presenta la terna para nombrar al tesorero. Debe promulgar el Bando Municipal y los reglamentos así como vigilar la recaudación e inversión de fondos. Es un órgano ejecutor.

f) Los ayuntamientos sustitutos y provisionales tienen las mismas facultades y obligaciones que los de elección - popular. Estas son:

- Formular el Bando municipal y los reglamentos.
- Formar las Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores y manzanas.

- Otorgar su categoría a los centros de población.
 - Contratar y concesionar servicios públicos.
 - Crear departamentos administrativos.
 - Hacer planes y programas.
 - Enviar éstos al Ejecutivo.
 - Designar miembros de las comisiones.
 - Convocar a elecciones de los consejos.
 - Reglamentar y crear los consejos
 - Solicitar la expropiación de bienes por utilidad pública.
 - Municipalizar los servicios públicos.
 - Nombrar secretario, tesorero y jefes de departamento a propuesta del Presidente Municipal.
 - Formular la iniciativa de ley de ingresos.
 - Celebrar convenios de colaboración con otros municipios.
 - Administrar su hacienda de acuerdo al presupuesto de egresos.
 - Enviar al Ejecutivo los proyectos de solicitud de empréstitos.
 - Sujetar a sus trabajadores a la seguridad social.
 - Dotar de panteón a las poblaciones con más de 500 habitantes.
- g) Corresponde a los síndicos atender los asuntos de procuración y representación jurídica así como revisar todo lo relativo a la hacienda y tesorería municipal.
- h) Corresponde a los regidores asistir a las juntas del ayuntamiento, vigilar el ramo de la administración que les sea encomendado, concurrir a los actos públicos y formar parte de las comisiones.
- i) Las comisiones carecen de facultades ejecutivas debiendo solamente supervisar. Las comisiones serán:

- Gobernación y seguridad pública a cargo del Presi
dente Municipal.
- Planificación y desarrollo a cargo del mismo.
- Hacienda bajo responsabilidad del síndico.
- Agua, drenaje y alcantarillado.
- Mercados y rastros.
- Limpia y mejoramiento.
- Alumbrado.
- Obras públicas.
- Fomento agropecuario y forestal.
- Parques jardines y cementerios.
- Cultura y educación pública.

- j) Los delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de manzana son autoridades municipales que actúan den
tro de sus jurisdicciones como delegados de los Ayun-
tamientos.
Los delegados y subdelegados son electos por votación en asamblea popular de una terna propuesta por el Ayun-
tamiento.
- k) Las facultades y obligaciones del secretario son:
- Llevar el archivo del ayuntamiento.
 - Citar a juntas de ayuntamiento, estar presente en --
ellas y levantar el acta correspondiente.
 - Formular el inventario de bienes muebles e inmuebles.
 - Llevar todo lo relativo a la documentación del Ayun-
tamiento.
- l) La hacienda municipal se conforma con: los bienes mue
bles e inmuebles propiedad del municipio y los desti-
nados a servicios públicos; capitales y créditos a fa
vor del municipio; rentas y contribuciones; participa-
ciones federales y estatales, etc.
Los capitales no se pueden emplear en gastos adminis-
trativos, sino en inversiones que produzcan 6% anual
mínimo.

m) Los tesoreros tomarán el cargo previo corte de caja visado por el Presidente Municipal y síndico del -- Ayuntamiento, son obligaciones y facultades de los tesoreros: ocuparse de lo relacionado con cobros, - cuentas, cortes de caja, etc; proporcionar datos al ayuntamiento para formular presupuestos de egresos e ingresos; realizar el padrón de contribuyentes; - remitir a la Contaduría General de Glosa las cuentas mensuales, etc.

n) La inspección de la hacienda municipal corresponde a - el ayuntamiento a través del Presidente Municipal o del Síndico.

- la Contaduría General de Glosa cuando el Ejecutivo sea avalista de préstamos o cuando éste lo solicite nombrando un representante para las visitas de inspección.

Esta inspección se circunscribe a:

- examinar la contabilidad legal y corriente.
- averiguar si se defraudan los intereses del erario municipal.
- conocer el monto de rezagos y sus causas.
- revisar archivos de la tesorería e investigar al - tesorero.
- vigilar si se han cometido fraudes al Fisco Municipal.

o) Los servicios públicos deben prestarse a través del - ayuntamiento pero podrán concesionarse a excepción de los de seguridad pública y alumbrado. Si la concesión de los servicios públicos excede al tiempo de la gestión o afecta bienes inmuebles municipales debe tener la autorización de la Legislatura. No se puede concesionar ningún servicio a miembros del ayuntamiento --

empleados públicos o parientes de ellos o si existe algún interés de por medio. La municipalización podrá realizarse cuando sea irregular o deficiente o cuando cause daño a la colectividad, pero previamente deben practicarse estudios y oír a los afectados.

- p) El ayuntamiento requiere autorización de la Cámara -- para:
- obtener empréstitos,
 - enajenar bienes inmuebles,
 - arrendar bienes más allá del tiempo de gestión,
 - celebrar contratos de administración de obras por tiempo mayor al de gestión,
 - cambiar los destinos de los bienes inmuebles,
 - planes y programas que elabore,
 - cambiar las categorías de los centros de población,
 - desafectar de servicios públicos los bienes municipales.
- q) Existe la obligación de los ayuntamientos de adquirir los inmuebles que circundan los centros de población para tener reserva urbana.
- r) En cada municipio deben integrarse cuerpos de seguridad pública. Los presidentes municipales serán los jefes inmediatos de los cuerpos policíacos y el Ejecutivo estatal superior jerárquico de ellos. El Gobernador puede nombrar y remover a los comandantes de estos cuerpos.
- s) Los acuerdos o actos de las autoridades municipales podrán ser impugnados por la parte interesada. Para impugnar se utilizan los recursos de revocación y de revisión.
- t) Los integrantes del ayuntamiento se declararán inhábiles por abandono de sus funciones; inasistencias a sesiones de Cabildo; por existir conflicto entre sus ---

miembros que imposibilitan los fines del ayuntamiento; nor auto de formal prisión y por incapacidad física o legal.

Cuando el Gobernador conozca del conflicto entre los miembros de un ayuntamiento podrá pedir la inhabilitación de sus miembros a la Legislatura y proponer los sustitutos.

- u) Los funcionarios y empleados municipales no gozan de fuero.

Como corolario de este estudio podemos concluir que los ayuntamientos tienen una serie de obligaciones que les hace depender de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.

La hacienda municipal queda perfectamente "encajonada" por las políticas del Ejecutivo y las decisiones de la Cámara, situación que convierte al ayuntamiento en súbdito estatal.

La inspección que está plasmada en esta ley deja de lado la libre administración de la hacienda, y es contraria a la Fracción I del artículo 115 Constitucional. Por otra parte -- las comisiones existentes por parte de los ayuntamientos corresponden en más o menos a la estructura organizativa de los municipios lo que facilita la supervisión.

Finalmente será el Bando Municipal el instrumento legal que termine de definir lo poco que de libertad se le deje al ayuntamiento, de manera que ahí se especifica la división territorial, los servicios públicos que ofrece, la organización que servirá para brindarlos y sus funciones.

Puede afirmarse que sobre la forma de organizarse es -- una de las pocas esferas donde el municipio tiene libertad.

El desarrollo histórico del municipio y el análisis de sus apoyos jurídicos nos hace concluir que hay un proceso claro y evidente de concentración de poder del municipio al Estado y de éste a la Federación, y tal situación conlleva a tomar casi todas las decisiones del municipio, fuera de él y de su ayuntamiento. Esto muestra claramente que el Federalismo mexicano es un sólido centralismo que sólo en los estados se muestra consecuente consigo mismo.

En realidad el municipio no ha sido tomado suficientemente en cuenta y "el derecho municipal ha sido soslayado por los estudiosos del derecho y por los técnicos en administración pública, quienes han ubicado su atención casi exclusivamente hacia el ámbito federal..."

2.5 LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

La Ley de Hacienda Municipal en el Estado de México especifica los ingresos que puede percibir un municipio. Los ingresos ordinarios son los impuestos, los derechos, las aportaciones de mejoras, los productos, los aprovechamientos y las participaciones. Son ingresos extraordinarios los empréstitos y los subsidios.

Como ejemplo de impuestos podemos citar: anuncios y obstáculos en vía pública, vehículos de propulsión sin motor, uso de agua de pozos artesianos, etc.

Entre los derechos podemos anotar el alumbrado, agua y drenaje, estacionamientos, alineamiento y número oficial, certificaciones, registro civil, etc.

(32) Yañez Valdovinos, Macario, "Nuevas tendencias del desarrollo municipal y su repercusión nacional" en curso Análisis jurídico, político y social de la administración municipal, apuntes del curso de actualización, ENEP, Acatlán, UNAM, México, D.F., 1981 p.1

Las aprotaciones de mejoras se fijan a aquellos particulares que obtengan beneficios diferenciales independientes de la utilidad pública que proporcione una obra.

Apuntamos como productos los de venta de bienes mostrencos, los provenientes de renta o venta de bienes propiedad del ayuntamiento, etc.

Los aprovechamientos más comunes son las multas, los recargos, etc.

Las participaciones provienen del gobierno federal o estatal a fin de resarcir a los municipios por las percepciones, en materia impositiva, correspondiente a estos niveles de gobierno pero que se originan en el municipio.

La Ley de Hacienda Municipal mexiquense tiene como ordenamientos jurídicos adyacentes a: la ley de hacienda del estado, el código fiscal municipal y el código fiscal del Estado de México.

Así el código fiscal municipal establece como autoridades fiscales en los municipios a: los ayuntamientos, los presidentes municipales, los síndicos municipales, los tesoreros municipales, los subtesoreros o exactores delegados por el tesorero municipal.

Un análisis más detallada del ámbito hacendario se hará más adelante, donde podrá observarse el desequilibrio existente entre los ingresos correspondientes al estado y los ingresos -- que le son propios al municipio.

2.6 EL BANDO MUNICIPAL

El bando municipal es el mandato de un ayuntamiento que tiene vigencia en todo el territorio municipal. El bando se origina por la atribución deliberativa que tiene el ayuntamiento que de ningún modo constituye una acción legislativa. (33) -- En realidad el bando municipal no es sino una ampliación de la Ley Orgánica Municipal que para cada municipio especifica entre otros, los siguientes puntos:

- a) sus atribuciones, que son de: reglamentación y de administración.
- b) los derechos y obligaciones de los habitantes del municipio
- c) la delimitación de sus territorios y la enumeración de pueblo, barrios, colonias, ejidos, etc.
- d) señala a las autoridades municipales (Presidente Municipal, síndicos y regidores, etc.) y a los funcionarios municipales (secretario, tesorero, directores, subdirectores, etc.)
- e) enumera los servicios públicos que ofrece y la forma como se organiza la administración pública municipal
- f) la forma de mantener el orden público
- g) los consejos de colaboración municipal y como se integran
- h) los servicios que no pueden concesionarse.

Derivados del bando pueden existir reglamentos sobre diferentes asuntos, entre ellos: de estacionamiento, de rastros y mercados de anuncios comerciales, de licencias, etc.

En los municipios pequeños existe sólo el bando municipal en donde se contienen todos los puntos relativos a los reglamentos. Cuando el municipio es más importante existen además -

(33) Aunque los bandos municipales señalan entre sus atribuciones la de legislación, ésta sólo tiene el Estado en la Cámara Local, pues sólo legisla quien se da sus propias leyes y el ayuntamiento sólo aprueba todas las disposiciones que afectan al municipio.

los reglamentos que tratan de precisar todos los detalles del ramo de que se trate.

Conviene destacar que mientras la Constitución Federal y la Estatal denominan ciudadano al habitante, el Bando Municipal lo designa como vecino.

Respecto a la "función legislativa" de los ayuntamientos, hay autores que así lo aseveran por el hecho de tener la prerrogativa de iniciar leyes ante la Cámara Local. Sin embargo la atribución legislativa la tiene el Estado y la atribución reglamentaria el municipio.

El bando municipal, presenta al municipio como un gran prestador de servicios públicos.

3.- ANALISIS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y SU MODELO DE ORGANIZACION

*"Las decisiones políticas sin una -
administración capaz de ejecutarlas
son demagogia, la administración --
aún siendo eficiente, sin decisión
política, es tecnocracia"*

Fernando García Ríos.

El municipio en México, como se pudo observar en el análisis histórico efectuado, ha sufrido un proceso de paternalismo político y administrativo que ha llevado a cabo el Gobierno del Centro, con su respectiva ganancia. La realidad de carecer de una organización municipal homogénea, se deriva, en parte, del hecho de no contar con una ley reglamentaria del artículo 115 - constitucional y de la proliferación de leyes orgánicas municipales: tantas como Estados tiene la Federación. Estas leyes -- aunque atan la vida municipal a los designios de los Congresos Locales, no prohíben la libertad de organizar la administración municipal de la forma que más convenga a los municipios. Es por ello que este capítulo tiende a un análisis de la administración que sirva de base para proponer una opción de organización en -- los municipios urbanos del Estado de México.

3.1 FUNCIONES

Partiendo de la idea que Eduardo Guerrero (1) nos ofrece, "la organización implica definir las funciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos, agruparlas en unidades - administrativas que tendrán la responsabilidad de su cumplimiento, y establecer las relaciones humanas y técnicas entre dichas

(1) Guerrero del Castillo, Eduardo, "Modelo de organización municipal y descripción funcional de puestos" en Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno -- Collado, Jorge, Los municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D.F., 1978 pp.142-143

unidades de tal forma que se coordinen los esfuerzos individuales".

Lo anterior implica que, para hablar de funciones a desempeñar, es necesario previamente fijar los objetivos. De acuerdo a la primera Constitución política del Estado de México, que data del 14 de febrero de 1827, el artículo 170 de la misma nos menciona las obligaciones de los Ayuntamientos:⁽²⁾

- 1a. Cuidar de la policía, de salubridad y comodidad de su municipalidad respectiva.
- 2a. Acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas o bienes de sus habitantes.
- 3a. Auxiliar y proteger las que se dirijan a la colocación y a generalizar la enseñanza de primeras letras y la instrucción pública.
- 4a. Renovar los obstáculos que se opongan a los procesos de la Industria, Agricultura y Comercio.
- 5a. Conservar las obras públicas de utilidad común, de recreo y ornato.
- 6a. Administrar cuidadosamente los fondos municipales e invertirlos conforme sus facultades.
- 7a. Dar cuenta anualmente al prefecto del Distrito de su monto y distribución.
- 8a. Auxiliar a los alcaldes en orden de la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo Ayuntamiento".

Para cumplir con estas obligaciones, los ayuntamientos cuentan con una organización municipal, al frente de la cual funge el presidente municipal.

(2) Moreno Villafuerte, Rafael, El municipio como perspectiva del progreso en México y el artículo 115 Constitucional, Tesis Profesional, E.N.E.P. Acatlán, México, D.F., 1981, p.56

La organización del municipio de Ocoyoacac, en el Estado de México, ⁽³⁾ para el periodo 1979-1981 mantenía veintitrés departamentos entre los cuales podemos citar los de: ingeniería, tránsito, aguas y saneamiento; gobierno, registro civil, reclusos, calificación de infracciones, técnico-jurídico, policía, prensa y relaciones públicas, comisión de planeación y desarrollo, delegaciones municipales, consejo de colaboración municipal, jefes de sectores y jefes de manzanas.

En realidad, cada municipio tiene su propia organización, pero desconoce los objetivos que se deben cumplir y todo ello -- conlleva al caos organizacional mencionado.

Por esto analizaremos los objetivos que fundamentalmente debe fijar un municipio urbano, en base a los cuales diseñará -- sus funciones. Los objetivos que a continuación se mencionan -- son a manera enumerativa, más no limitativa:

- a) administrar la seguridad pública del municipio para que los habitantes cuenten con las garantías necesarias en sus personas y en sus bienes.
- b) Dotar a la población de las normas que le permitan desarrollar sus actividades en forma regulada.
- c) Proveer al municipio de las obras públicas municipales de beneficio colectivo, para ser más eficientes y eficaces los servicios.
- d) Ofrecer eficientemente todos los servicios municipales -- como rastros, mercados, limpia, alumbrado, etc.
- e) Realizar los proyectos, operación y mantenimiento de todos aquellos elementos que permitan el perfecto suministro de agua potable a la población, así como el adecuado desalojo de las aguas servidas.

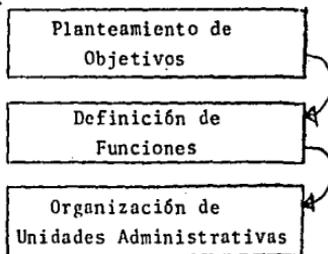
(3) Ibid., p. 11

- f) Promover entre la comunidad municipal todas aquellas - actividades culturales, deportivas y recreativas que - provoquen una integración de la población y la superación personal.
- g) Mantener las relaciones necesarias con los habitantes del municipio a través de las asociaciones de colonos a fin de llevar a cabo la colaboración ciudadana en la solución de problemas.
- h) Realizar el reclutamiento entre los jóvenes en edad militar.
- i) Realizar todo lo tendiente a la planeación municipal para lograr un desarrollo armónico de todos los sectores de la población, estableciendo para ello los nexos necesarios con dependencias Estatales y Federales en los ra mos correspondientes.
- j) Efectuar con la mayor diligencia posible la regularización de la tenencia de la tierra.
- k) Administrar los recursos financieros del municipio de la mejor manera posible, mediante el uso adecuado de la planeación.
- l) Administrar los recursos humanos e informáticos del muni cipio para optimizar el apoyo a otras áreas.
- m) Llevar en perfecto orden las actas de cabildo, la relación de acuerdos y el archivo del Ayuntamiento para velar su cumplimiento, dentro del marco jurídico en vigor.
- n) Estudiar las alternativas de organización municipal de acuerdo a la evolución del propio municipio a fin de rea lizar las funciones con óptimos resultados.
- o) Realizar todas aquellas acciones que tengan como finalidad apoyar a las unidades y departamentos con los recursos materiales que requieran.
- p) Proponer los planes programas, realización de obras y la prestación de servicios públicos.
- q) Promover la participación y colaboración ciudadana.

Una vez planteados los objetivos corresponde definir las funciones. De esta forma para cada objetivo se tendrán varias funciones; por ejemplo para que el objetivo:

- a) Administrar la seguridad pública del municipio para que los habitantes cuenten con las garantías necesarias en sus personas y sus bienes, se llegue a cumplir, serán - necesarias las funciones siguientes:
 - i) vigilar y proteger las vidas y los bienes de los vecinos del municipio.
 - ii) cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Bando Municipal y demás reglamentos u ordenamientos.
 - iii) velar por la protección del Patrimonio Municipal.
 - iv) capacitar permanentemente a los miembros de la seguridad pública para mantener a los integrantes en óptimas condiciones físicas y mentales, y formar conciencia del servicio social que desempeñan.
 - v) auxiliar a la población cuando así lo soliciten.
 - vi) conocer y atender las quejas de la ciudadanía.

Así las cosas, es posible plantear para cada uno de los objetivos todas las funciones que provoquen su cumplimiento y con éstas se pueden hacer agrupaciones idóneas para formar las Unidades Administrativas de manera que se cumpla el siguiente diagrama de flujo:



3.2 UNIDADES ADMINISTRATIVAS

En concordancia con Guerrero del Castillo ⁽⁴⁾ nuestro -- criterio para elaborar la organización municipal se basa en -- cuatro tipos de órganos, a saber:

- a) Organos fines o fundamentales. Son aquellos cuyas -- acciones cristalizan en el ofrecimiento de los servi- -- cios municipales o logran el beneficio social.
- b) Organos auxiliares de apoyo o servicio. Las acciones de éstos tienen como meta brindar los apoyos humanos, materiales y financieros a los órganos fines para el buen cumplimiento de sus funciones.
- c) Organos auxiliares de asesoría. Estos tienen como mi- -- sión asesorar, en los diferentes ámbitos de la admi- -- nistración municipal, para orientar la toma de decisio- -- nes.
- d) Organos de dirección.

Con los criterios anteriores tratamos de lograr una orga- -- nización acorde a circunstancias porque "es necesario conver- -- tir al municipio paulatina, pero eficazmente en un organismo - -- de funciones múltiples, distintas a las tradicionales, esto es, no autolimitarlo a la poble función de ser la base de la divi- -- sión territorial del país y de su organización política y admi- -- nistrativa. Por ello, y partiendo de la reforma administrativa, en todos los terrenos hemos de hacer participe al municipio de su propio desarrollo, indicarle los procedimientos para obtener su automodernización. Despertar la inquietud de sus pobladores, que son cuarenta millones, y comprobar si quiere ser verdadera- -- mente libre". ⁽⁵⁾

(4) Guerrero del Castillo, Eduardo, op.cit. p.115. Los tres primeros son pro- -- puestos por Guerrero del Castillo y el cuarto es una anexión propia.

(5) González Sempé, Aurelio, "Administración municipal y administración re- -- gional", en Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, Los Muni- -- cipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., Mexi- -- co, D.F., 1978, p. 125

En este encuadre, y de acuerdo a objetivos y funciones, - podemos definir las siguientes unidades administrativas:

a) Organos fines:

- i) Dirección de Gobierno Municipal.
- ii) Dirección de Obras Públicas Municipales.
- iii) Dirección de Servicios Públicos Municipales.
- iv) Dirección de Aguas y Saneamiento.
- v) Dirección de acción social, cultural y deportiva.
- vi) Coordinación de servicios públicos federales y estatales.
- vii) Coordinación de consejos de colaboración municipal y asociaciones de colonos.
- viii) Comandancia del cuerno de seguridad pública.

b) Organos auxiliares de apoyo:

- i) Oficialía Mayor (Recursos humanos e informáticos)
- ii) Dirección de Finanzas (Recursos financieros)
- iii) Dirección de Adquisiciones y servicios (Recursos materiales)

c) Organos auxiliares de asesoría:

- i) Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal.
(de acuerdo al artículo 37 y según se estipula del 61 al 64 de la Ley Orgánica Municipal del Edo. de México).
- ii) Consejos de Colaboración Municipal (de acuerdo al artículo 37 y en concordancia con los artículos 65 al 70 de la misma ley).
- iii) Procuraduría para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.
- iv) Procuraduría para la Defensa del Menor.
- v) Secretaría del ayuntamiento

- vi) Junta Municipal de Reclutamiento
- vii) Organización y métodos

Finalmente los órganos de Dirección lo forman el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, los Delegados, Subdelegados, Jefes de Sección y Jefes de Manzana, según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.⁽⁶⁾

El ayuntamiento está integrado por un Presidente, siete regidores y un síndico en el caso de existir una población de - 150,000 habitantes en el municipio. Si la población es de ---- 300,000 habitantes o más los regidores aumentarán a nueve y los síndicos serán dos (art. 26 L.O.M.) Corresponde a los Ayuntamientos expedir el bando municipal y los reglamentos; contratar y concesionar los servicios públicos municipales; nombrar al Secretario, Tesorero y Jefes de Departamentos a propuesta del Presidente; crear la estructura administrativa necesaria para el - despacho de los asuntos municipales; designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo; formular la iniciativa de ley ingresos y egresos; etc.

Las comisiones⁽⁷⁾ que se designan entre los miembros del ayuntamiento, tienen como función estudiar y resolver los problemas y vigilar su ejecución, pero sin tener facultad ejecutiva.

Las comisiones que observan los municipios urbanos son:

- a) De Gobernación y seguridad pública. A cargo del Presidente Municipal.
- b) De Planificación y desarrollo. A cargo del Presidente Municipal.
- c) De Hacienda. Los ingresos a cargo de un síndico y - los egresos a cargo del otro.

(6) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Comisión Estatal Electoral, Toluca, México, 1981. 224 p.

(7) El capítulo séptimo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1973 se refiere a las comisiones.

- d) De agua, Drenaje y Alcantarillado.
- e) De mercados y rastros.
- f) De limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario.
- g) De alumbrado público.
- h) De obras públicas y conservación de poblados y centros urbanos.
- i) De fomento agropecuario y forestal.
- j) De Parques, Jardines y Cementerios.
- k) De Cultura y Educación Pública.

Del inciso d) al k) se hacen cargo de las comisiones - dos de los regidores, pudiendo cada uno pertenecer a dos de ellas.

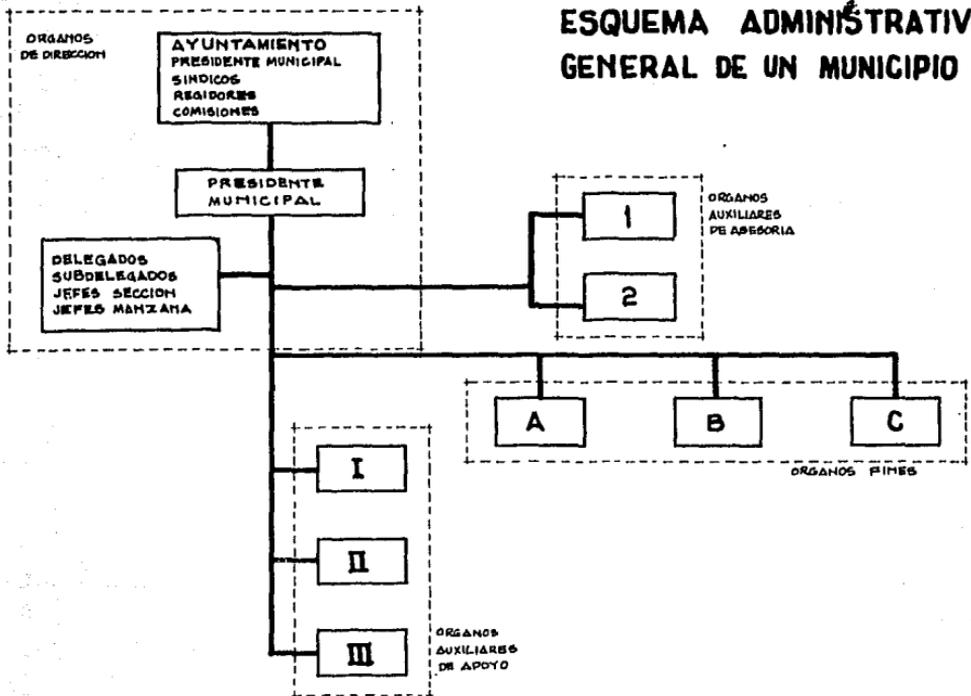
Los regidores tienen como función, asistir a las juntas de cabildo; atender el ramo de la administración que le encomiende el Ayuntamiento; formar parte de las comisiones en que sea designado; etc.

Los síndicos se encargan de atender el área hacendaria y de tesorería; intervenir en la formulación del inventario; - representar jurídicamente al Ayuntamiento; suplir funciones de ministerio público; etc.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las - decisiones del Ayuntamiento y entre otras tiene las siguientes funciones: Presidir las sesiones de cabildo; nombrar al personal administrativo; autorizar órdenes de pago; visitar los poblados para conocer los problemas; acordar con los miembros de la administración municipal; vigilar todas las áreas de su competencia y tomar las medidas pertinentes; informar anualmente el estado que guarda la administración municipal.

Todo lo anterior conforma un esquema administrativo - general que puede representarse como sigue:

ESQUEMA ADMINISTRATIVO GENERAL DE UN MUNICIPIO



1, 2, A, B, C, I, II, III son unidades administrativas.

3.3 RESPONSABILIDADES

En la presente sección es objeto el mencionar las responsabilidades que cada una de las áreas de organización deben soportar.

En primer término cabe mencionar el área de dirección. En ésta se tienen como responsabilidades generales la planeación, organización, dirección, control y retroalimentación de las actividades tendientes a ofrecer los servicios públicos a los vecinos del municipio. Específicamente tiene que discutir y aprobar planes y programas de trabajo que le presente el área de órganos fines o el área auxiliar de asesoría. Corresponden responsabilidades de coordinación en las acciones que competen a diferentes órganos fines para el cumplimiento de un proyecto. La toma de decisiones frente a las alternativas es de suma importancia teniendo la responsabilidad de estar bien enterado en cada momento para decidir acertadamente. Las relaciones públicas completan las responsabilidades anteriores.

En el área de órganos fines las responsabilidades se circunscriben a su ramo pero deben contemplar la organización, dirección y control en términos generales. Particularmente corresponde la elaboración de programas de trabajo para someterlos a consideración de los órganos de dirección. Asimismo, es inherente a esta área realizar y ofrecer directamente a los usuarios todos los servicios públicos cada cual en su área, que corresponde proporcionar al municipio. Una responsabilidad muy importante es la de coordinarse los diferentes órganos fines entre sí, a fin de ofrecer eficientemente todos los servicios de un plan conjunto. Otra responsabilidad, que a veces ha sido olvidada, es la supervisión del personal y sus acciones a fin de cumplir eficientemente con los servicios.

En el área auxiliar de apoyo se tiene la especial responsabilidad de dotar y controlar los recursos necesarios a todas las demás áreas para que puedan realizar sus desempeños. Muy especialmente se tiene la responsabilidad de racionalizar los recursos materiales humanos, financieros e informáticos -- que siendo tan escasos son tan necesarios para cualquier municipio; esto significa que debe brindarse el apoyo necesario en cada unidad teniendo en cuenta que debe existir un equilibrio en los recursos que cada órgano debe contar y los trabajos encomendados, así como un seguimiento adecuado de la utilización de los recursos en el tiempo.

Por último el área auxiliar de asesoría se compone de una serie de responsabilidades que desembocan en el estudio de situaciones, análisis de alternativas y propuestas al área de dirección para que ésta tome las decisiones apoyadas en realidades de orden jurídico, económico, político y social.

En resumen podemos decir que en cada área administrativa hay un tipo particular de responsabilidad que se advierte a a continuación:

- a) área de dirección. Responsabilidad de planear, organizar, controlar y retroalimentar las actividades municipales, así como tomar decisiones de alto nivel y procurar la -- coordinación de los demás miembros de la organización.

- b) área de órganos fines. Responsabilidad de ofrecer los servicios públicos en la forma más eficiente posible, elaborando los programas - de trabajo que mejor convengan.

c) área auxiliar de apoyo.

Responsabilidad de brindar los recursos que racionalmente requieran los demás miembros de la organización y controlarlos.

d) área auxiliar de asesoría.

Responsabilidad de analizar los problemas y plantear las posibles soluciones para facilitar la toma de decisiones - al área de dirección.

Todo lo arriba expuesto desenvoca en el capítulo 6 en -- una propuesta "ad hoc" para la organización municipal en donde el municipio urbano "modifique los criterios que hasta ahora han servido de base para su integración administrativa"⁽⁸⁾, pero "sin -- pretender sustraer a la organización del municipio de sus tradicionales bases políticas, jurídicas, económicas y sociales..."⁽⁹⁾

3.4 LA ADMINISTRACION ACTUAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO

Los modelos de organización a los que estamos habituados son de forma "arborea", donde la relación que hay entre los miembros de la organización es de tipo jerárquico y que se va ramificando desde la cúspide del poder hasta los últimos elementos organizacionales, tal como sucede en las ramas de un árbol.

Los organogramas "circulares" son modelos que los administradores de empresa han propulsado, en algún momento. En ellos el centro está ubicado para el director o presidente y según se alejen de él se tienen órganos de menos importancia, pero en sectores

(8) Guerrero del Castillo, Eduardo, op.cit.p.157

(9) Ibid., p. 158

adyacentes se localizan partes de la organización que tienen cierta interacción.

Finalmente mencionaremos el modelo de organización --- "matricial" que es aquel donde se distinguen claramente las áreas de órganos fines y de órganos de apoyo y la interacción que entre ellas existe.

Obviamente por el análisis que se efectuó en la sección anterior, nuestra propuesta indica que la organización - - - matricial" es la que mejor se adapta a nuestro objetivo. Sólo resta analizar los organogramas de algunos municipios para -- conservar ciertos rasgos que sería inconveniente, desde cualquier punto de vista, someterlos a modificación alguna.

Los esquemas de las páginas 14 a 16 muestran los tipos de organización antes mencionados.

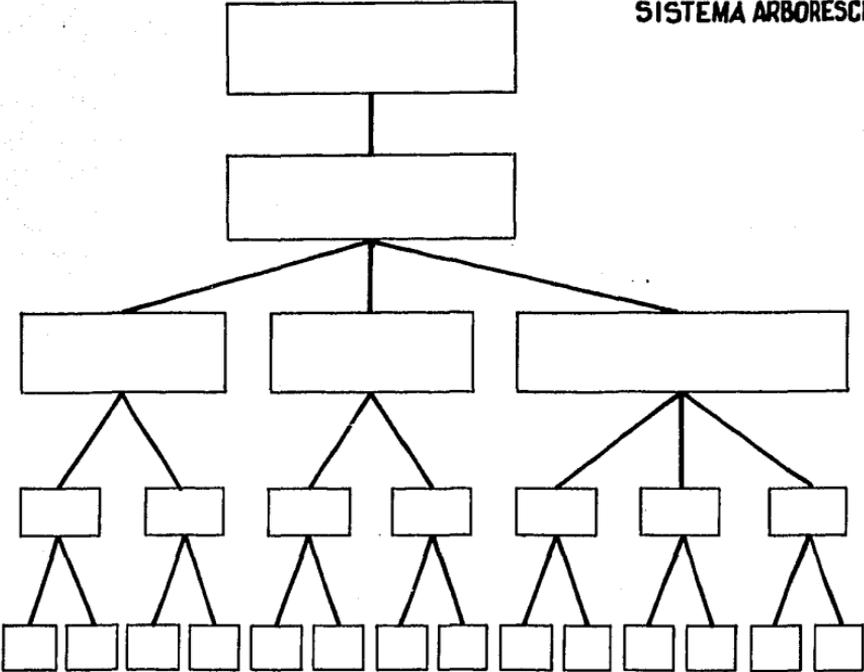
Para este análisis nos referiremos a los municipios de - Naucalpan de Juárez y de Cuautitlán Izcalli. Para ello nos re mitimos al manual de Naucalpan⁽¹⁰⁾ y al bando municipal de --- Cuautitlán Izcalli⁽¹¹⁾. Además la propuesta se basa en el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que a la letra dice: "Las autoridades Municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, así como en su organización política y administrativa, con las limitaciones que señalen las Leyes ."

Si la organización administrativa es competencia plena de las autoridades municipales; Ayuntamiento y Presidente Municipal, esta opción va dirigida precisamente a ellas a fin de que pudiera adaptarse y retroalimentarse con su funcionamiento.

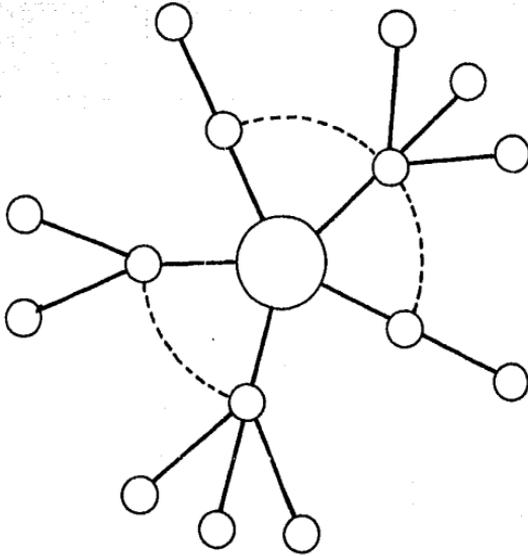
(10) Ayuntamiento Constitucional 1979-1981 Manual de organización, Naucalpan de Juárez 1979. 463 p.

(11) H. Ayuntamiento Constitucional 1979-1981, Bando Municipal, Cuautitlán - Izcalli, Méx., 1979 62 p.

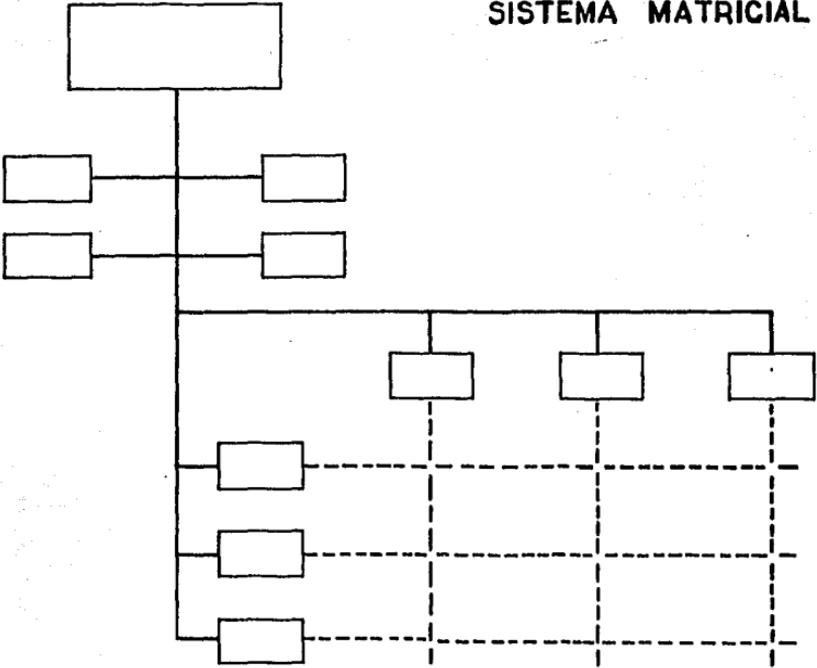
SISTEMA ARBORESCENTE



SISTEMA CIRCULAR



SISTEMA MATRICIAL



El Municipio de Naucalpan, en el período 1979-1981 observó la organización que se aprecia en el organigrama adjunto. A todas luces su organización es "arborea" teniendo como autoridades de dirección al cabildo y al presidente municipal y dependiendo de éstos las diferentes direcciones:

- a) Dirección del Rastro Municipal
- b) Dirección de Mercados
- c) Dirección de Fomento Deportivo y Recreativo.
- d) Dirección de Difusión y Relaciones Públicas
- e) Dirección Promotora de la Regulación de la Tenencia de la Tierra y Asentamientos Humanos.
- f) Dirección de adquisiciones.
- g) Dirección de aguas y saneamiento
- h) Dirección de servicios públicos.
- i) Dirección de obras públicas.
- j) Dirección de Promoción de obras "ejercito del trabajo".
- k) Dirección de colonias.
- l) Dirección de seguridad pública.

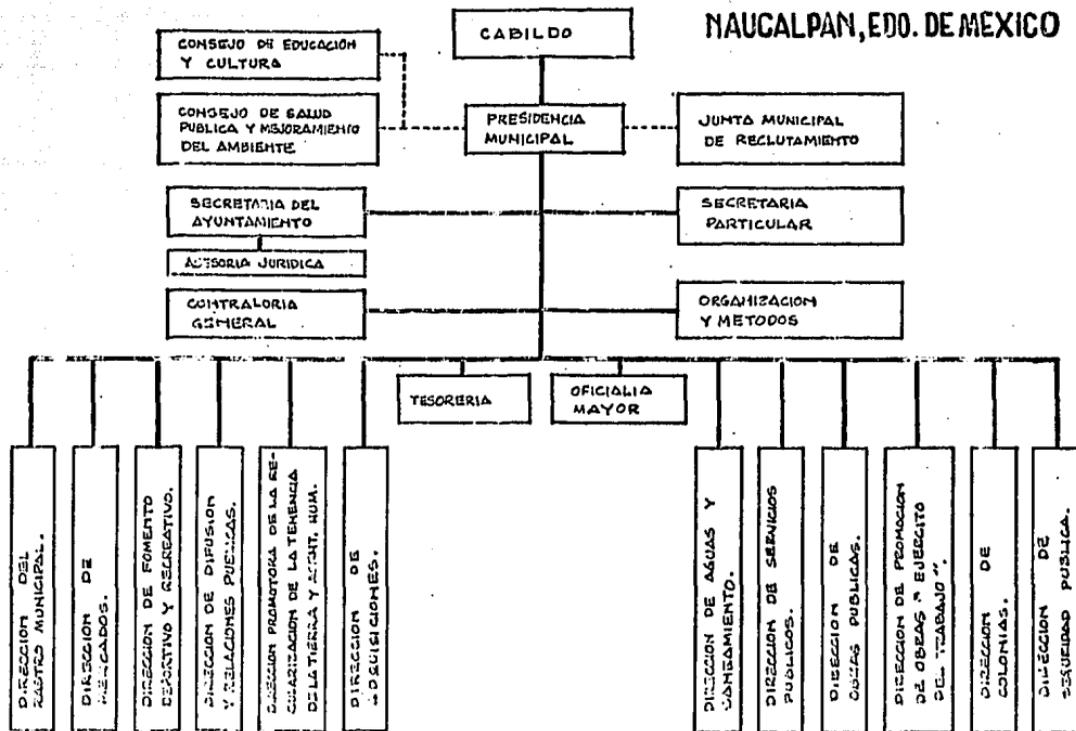
A su vez estas direcciones cuentan con departamentos y secciones de acuerdo a la importancia y responsabilidad de los trabajos.

Cabe mencionar que la Tesorería y la Oficialía Mayor también dependen de la Presidencia Municipal pero el organigrama los ubica a un nivel superior al de direcciones.

Por otra parte existen órganos de asesoría y control que se indican a nivel "staff" dentro de la organización con dependencia directa del Presidente Municipal, y son:

- a) Secretaría del Ayuntamiento. De éste depende la Asesoría Jurídica.
- b) Secretaría Particular.
- c) Contraloría General
- d) Organización y métodos.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO



También cuenta el Presidente Municipal con un apoyo de la junta municipal de reclutamiento y los consejos de educación y cultura, y de salud pública y mejoramiento del ambiente.

En el mismo período (1979-1981) el municipio de Cuautitlán Izcalli mantiene una estructura organizacional bastante pa-
recida. La organización es de tipo "arbóreo" teniendo a la cabeza al Ayuntamiento y a su presidente municipal. Directamente dependen de éste diferentes direcciones y jefaturas como a continuación se enumeran:

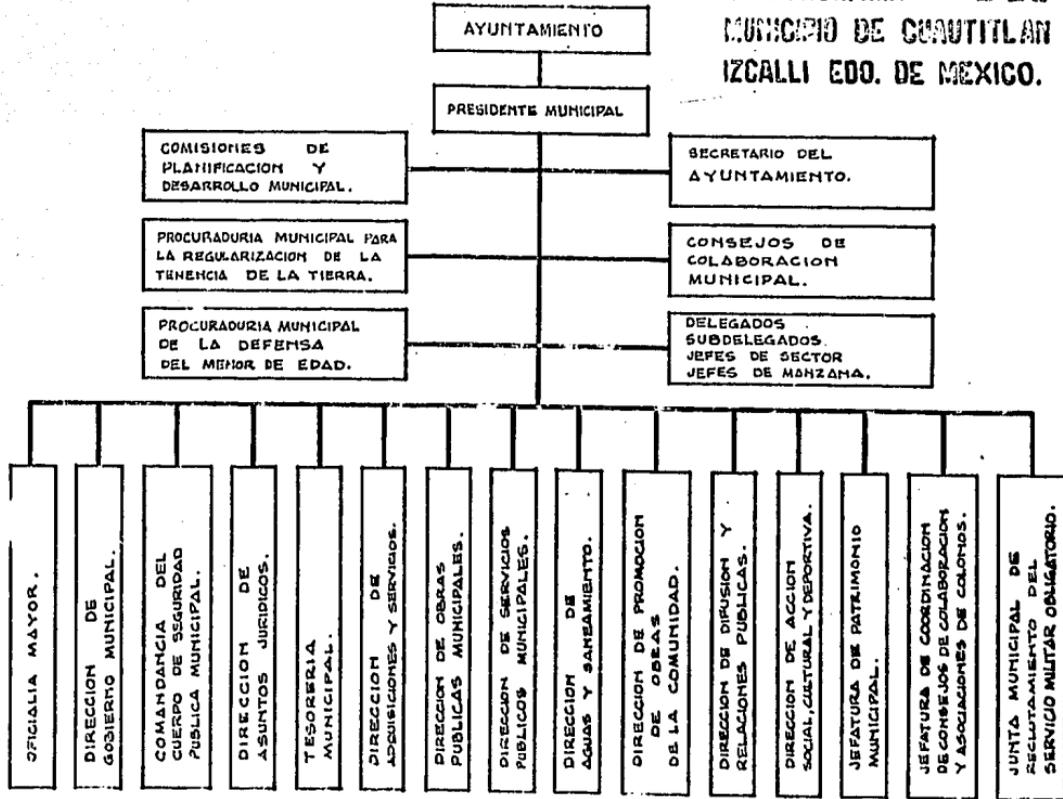
- a) Oficialía mayor
- b) Dirección de Gobierno Municipal
- c) Comandancia del cuerpo de seguridad pública municipal
- d) Dirección de asuntos jurídicos.
- e) Tesorería municipal.
- f) Dirección de adquisiciones y servicios
- g) Dirección de obras públicas municipales
- i) Dirección de aguas y saneamiento
- j) Dirección de promoción de obras de la comunidad.
- k) Dirección de difusión y relaciones públicas.
- l) Dirección de acción social cultural y deportiva.
- m) Jefatura de patrimonio municipal
- n) Jefatura de coordinación de consejos de colaboración y asociaciones de colonos.
- o) Junta municipal de reclutamiento del servicio militar obligatorio.

Cabe hacer la aclaración que las jefaturas se ubican en un nivel inferior a las direcciones y en cada caso se cuentan con departamentos y secciones.

Los órganos "staff" con dependencia directa del presidente municipal son:

- a) Secretaría de ayuntamiento
- b) Comisiones de planificación y desarrollo municipal.
- c) Consejos de colaboración municipal.

ORGANIGRAMA DEL
MUNICIPIO DE CUAUTITLAN
IZCALLI EDO. DE MEXICO.



- d) Procuraduría municipal para la regulación de la tenencia de la tierra.
- e) Procuraduría municipal de la defensa del menor.
- f) Delegados, subdelegados, jefes de sector y de manzana.

Ante los dos organogramas descritos podemos hacer las siguientes reflexiones:

- a) En ambos casos hay una estructura arbórea donde se observa bastante rigidez.
- b) Existen varias direcciones que son exactamente las mismas - debido a que están claramente establecidas, por ejemplo la dirección de agua y saneamiento.
- c) Los órganos auxiliares de apoyo no se ubican adecuadamente, pero en la organización de Naucalpan se nota que la Tesorería y la Oficialía Mayor están en distinto nivel, situación que nos hace pensar que existe alguna inquietud por no confundirlos con los órganos fines, sin embargo, la dirección de adquisiciones no es un órgano fin y Naucalpan lo cataloga como tal.
- d) Hay órganos donde un municipio los coloca como órganos fines y otro como órganos auxiliares de asesoría. El ejemplo está en la Procuraduría Municipal de la regulación de la tenencia de la tierra que Cuautitlán lo asigna como órgano asesor mientras que Naucalpan ubica a la dirección promotora de la regulación de la tenencia de la tierra y asentamientos humanos como órgano fin.

Con la junta municipal de reclutamiento sucede algo similar.

- e) La asesoría jurídica tal como la concibe el municipio de -- Naucalpan nos parece más afortunada, sin embargo Cuautitlán ubica como un órgano fin a nivel de dirección.

f) En general el organograma del municipio de Naucalpan nos parece más acertado que el correspondiente al municipio de Cuautitlán, Izcalli, sin embargo, éste considera a los delegados, subdelegados y jefes de sector y manzana, y aquél no.

En base a las observaciones que hemos enunciado y a los conceptos teóricos expuestos en el capítulo anterior fundamentaremos la propuesta organizacional que se presenta en la siguiente sección, con el solo objetivo de no variar lo fundamental de tales organogramas.

3.5 EL MODELO DE ORGANIZACION MUNICIPAL

Teniendo como antecedentes reales los organogramas de los municipios de Cuautitlán Izcalli y de Naucalpan; considerando - que para cada objetivo que se planteó en la sección 3.1 se deben definir las funciones que los logren; y ubicando adecuadamente - órganos fines, de apoyo, asesoría y dirección, podemos llegar al organograma matricial que se aprecia en la pág. 3.10

En él, es fácil apreciar que las direcciones son unidades integradoras de los recursos que cada una necesita para dar servicio que le corresponda a la sociedad. Integran el conjunto - de órganos fines.

Las unidades auxiliares de apoyo son aquellas que proveerán los recursos humanos, materiales, financieros y estadísticos e informáticos que al ser integradas por los órganos fines, harán posible el otorgamiento de los servicios municipales.

Los órganos de Dirección serán los abogados a coordinar - a los anteriores y dar las políticas a observar. Todo esto requiere de los órganos auxiliares de asesoría que permiten hacer más científica la administración pública municipal.

Como la intención de esta opción reside en la idea de que unidades del mismo nivel tengan cierta relación de dependencia (cosa que no se registra en la estructura "arborea") a fin de que las decisiones que se tomen no sean de carácter individual, sino colegiado, es de especial importancia la creación de los Consejos Generales que son órganos de consulta del Ayuntamiento.

Un Consejo General es la reunión de varios funcionarios -- municipales, que tiene por objeto deliberar para proponer al --- ayuntamineto los proyectos, estudios y medidas necesarias. En - un principio conviene conceptuar a un Consejo General por cada - órgano fin con el objeto de que sea en este organo colegiado don de se aprueben los caminos a seguir para el buen desempeño de la administración municipal en ese ramo, que repercutirá en un servicio adecuadamente ofrecido.

Para ejemplificar anotaremos el "Consejo General de Servicios Municipales".

Este se integra de la siguiente manera:

Presidente	Presidente Municipal
Secretario Ejecutivo	Director de servicios municipales
Secretario de Actas	Secretario del Ayuntamiento
Miembros Permanentes	Oficial Mayor
	Director de Finanzas
	Director de Adquisiciones y servicios.
	Jefes de Departamentos de la Dirección de Servicios Municipales
Miembros eventuales	Directores que estén involucrados en los problemas a tratar

Se puede apreciar que las decisiones en una estructura -- arborea las tomarían conjuntamente el Presidente Municipal y el

Director correspondiente sin que se tomaran en cuenta las opiniones de los "aportadores de recursos". Con los Consejos Generales ya no sucedería esto, sino que las decisiones serían colgadas y cuando deban presentarse al cabildo sería el Secretario del Ayuntamiento quien lo hiciera.

Este órgano lleva a situaciones bien concretas donde se aprueben planes y programas que sean necesarios, pero que estén soportados por todos los recursos necesarios a fin de que se implementen adecuadamente.

En esta forma y en primera fase, se han desarrollado estas ideas con las cuales se pretende hacer las complementaciones y ajustes necesarios a fin de contar con una opción que de acuerdo con la realidad pueda implantarse en los municipios urbanos, haciendo más dinámica la administración dentro de un proceso de --planeación, que estén de acuerdo a las disposiciones que marca la Constitución Política del Estado de México y su Ley Orgánica Municipal, así como la introducción de órganos coligados que --permitan llevar a cabo la coordinación para que las decisiones --no se tomen por una persona sino por varias.

4. LOS SERVICIOS Y LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO

"En principio, un estudio de los servicios públicos de las localidades puede ser enfocado desde diversos ángulos y ninguno de ellos podría ser considerado como ilgtimo aún incorrecto, aunque podría objetarse, en todo caso, que algunos puntos de vista pueden ser más adecuados que otros. Sin embargo, lo que determina, en última instancia, que tal o cual punto de vista sea el más adecuado o no, son los objetivos técnico-prácticos de la inversión."

Sergio Ramos

La zona metropolitana de la Ciudad de México reúne la observación hecha por Sergio Ramos: "el número de servicios disponibles en las localidades es mayor para aquellas con ingresos per cápita altos (zona poniente) que para las de ingresos bajos (zona oriente), aunque la diferencia disminuye con la proximidad de una localidad mayor (D.F.) a medida que aumente al tamaño de la misma⁽¹⁾.

Así mismo afirma que "la especialización económica de las localidades no se ve acompañada de la especialización del equipo colectivo de servicios"⁽²⁾. A modo de ejemplo, esto se cumple en el municipio de Tlalnepantla.

Otra conclusión certera de Ramos es que "las localidades con población joven tienen un volumen de servicios menor que las localidades de población adulta"⁽³⁾. Esto es claro en los dos municipios más jóvenes del Estado de México: Netzahualcóyotl y Cuautitlán Izcalli.

(1) Ramos G., Sergio, "Los servicios públicos en las localidades" en Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, Los Municipios de México, Instituto de Investigaciones sociales, U.N.A.M., México, D.F. 1978, p. 164

(2) Ibid, p. 165

(3) Ibid, p. 165

4.1 DEFINICION Y CARACTERISTICAS.

Analicemos en primer término la definición de Sergio Ramos: "Los servicios públicos han sido definidos como toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública, o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia"⁽⁴⁾.

Agustín Montaña por su parte opina que "el servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural"⁽⁵⁾.

Los servicios públicos engloban una gama muy amplia, de éstos sólo algunos se catalogan de municipales. A las obras públicas les ocurre algo similar de forma tal que obras públicas municipales son aquellas que permitirán ofrecer en mejores condiciones los servicios públicos municipales.

"Se considera como obras municipales todas las de nueva planta, reparación o entretenimiento que los ayuntamientos ejecuten con sus propios fondos o con el auxilio del Estado, entidades o particulares, para satisfacer necesidades de carácter higiénico, de vialidad o de ornato de los Municipios, o realizar los servicios de la competencia municipal..."⁽⁶⁾.

(4) Presidencia de la República, Manual de Administración Municipal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, D. F., 1981, p. 64.

(5) Montaña, Agustín, Manual de Administración Municipal, Ed. Trillas, México, D.F., 1981, p. 37.

(6) López Pellicer, José A., Los proyectos de obras municipales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 45-46.

Sergio Ramos (7) se refiere al término "equipo colectivo de servicios", advirtiendo que el concepto cubre aspectos ecológicos-materiales dentro de la urbanización y que la definición es de tipo enumerativa agrupando a nueve subconjuntos, como se anota en el siguiente apartado

Como características de los servicios públicos, Agustín Montañó (8) anota las siguientes:

- a) CONTINUIDAD o permanencia del servicio.
- b) UNIFORMIDAD en la medida y calidad en que se proporciona.
- c) NATURALIDAD tanto en lo concerniente a su propia naturaleza como en su utilidad natural.
- d) ECONOMIA o bajo costo del servicio.
- e) IGUALDAD del servicio para todos o para la mayoría, sin excluir a las personas que no pagan.
- f) COMODIDAD o facilidad para prestar el servicio con los recursos disponibles.

Para la Presidencia de la República (9) las características de los servicios públicos son:

- a) ORDENACION de elementos y actividades para alcanzar un fin.
- b) SATISFACCION de una necesidad pública, que es el fin anterior.
- c) ACCION de una personalidad jurídica.
- d) RELACIONES JURIDICAS en las que cristaliza esta acción.

(7) Ramos G., Sergio, op. cit. p. 165

(8) Montañó, Agustín, op. cit. p. 37

(9) Presidencia de la República, op. cit. pp. 64-65.

4.2 CLASIFICACION

Al clasificar los servicios públicos tanto Montaña como la Presidencia ⁽¹⁰⁾ coinciden en hacerlo en base a la satisfacción de necesidades así:

- a) necesidades básicas
- b) necesidades habitacionales
- c) necesidades educativas
- d) necesidades sanitarias
- e) necesidades de seguridad
- f) necesidades económicas
- g) necesidades sociales, culturales y deportivas.

Montaña especifica cada una de ellas:

- a) necesidades básicas: 1) agua potable; 2) vivienda; 3) educación.
- b) necesidades habitacionales: 1) planificación y zonificación; 2) reglamentación de construcciones particulares; 3) alcantarillado; 4) banquetas y pavimentos; 5) alineamiento; 6) nomenclatura de calles; 7) reglamentación de ruidos molestos.
- c) necesidades educativas: 1) construcción y sostenimiento de escuelas; 2) censos escolares; 3) vigilancia de la asistencia escolar.
- d) necesidades sanitarias: 1) limpia; 2) reglamentación de la contaminación ambiental; 3) hospitales, maternidades, hospicios, manicomios, guarderías infantiles; 4) centros de higiene; 5) hoteles, casas de huéspedes, baños, peluquerías; 6) rastros; 7) mercados; 8) panteones; 9) molinos de nixtamal y expendio de masa; 10) lavaderos públicos; 11) expendios de comestibles y bebidas embriagantes.

(10) Montaña, Agustín, op. cit. pp. 38-59 y Presidencia de la República op. cit., pp. 65-66.

- e) necesidades de seguridad: 1) vigilancia policiaca; - 2) centros de reclusión; 3) explosivos, materias inflamantes, calderas; 4) elevadores; 5) bomberos.
- f) necesidades económicas: 1) licencias de funcionamiento comercial; 2) control de vendedores y artesanos ambulantes; 3) bolsa de trabajo; 4) horario comercial; 5) rótulos y anuncios.
- g) necesidades sociales, culturales y deportivas: 1) edificios públicos; 2) obras públicas; 3) campos deportivos; e) parques, jardines y paseos; 5) ampliación y ornato de vías públicas; 6) reglamentación de espectáculos; 7) juntas patrióticas y de acción cívica.

Para Sergio Ramos⁽¹¹⁾ la clasificación debe existir de acuerdo a "equipos colectivos de servicios".

- a) servicios municipales
- b) servicios de transportes públicos
- c) servicios de comunicación personal
- d) servicios de comunicación social
- e) servicios médico-sanitarios.
- f) servicios escolares
- g) servicios comercial-financieros
- h) servicios recreativo-deportivos
- i) servicios culturales

Ambas clasificaciones contemplan los servicios fundamentales, sin embargo la clasificación de Ramos puede ser más adecuada en función del nivel de gobierno que los proporciona. Analizando cada equipo colectivo de servicio encontramos un total de 45 servicios individuales:

- a) servicios municipales: 1) drenaje; 2) cuerpo de bomberos; 3) limpia; 4) sistema de semáforos; 5) agua en tubada; 6) electricidad; 7) pavimento; 8) cuerpo de policía.

(11) Ramos G., Sergio, op. cit. p. 175.

- b) servicios de transporte público: 1) autobús foráneo; 2) estación de ferrocarril; 3) autobús local; 4) transporte aéreo.
- c) servicios de comunicación personal: 1) teléfono con red interna; 2) teléfono con red externa; 3) telégrafos; 4) correos.
- d) servicios de comunicación social: 1) salas cinematográficas; 2) venta de periódicos; 3) estaciones radio difusoras; 4) editoriales periodísticas.
- e) servicios médico-sanitario: 1) médicos; 2) dentistas; 3) dispensarios; 4) clínicas; 5) hospitales.
- f) servicios escolares: 1) primaria incompleta; 2) primaria completa; 3) secundaria; 4) preparatoria; 5) sub-profesional; 6) profesional.
- g) servicios comercial financiero: 1) tiendas de mayoreo; 2) mercado semanal; 3) supermercado; 4) bancos; 5) mercado municipal; 6) tiendas de menudeo.
- h) servicios recreativo-deportivos: 1) jardines; 2) locales deportivos; 3) parques; 4) campos deportivos.
- i) servicios culturales: 1) bibliotecas; 2) museos; 3) librerías; 4) teatros.

Por lo que toca a las obras públicas nos remitimos a la clasificación de López Pellicer⁽¹²⁾:

- a) obras de planes parciales
- b) obras de reforma interior
- c) obras de saneamiento
- d) obras de agua potable
- e) obras de drenaje
- f) obras municipales ordinarias (las demás)

Desde otro punto de vista las obras las clasifica así⁽¹³⁾:

(12) López Pellicer, José A., op. cit. pp. 59-68

(13) Ibid, pp. 76 y 79

- a) de arquitectura: son las de nueva planta, ampliación, reparación y demolición de edificios de cualquier clase.
- b) de ingeniería: son las correspondientes a caminos, obras hidráulicas, abastecimiento y saneamiento de agua, puentes, etc.

En otra parte hace la recomendación de que "en el supuesto de que la redacción (elaboración) de un proyecto técnico comprenda diversas partes, fases o elementos, que no correspondan a una sola especialidad y que, en consecuencia, no estén atribuidas a un solo título facultativo de arquitecto o ingeniero, será preciso, tanto desde el punto de vista técnico como legal, bien que se redacten proyectos distintos para cada aspecto, o bien que el proyecto sea redactado y firmado conjuntamente por varios profesionales técnicos con competencia en las respectivas materias, - solución ésta última que puede ser muy conveniente, en su caso, - para coordinar los correspondientes estudios y trabajos"⁽¹⁴⁾.

Hay que agregar que tratándose de municipios urbanos como es el caso que nos ocupa, el trabajo interdisciplinario será el mejor para dar solución a problemas tan complejos como los urbanos, ya que el hecho de planear determinado tipo de obras, requiere, además de la visión técnica, de un soporte económico-social que lo sustente, y que "los Ayuntamientos deben realizar obras, no sólo gestionarias"⁽¹⁵⁾.

4.3. EL EQUIPO COLECTIVO DE SERVICIOS PUBLICOS

Este apartado se desarrollará desde la perspectiva de que el municipio debe prestar algunos servicios públicos: los municipales, pero debe servir de gestor de aquellos que se ofrecen

(14) Ibid, pp. 82-83

(15) Loret de Mola, Rafael, Problemática del municipio sin recursos, Textos Universitarios, S. A., México, D. F., 1976, p. 47.

por parte del Estado o la Federación a fin de que la población correspondiente vea cubiertas sus necesidades.

Partimos de la definición de equipo colectivo de servicios públicos como el "conjunto de servicios públicos" disponibles en las localidades para la satisfacción de las necesidades de la población"⁽¹⁶⁾. Estos conjuntos de servicios son de carácter municipal, Estatal o Federal pero de acuerdo con Serra Rojas coincidimos en que "tarea difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen carácter municipal. Un problema complejo de la organización municipal es la determinación de la competencia entre entidad federativa y el municipio, sobre todo por sus implicaciones fiscales"⁽¹⁷⁾.

Es claro de observar, en los municipios en estudio, que a mayor concentración de población, mayor presencia de equipo colectivo de servicios, dándose en forma más o menos acelerada el proceso de urbanización.

Para tener una mejor apreciación del fenómeno de urbanización asociado al de aparición de equipos colectivos de servicios públicos, clasificaremos a las localidades por su población en:

- a) menores: hasta 2,499 habitantes
- b) medianas: de 2,500 a 49,999 habitantes y
- c) mayores: de 50,000 habitantes o más.

Por otra parte consideraremos el grado de expansión de los servicios públicos en las localidades así:⁽¹⁸⁾

- (16) Ramos G., Sergio, Urbanización y servicios públicos en México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D.F., 1972, p.17.
- (17) Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, Ed. Porrúa, 5a. Edición, México, D.F., 1972, Tomo I. p. 591. La última modificación al artículo 115 Constitucional da un paso al frente en esta materia.
- (18) Ramos G., Sergio, "Los servicios públicos en las localidades" en Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Colladi, Jorge, Los municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D. F., - 1978, p. 175.

- a) expansión reducida: cuando el servicio se presenta en el 25% de las localidades.
- b) expansión media: cuando el servicio se presenta entre el 26% y el 75% de las localidades, y
- c) expansión mayor: cuando el servicio existe en 76% o más de las localidades.

Según esto, podemos formar una matriz de información para cada equipo colectivo de servicios públicos como se muestra en la tabla siguiente:

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26% - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS			

DIRECCION DE MEJORES SERVICIOS →

Sergio Ramos presenta en su investigación de servicios públicos una muestra de 183 localidades de la República Mexicana - considerando 45 servicios públicos agrupados en 9 equipos colectivos⁽¹⁹⁾. Los resultados de su investigación se encuentran re-

(19) Ibid, pp. 174-175.

sumidos en las tablas del anexo 3, donde los números dentro de la matriz representan al servicio público correspondiente a la clasificación dada en el apartado anterior. En términos generales se puede apreciar que la mayor expansión de los servicios - se da en las localidades mayores, correspondientemente la expansión reducida de servicios se presenta en localidades menores.

Lo anterior provoca una desigualdad entre la ciudad y el campo que es el reflejo de la política económica que lleva el País⁽²⁰⁾. Se concluye pues que la urbanización es un proceso - que diferencia cada vez más al medio urbano del medio rural teniendo como variable fundamental la presencia o no presencia de los servicios públicos.

Siendo los servicios públicos la variable fundamental, se rá necesario organizar a las unidades administrativas del municipio en torno a ellos. Para apoyar la aseveración anterior - Ochoa Campos⁽²¹⁾ menciona que el 35.1% de los ingresos municipales son debidos por la prestación de servicios; así mismo - de las erogaciones el 62.9%, se destina a servicios públicos.

Para fines de nuestro estudio conviene complementar los - equipos colectivos de servicios públicos, por ejemplo en el equipo de transporte público podría adicionarse el servicio de taxis. Igualmente en el equipo recreativo-deportivo debiera comprender lienzo charros y plazas de toros.

En base al criterio de clasificación de Ramos consideramos para nuestro caso diez equipos colectivos de servicios públicos según se anotan a continuación

- (20) Esta política económica la denomina "irracional" Sergio Ramos. Ibid. p. 183
- (21) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, D.F. 1979, p. 428.

EQUIPOS COLECTIVOS DE SERVICIOS PUBLICOS

- | | |
|--|--|
| a) EQUIPO DE SERVICIOS MUNI-
CIPALES | f) EQUIPO DE SERVICIOS MEDICO-
SANITARIOS |
| a1 drenaje | f1 médicos |
| a2 cuerpo bomberos | f2 dentistas |
| a3 limpia | f3 dispensarios |
| a4 semáforos | f4 clínicas |
| a5 agua entubada | f5 hospitales |
| a6 electricidad | f6 panteón |
| a7 pavimento | f7 rastro |
| a8 cuerpo de policía | f8 baños |
| a9 nomenclatura calles | g) EQUIPO DE SERVICIOS COMERCIAL-
FINANCIEROS |
| b) EQUIPO DE SERVICIOS DE
TRANSPORTE PUBLICO | g1 tiendas mayores |
| b1 autobús foráneo | g2 mercado semanal |
| b2 estación ferrocarril | g3 supermercado |
| b3 autobús local | g4 bancos |
| b4 transporte aéreo | g5 mercado municipal |
| b5 taxi local | g6 tiendas menudeo |
| c) EQUIPO DE SERVICIOS DE CO-
MUNICACION PERSONAL | h) EQUIPO DE SERVICIOS RECREA-
TIVO-DEPORTIVO |
| c1 teléfono con red interna | h1 jardines |
| c2 teléfono con red externa | h2 locales deportivos |
| c3 telégrafos | h3 parques |
| c4 correos | h4 campos deportivos |
| d) EQUIPO DE SERVICIOS DE CO-
MUNICACION SOCIAL | h5 lienzo charro |
| d1 salas de cine | h6 plaza toros |
| d2 venta de periódicos | i) EQUIPO DE SERVICIOS CULTURA-
LES |
| d3 radiodifusoras | i1 biblioteca |
| d4 editoriales periodísticas | i2 museos |
| e) EQUIPO DE SERVICIOS ESCOLARES | i3 librerías |
| e1 primaria incompleta | i4 teatro |
| e2 primaria completa | j) EQUIPO DE SERVICIOS HABITA-
CIONALES |
| e3 secundaria | j1 vivienda popular |
| e4 preparatoria | j2 hoteles |
| e5 subprofesional | j3 casa-huéspedes |
| e6 profesional | |

Por otra parte es importante dividir dentro de los servicios públicos cuáles se ofrecen por el municipio, cuáles por el Estado o la Federación y los que prestan los particulares.

De acuerdo a las ideas anteriores se llevó a cabo el estudio del grado de expansión de los servicios públicos en 56 municipios urbanos del Estado de México, y de acuerdo a los resultados se tendrá la propuesta de organización municipal.

Cabe mencionar que los municipios del Estado de México que complementan la zona metropolitana de la Ciudad de México han desarrollado incrementos medios anuales en su población que cada vez son más altos respecto a sí mismos y que sobrepasan en mucho el incremento medio anual del total de la zona metropolitana de la Ciudad de México según se contempla en el cuadro siguiente ⁽²²⁾.

FUENTES: Censos Generales de Población, Secretaría de Industria y Comercio, de Economía Nacional y Ministerio de Fomento; Centro de Estudios Económicos y Demográficos, "Urbanización", Dinámica de la Población de México, El Colegio de México, México, p. 137: Cuadro V-12.

- a Población estimada al 30 de junio de 1970.
- b Este municipio se creó el 10. de enero de 1964 con partes de Chimalhuacán, Texcoco y Ecatepec, se estima que la población que vivía en 1960 dentro de sus límites actuales fue aproximadamente de 65 mil habitantes.
- c Por perder Chimalhuacán parte de su territorio y con él parte de su población, no se elaboró la tasa correspondiente al período en cuestión.
- d Si se desea conocer la población de los municipios y delegaciones de la zona metropolitana preliminar en 1970, véase el cuadro 3 en L. Unikel, - La dinámica del crecimiento ... op. cit.

(22) Unikel, Luis, El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México, D.F., 1978, - p. 136

MEXICO: POBLACION E INCREMENTOS MEDIOS ANUALES DE LOS MUNICIPIOS Y DELEGACIONES DE
LA ZONA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO EN 1960, 1930-1970

Municipios y delegaciones de la zona metropolitana	Entidad Federativa	Población a/					Incrementos medios anuales			
		1930	1940	1950	1960	1970	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970
Zona metropolitana de la Ciudad de México d/		1 263 645	1 802 679	3 137 599	5 186 755	8 797 031	3.52	5.40	4.92	5.16
Ciudad de México		1 029 068	1 448 422	2 234 795	2 832 133	2 906 075	3.39	4.27	2.36	0.26
Ier. Contorno		127 869	222 578	696 320	1 878 813	4 030 576	5.41	10.31	9.18	7.28
Atzacotalco	D.F.	40 098	63 000	187 864	370 724	543 315	4.44	9.95	6.55	3.78
Coyoacán	D.F.	24 266	35 248	70 005	169 811	349 823	3.69	6.60	8.32	6.93
Gustavo A. Madero	D.F.	-	41 567	204 833	579 180	1 223 647	-	13.25	9.55	7.15
Ixtacalco	D.F.	9 261	11 212	33 945	198 904	495 847	1.91	10.07	14.17	8.55
Ixtapalapa	D.F.	21 917	25 393	76 621	254 355	538 677	1.47	10.04	10.74	7.17
Alvaro Obregón	D.F.	22 518	32 313	93 176	220 011	471 442	3.57	9.70	8.10	7.27
Naucalpan	Edo. Méx.	9 809	13 845	27 876	85 828	407 825	3.41	7.33	9.67	13.05
2o. Contorno		106 708	131 679	206 484	475 809	1 860 380	2.09	4.42	7.89	11.85
Cuajimulpa	D.F.	5 406	6 025	9 676	19 199	37 212	1.08	4.65	6.60	6.39
Magdalena Contreras	D.F.	9 933	13 159	21 955	40 724	77 478	2.79	5.01	5.99	6.22
Tláhuac	D.F.	11 780	13 843	19 511	29 880	64 451	1.61	3.40	4.20	7.33
Tlalpan	D.F.	15 000	19 249	32 767	61 195	135 105	2.48	5.20	6.05	7.53
Xochimilco	D.F.	27 712	33 313	47 082	70 381	119 073	1.84	3.43	3.97	5.14
Chimalhuacán	Edo. Méx.	6 213	7 399	13 004	76 740	18 811	1.74	5.49	14.20	c/
Ecatepec	Edo. Méx.	8 762	10 501	15 226	40 815	232 686	1.81	3.67	9.13	14.03
La Paz	Edo. Méx.	2 593	3 052	4 194	7 880	34 297	1.98	3.15	10.00	12.53
Tlalnequahua	Edo. Méx.	10 178	14 626	29 005	105 447	387 377	3.59	6.59	11.37	11.44
Tultitlán	Edo. Méx.	5 869	6 638	9 237	15 479	55 161	1.23	3.27	5.05	11.23
Zaragoza	Edo. Méx.	3 352	3 874	4 827	8 069	47 729	1.44	2.00	5.03	14.22
Netzahualcóyotl	Edo. Méx.	-	-	-	-	651 000	-	-	-	-

4.4. LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO

Con la finalidad de conocer el estado que guardan los servicios públicos en el Estado de México, se llevó a cabo una encuesta en varios de los municipios a finales de 1982. Se escogieron 56 entidades que tenían un preponderante sello urbano o semiurbano, contemplando en la muestra los centros de población que marca el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, y los municipios metropolitanos de las ciudades de México y Toluca.

La población de las 56 entidades municipales en estudio ascendía en 1975 a 5'041,090 habitantes que representaban el 83% de la población total del Estado ⁽²³⁾.

Para 1982 la población de los municipios mencionados ascendía a 11'167,100 habitantes que rebasaban sobremedida al 83% del año 1975. Con estos datos tenemos más que justificado el número de la muestra para el estudio que nos propusimos.

La metodología que se llevó a cabo es la anotada por Sergio Ramos y que se describió en el apartado anterior con las siguientes modificaciones:

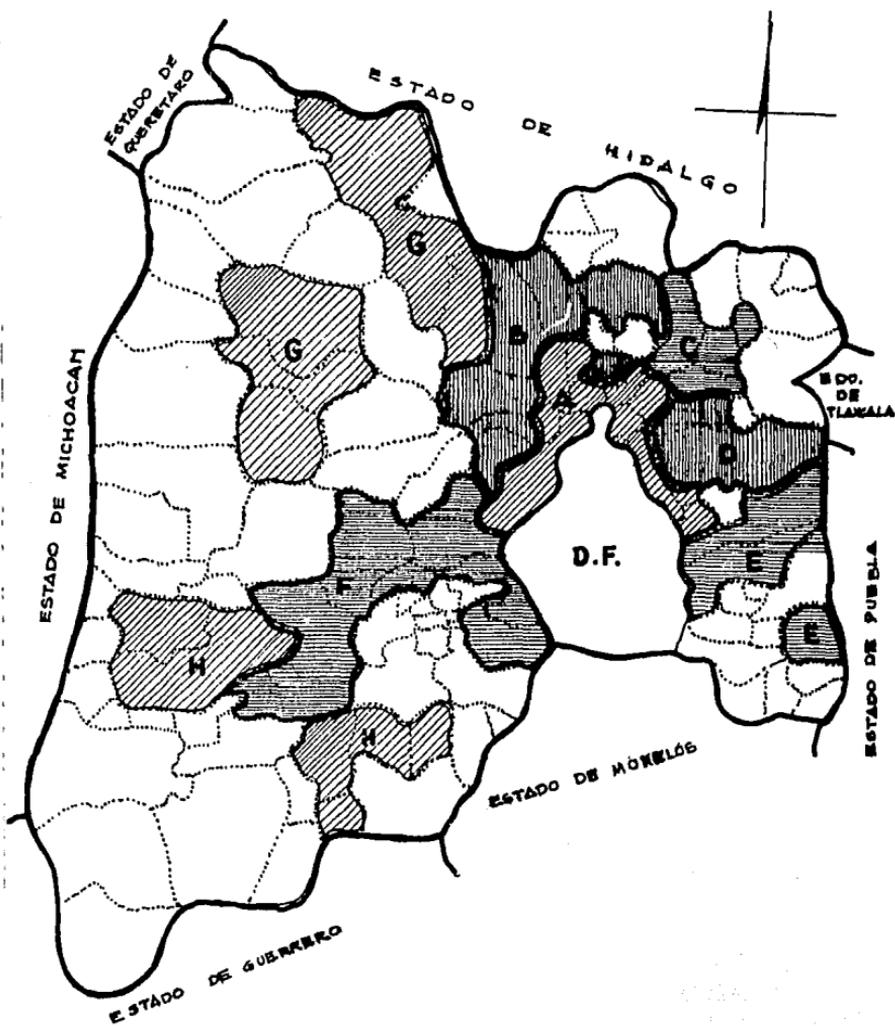
- a) Se incrementó el número de servicios públicos de 45 a 55. Entre ellos se conformó un nuevo equipo colectivo de servicios públicos denominado "habitacional".
- b) No se consideró la categoría de "expansión total" (100%).
- c) No se consideró a las poblaciones menores por la naturaleza del estudio.
- d) La existencia del servicio se consideró por el sólo hecho de existir éste en alguna parte del municipio.
- e) Se procesó la información con la totalidad de los municipios, y además se agruparon por zonas geográficas.

(23) , Panorámica Socioeconómica en 1975, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1976, Tomos I, II, y III.

Los municipios encuestados y sus respectivas zonas se detallan a continuación. En cada una de las zonas existe, al menos, un centro de población tal como lo marca el Plan de Desarrollo Urbano del Estado, que lo identificamos por medio del subrayado:

- A) ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO
- | | |
|---------------------------|-----------------|
| Huixquilucan | Tultitlán |
| Naucalpan | Coacalco |
| Tlalnepantla | Ecatepec |
| Atizapán | Netzahualcóyotl |
| <u>Cuautitlán Izcalli</u> | Chimalhuacán |
| Cuautitlán R.R. | La Paz |
- B) VALLE DE MEXICO
- | | |
|----------------|-------------------------|
| Tultepec | <u>Zumpango</u> |
| Tepotztlán | <u>Huehuetoca.</u> |
| Melchor Ocampo | Villa Nicolás Romero |
| Teoloyucan | Jilotzingo |
| Coyotepec | Tlazala (Isidro Fabela) |
- C) VALLE DE TEOTIHUACAN
- | | |
|-----------------------------|--------------------|
| San Martín de las Pirámides | Tecamac |
| Acolman. | <u>Teotihuacán</u> |
- D) ZONA DE TEXCOCO
- | | |
|----------------|--------------------|
| <u>Texcoco</u> | S. Salvador Atenco |
| Chiautla | Tezoyuca |
| Chiconcuac | |
- E) ZONA SUR-ORIENTAL
- | | |
|-------------------|------------|
| <u>Amecameca.</u> | Ixtapaluca |
| <u>Chalco</u> | |
- F) VALLE DE TOLUCA
- | | |
|---------------|------------------|
| Jalatlaco | San Mateo Atenco |
| Tiangustenco | Lerma |
| Tenango | Xonacatlán |
| <u>Toluca</u> | Zinacantepec |
| Metepc | Ocoyoacac |

ZONIFICACION DE MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MEXICO



G)	<u>ZONA NORTE</u>	
	<u>Atlacomulco</u>	Chapa de Mota
	<u>Ixtlahuaca</u>	Villa del Carbón
	<u>Jilotepec</u>	Jocotitlán
H)	<u>ZONA SUR - OCCIDENTAL</u>	
	<u>Ixtapan de la Sal</u>	Villa Guerrero
	<u>Tonatico</u>	Valle de Bravo
	<u>Tenancingo</u>	Temascaltepec

Haciendo un análisis de los servicios de los 56 municipios encuestados y clasificándolos en medianos y mayores según su población, tenemos la tabla No. 1 del anexo 5 sobre la cual podemos observar lo siguiente:

- a) En todos los casos se confirma la conclusión de Ramos: Hay más concentración de servicios en localidades mayores.
- b) El renglón de localidades menores aparece vacío por tratarse de un estudio en municipios urbanos.
- c) El equipo de servicios municipales tiene un buen nivel salvo el cuerpo de bomberos y semáforos, que sólo existen en municipios metropolitanos.
- d) Respecto al equipo de transporte público destaca el taxi y el autobús foráneo. El transporte aéreo casi no existe y se explica por la cercanía de estos municipios al Distrito Federal, cuando existe, casi siempre es un helicóptero o avioneta.
- e) El telégrafo puede ser el servicio más raquítico en el equipo de comunicación personal, sobre todo en municipios medianos. Este equipo se reporta como el más eficiente.
- f) Es notoria la poca presencia del equipo de servicios de comunicación social, principalmente radiodifusoras y editoriales periodísticas (existe en éstos servicios una dependencia de los correspondientes de las Ciudades de México o Toluca).

- g) Cabe destacar en el equipo escolar que la primaria y se cundaria se presentan en el 100% de los casos, pero hay deficiencia de escuelas profesionales.
- h) Un equipo bien prestado es el médico sanitario aunque - se nota que en municipios mayores existe una expansión más amplia.
- i) Al analizar el equipo comercial-financiero se aprecia - que hay una buena relación comercial en los municipios mayores, pero regular en los medianos.
- j) Los servicios de campos deportivos y jardines son el - principal apoyo del equipo recreativo-deportivo.
- k) Los equipos cultural y habitacional presentan el más - bajo nivel de servicio lo que indica que hay que impul sarlos sustancialmente.
- l) La expansión de los servicios tiende a ser media y ma yor según las siguientes cifras relativas:
- | | |
|--|-----|
| Servicios que presentan expansión reducida | 14% |
| " " " " media | 40% |
| " " " " mayor | 46% |
- m) Una observación "in situ" permite concluir que la gran mayoría de los servicios se manifiestan en las cabece- ras municipales.
- n) Son escasos los servicios cuya expansión es mayor en - municipios medios que mayores. Ejemplo de ello está - en "parques" y transporte aéreo" y su explicación sal- ta a la vista.

Las matrices de e xpansión para cada equipo, según quedó asentado en el apartado anterior, se encuentran en el anexo - No. 4.

El análisis de los servicios en el total de las zonas geo gráficas también se reporta en matrices de expansión en el -- anexo No. 5.

Algunas conclusiones al respecto pueden ser las siguien- tes:

- a) La zona "A" metropolitana de la Ciudad de México, por razón natural, todos sus municipios son mayores. En cambio la zona "H" Sur-Occidental comprende a una muestra de municipios medianos únicamente.
- b) El equipo municipal tiene mayor expansión a la promedio en la zona metropolitana, Valle de Teotihuacán, Zona - Texcoco y sur oriental para localidades mayores. Respecto a localidades medianas sobrepasan el promedio de zona del Valle de México, sur-oriental y sur-occidental.
- c) La zona "H", Sur-occidental, de municipios medianos, tiene el grado de expansión de sus servicios por encima del promedio general. Hay que tener en cuenta que 5 de los 6 municipios muestreados son centros de población.
- d) La zona "A", metropolitana de la ciudad de México, de - municipios mayores, tiene un grado de expansión mayor - al promedio general en todos los equipos de servicios, a excepción del equipo de servicios "recreativo-deportivo" y "culturales".
- e) La zona "B", Valle de México, está notablemente por de bajo de los promedios generales. Esta región corresponde a lugares que han recibido una gran cantidad de asentamientos en los últimos años, y una de las zonas de - crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de Mé xico por tener una buena red de comunicaciones y transporte.
- f) La zona "C", Valle de Teotihuacán, presenta una situación similar a la anterior.
- g) La zona Texcoco, zona "D", muestra una gran dependencia respecto a los servicios, del municipio de Texcoco. Es una región que tiende a formar una gran conurbación.
- h) Se puede afirmar que en la región "E", sur-oriental, - existe un nivel aceptable de servicios siendo otra de las zonas de expansión de la Ciudad de México.

- i) En la zona del Valle de Toluca, "F", no se advierte una gran expansión de los equipos de servicios, más bien se encuentra en un punto medio y donde destaca que el equipo municipal no rebasa el promedio general ni en municipios medianos, ni en mayores. Hay que anotar que la capital del Estado actúa como concentrador de servicios.
- j) La región "G", norte del Estado, mantiene un nivel bueno de servicios, aunque también reporta en el equipo municipal una expansión menor al promedio general. Debe advertirse que el municipio de Atlacomulco, estratégicamente situado, viene a ser el concentrador de servicios más idóneo. Esta región está bien dotada de aquellos - equipos, que incluso en otras zonas, son de menor expansión.
- k) El equipo de servicios "escolares" se presenta con menor expansión en aquellas áreas donde se previó mayor crecimiento poblacional como son las zonas "B" y "C".
- l) La zona "E" por tener una muestra pequeña (3), presenta una situación un tanto irregular.
- m) El equipo "habitacional" se presenta con bastante irregularidad y en algunas zonas no cumple con la hipótesis de que en localidades mayores hay expansión mayor. Se presenta con mayor expansión en lugares turísticos.
- n) En los equipos de comunicación es fácil observar que se favorece más la comunicación personal que la comunicación social. Esto ocurre tanto en lo general con los 56 municipios como en cada una de las regiones en estudio.
- o) Los equipos de servicios "culturales" y "habitacionales" en cada grupo son las que presentan menor expansión. Los culturales presentan una ausencia mayor.
- p) El equipo de servicios de comunicación personal es el que se presenta con más expansión en todas las zonas.
- q) El equipo de servicios "municipales" no es el que presenta mayor expansión, muchas veces les supera el equipo de servicios "médico-sanitario".

Considerando el total de servicios por zona se tiene la siguiente distribución de la expansión:

EXPANSION ... (%)			
ZONA	REDUCIDA	MEDIA	MAYOR
A	9	33	58
B	36	18	46
C	35	20	45
D	31	12	57
E	23	6	71
F	20	36	44
G	16	29	55
H	11	30	59

Finalmente podemos observar que las zonas metropolitanas de las ciudades de México y Toluca (zonas A y F) tienen más del 80% de sus servicios con expansión media o mayor.

Resulta reelevante que la zona H, sur-occidental, presenta una muy ventajosa situación respecto a servicios a pesar de su situación geográfica.

Las zonas B, C y D que corresponden a localidades de expansión de la Z.M.C.M. presentan una situación especial al registrar los porcentajes más altos de expansión reducida y los más bajos de expansión mayor. Esto hace sugerir más atención de servicios en estas zonas.

Por su parte las zonas E y G (zona de Amecameca y Atlacomulco) registran un resultado positivo para desarrollarse como centros de población.

Al considerar el nivel de gobierno que ofrece los servicios públicos tenemos cuatro posibilidades: servicios municipales, servicios estatales, servicios federales y servicios ofrecidos por los particulares (ya sean concesionados (*) o derivados de la propia actividad privada), según este criterio los servicios se clasifican según el cuadro del anexo 6, donde se aprecia que la gran mayoría se ofrecen por el municipio y por los particulares.

4.5. ESTRUCTURA Y FUNCION DE LOS ORGANOS FINES PARA LOS MUNICIPIOS URBANOS DEL ESTADO DE MEXICO

En la actualidad hay quien afirma que "el municipio como base territorial del gobierno político, heredado de formas antiguas de producción, le queda chico a cualquiera de los proyectos actuales"⁽²⁴⁾. Se refieren naturalmente a las inversiones del gobierno federal para la creación de puertos industriales, desarrollos turísticos, impulso a ciudades pequeñas y medias, etc.

Es cierto que lo que ha dejado de hacerse en muchos años no pueda llevarse a cabo en muy pocos, pero analizando el problema, se advierte que el gobierno central se ha atribuido, por diversas razones, un gran número de acciones que debieran llevar a efecto los municipios creando una acción paternalista excesiva; pero también sobresale el hecho de que muchos municipios no han querido desempeñar las pocas acciones que les corresponden. Todo ello ha formado un círculo vicioso donde los gobiernos Estatales y Federal han tenido ingerencia en, cada vez más, asuntos del municipio que no les corresponderían, mientras que el municipio ha dejado ir de sus manos algunos que deben corresponderle.

(*) En el caso del servicio bancario, el 10 de septiembre de 1982 se decretó la expropiación de la banca privada. Esto no se contempló en el cuadro de niveles de Gobierno.

(24) Mori, Antonio, "¿Quién mató al Federalismo? Municipios fantasmas", en Revista Néxos No. 35, México, D.F., Noviembre 1980, p. 36

De esta manera "parece haber una relación directa entre la importancia demográfica-económica del municipio y sus relaciones con la federación, así como con la entidad federativa; a mayor importancia existen relaciones más estrechas, a menor importancia sus relaciones se diluyen"⁽²⁵⁾.

Lo anteriormente dicho sirve de base para que además de concebir la organización de los órganos fines municipales de acuerdo a las obras públicas y a los servicios públicos necesarios para la comunidad, se haga en base a un análisis de las relaciones que el municipio debe tener con los otros dos niveles de gobierno a fin de optimizar la prestación de servicios tanto municipales como los que no están bajo jurisdicción municipal.

Así mismo la organización racionalizada equilibrada y justa romperá el círculo vicioso al que se ha hecho mención para lograr que, al menos en municipios urbanos, no "les quede chico a ninguno de los proyectos actuales".

Omar Monroy anota que algunos de los organismos públicos de la federación para auxiliar al municipio son:⁽²⁶⁾

- a) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
 - b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT)
 - c) Banco de Crédito Rural (BANRURAL)
 - d) Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)
 - e) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
 - f) Comisión Federal de Electricidad (CFE)
 - g) Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).
- (25) Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas" en Jiménez-Ottalongo, Regina, y Moreno Collado, Jorge, op. cit., p. 23.
- (26) Monroy Alemán, Omar, ¿Existe la autonomía del Municipio en México?. Tesis profesional, E.N.E.P. Acatlán, Méx., D.F., 1979, p. 316.

- h) Juntas Federales de Mejoras Materiales
- i) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SEDEU) (SCT).
- j) Programa Nacional Fronterizo.

Tratándose de municipios urbanos en el Estado de México y - muy especialmente los de tipo metropolitano, alguno de éstos organismos tendrían poca o nula importancia como: el Banco de Crédito Rural; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; el Programa Nacional Fronterizo, etc. Sin embargo es necesaria - la relación con otros como: Secretaría de Comercio, Secretaría de Turismo, Secretaría de Hacienda, etc. tanto a nivel Federal como Estatal.

Es por esto, que la organización de los órganos fines del municipio debe contemplar una coordinación de servicios públicos de jurisdicción federal y estatal.

En este orden de cosas la propuesta de organización municipal después de realizar la investigación del grado de expansión de los servicios públicos, se hace bajo el principio de agrupación de funciones, de acuerdo a la anexión de servicios públicos en "equipos" según se explicó líneas arriba y los organogramas de los municipios de Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Texcoco y varios más.

La organización tendría las siguientes unidades administrativas:

- a) Dirección de Gobierno Municipal
- b) Dirección de Obras Públicas Municipales
- c) Dirección de Servicios Públicos Municipales
- d) Dirección de Aguas y Saneamiento
- e) Dirección de Acción Social, Cultural y Deportiva.
- f) Coordinación de Servicios Públicos Federales y Estatales.
- g) Coordinación de Consejos de Colaboración Municipal y Asociaciones de Colonos.

h) Comandancia del cuerpo de Seguridad Pública.

que responderían a los objetivos y funciones que a continuación se anotan:

a) DIRECCION DE GOBIERNO MUNICIPAL

OBJETIVO:

Dotar a la población de las normas que le permita desarrollar sus actividades en forma regulada.

FUNCIONES:

- Definir las medidas de gobierno para hacer cumplir los reglamentos.
- Expedir las licencias de funcionamiento, que dentro de los reglamentos soliciten los particulares
- Colaborar con el ministerio público y con los juzgados de la jurisdicción, en el cumplimiento de sus funciones.
- Regular las actividades de los establecimientos comerciales y de espectáculos para que ofrezcan sus servicios adecuadamente.

b) DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS

OBJETIVO:

Proveer al municipio de las obras públicas que permitan ofrecer los servicios con mayor eficiencia y eficacia.

FUNCIONES:

- Elaborar los proyectos que requiera la planeación municipal.
- Realizar las construcciones de obra nueva, ampliación, etc. que haya sido autorizada por el municipio.
- Mantener en buen estado la pavimentación de calles y avenidas de la ciudad y construir las nuevas.
- Promover todas aquellas acciones tendientes a la ejecución de obras a través de la comunidad para la mejora de su habitat, prestando la asesoría técnica necesaria.
- Mantener al corriente el alineamiento de calles y el nú

mero oficial de las construcciones expidiendo para ello las licencias correspondientes.

- Realizar la inspección a obras a fin de verificar su ejecución.

c) DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES
OBJETIVO:

Ofrecer a la población los servicios públicos municipales - en forma continua, uniforme, económica, natural, cómoda y - con igualdad de servicio para satisfacer las necesidades de la comunidad.

FUNCIONES:

- Mantener la operación de rastros y mercados dentro de - las normas de higiene que requiera la población y señalen las disposiciones al respecto, cobrando las cuotas correspondientes.
- Ofrecer el alumbrado público dentro de los niveles de - seguridad necesarios para vehículos y transeúntes.
- Organizar el transporte urbano de acuerdo a las líneas de origen-destino que la población requiera.
- Mantener en buen estado los panteones, parques y jardines.
- Llevar un control ecológico adecuado que permita el buen manejo de los desechos sólidos, así como de la emisión - de gases y ruidos.
- Realizar el mantenimiento necesario para la conservación de las obras y equipos que permitan ofrecer los servicios adecuadamente.

d) DIRECCION DE AGUAS Y SANEAMIENTO
OBJETIVO:

Proporcionar a la población el servicio de alimentación de agua potable en cantidad y calidad adecuadas, así como el retiro de las aguas servidas y la recolección de agua de - lluvia.

FUNCIONES:

- Suministrar el agua potable con toma domiciliaria a cada uno de los propietarios de predios que así lo solicite, - en forma controlada.
- Desalojar las aguas negras y pluviales de manera que no - ocasionen contaminaciones.
- Mantener en forma adecuada los equipos de almacenamiento, - distribución y captación de agua potable, así como evitar el azolve de drenajes y alcantarillas.

e) DIRECCION DE ACCION SOCIAL CULTURAL Y DEPORTIVA.**OBJETIVO:**

Proporcionar a la población municipal la posibilidad de utilizar su tiempo libre de forma tal que logre la superación personal y la adecuada integración de la comunidad en todas sus manifestaciones.

FUNCIONES:

- Realizar actividades sociales que permitan la integración social de la comunidad.
- Realizar actividades culturales para la recreación de la población, que logren el desarrollo cultural de los ciudadanos.
- Realizar actividades que permitan el desarrollo físico de los individuos dentro de un marco de labor de equipo y de competitividad.

f) COORDINACION DE SERVICIOS PUBLICOS FEDERALES Y ESTATALES.**OBJETIVO:**

Satisfacer las necesidades de la población con aquellos servicios públicos no-municipales.

FUNCIONES:

- Mantener las relaciones entre el municipio y el estado para gestionar y obtener para la población aquellos servicios de carácter estatal.

- Mantener las relaciones entre el municipio y el Estado para gestionar y obtener del gobierno federal aquellos servicios públicos que son de su competencia.
- Coordinar los servicios públicos no municipales de acuerdo a la planeación de los mismos.

g) COORDINACION DE CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL Y ASOCIACIONES DE COLONOS.

OBJETIVO:

Lograr la colaboración ciudadana para la solución de problemas de la comunidad en coordinación con el municipio, a través de la identificación del pueblo y el Gobierno.

FUNCIONES:

- Coordinar y auxiliar en las actividades de los consejos de colaboración.
- Formular planes y programas de acuerdo a las necesidades presentadas por los consejos de participación.
- Canalizar los problemas de las colonias populares y residenciales para su solución.

h) COMANDANCIA DEL CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA

OBJETIVO:

Administrar la seguridad pública del municipio para que los habitantes cuenten con las garantías necesarias en sus personas y en sus bienes.

FUNCIONES:

- Vigilar y proteger las vidas y los bienes de los vecinos del municipio.
- Conocer y atender las quejas de la ciudadanía.
- Proporcionar los servicios de auxilio en caso de siniestro en la población.
- Colaborar con el ministerio público y los juzgados de la jurisdicción en el cumplimiento de sus funciones.
- Cumplir y hacer cumplir con los ordenamientos del Bando

Municipal y demás reglamentos.

- Velar por la protección del Patrimonio Municipal.
- Capacitar a los miembros de la seguridad pública para mantenerlos en óptimas condiciones físicas y mentales, y formarles conciencia del servicio social que desempeñan.

Lo anterior puede verse reflejado en el organograma del anexo 7 y en la tabla que relaciona las unidades administrativas con los equipos colectivos de servicios públicos mostrada en el anexo 8.

5. - LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO.

"Ya hemos expresado que por razones de conocimiento del medio, un peso en manos del Estado ha de rendir más que en manos de la Federación, y un peso en el municipio, debe rendir más, que en las del propio Estado".

Juan Delgado Navarro.

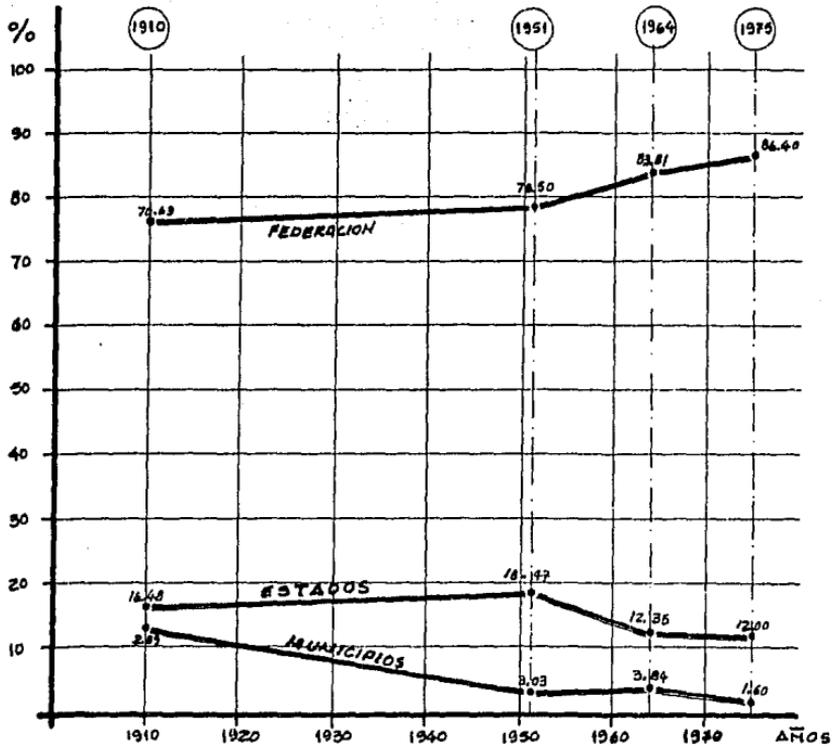
5.1. LA HACIENDA MUNICIPAL

El análisis de la hacienda municipal después de 1917 resulta interesante por tratarse de un municipio que administra libremente su hacienda. "Sin embargo el Constituyente no determinó constitucionalmente los impuestos municipales, ni fijó criterios definidos para que las legislaturas locales los determinasen, escamoteando así, la base económica del municipio. Y si bien es cierto que apoyó la creación del municipio libre, de su libertad económica y política, también lo es que no estableció lineamientos específicos para garantizarla"⁽¹⁾.

El estudio que respecto a ingresos presenta Ochoa Campos⁽²⁾ nos permite concluir que nuestro sistema político conforme ha pasado el tiempo cada vez ha destinado más a la federación y que los estados y municipios, principalmente éstos, han tenido que llevar el yugo de tal situación. La presentación gráfica del estudio es más elocuente y se muestra en la página 5.2.

- (1) Calzadilla, Reyes, J.A. Gustavo, El Municipio libre y los caciques mexicanos, tesis profesional, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., México, D. F. 1981, pl. 1
- (2) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma municipal, Ed. Porrúa, México, D. F., 1979, pp. 424-426.

INGRESOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



FUENTE: OCHOA CAMPOS, MOISES, LA REFORMA MUNICIPAL, op. cit. p.p.424-426

Dentro del reducido número de escritos sobre municipio, los que corresponden a la hacienda e ingresos municipales son más frecuentes. Así tenemos varios autores que reportan esta situación preocupante como Raúl Martínez Almazán⁽³⁾, Raúl Olmedo⁽⁴⁾, Rafael Loret de Mola⁽⁵⁾, Antonio Mori⁽⁶⁾, Miguel Acosta Romero⁽⁷⁾, entre otros.

Estos documentos que muestran cifras, todas ellas con tendencia a una reducción en los ingresos municipales, contradicen ciertas informaciones oficiales como la que reporta la periodista Isabel Zamorano; "...Contreras Cantú presidente municipal de Tampico aseguró que las medidas fiscales políticas, económicas y sociales que la actual administración puso en marcha alejaron de la vida municipal la angustia, desesperanza y discriminación que hasta hace algunos años caracterizaban la vida de esta entidad de gobierno. En el caso concreto de Tamaulipas, Contreras Cantú aseguró que los 43 municipios recibieron en los últimos nueve meses para programas de desarrollo, una inversión de más de 2,300 millones de pesos, que representan mayo

(3) Martínez Almazán, Raúl, op. cit. pp. 104 y 157.

(4) Olmedo, Raúl, op. cit. 18 junio 1982 pp. 3 y 5.

(5) Loret de Mola, Rafael, Problemática del municipio sin recursos, Textos Universitarios, S.A., México, D.F., 1976, pp. 97 y 98.

(6) Mori, Antonio, ¿Quién Mató al Federalismo? "Municipios Fantasma" en Nexos No. 35 Nov. 1980, México, D. F.

(7) Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el municipio la Federación y las entidades federativas" en Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno - Collado, Jorge, Los municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., 1978, p. 21.

res ingresos que los canalizados en los últimos 40 años, lo que permite capacidad de respuesta inmediata a la creciente demanda de bienes y servicios de la población" (8).

El caos existente en la hacienda de los municipios del país hace ver los desequilibrios regionales que señalan algunos estudios del municipio.

"El desequilibrio regional se clarificará más aún, ponderando las disparidades financieras de los municipios del país: si a principios de los setentas el egreso municipal medio del país era de \$38.03 per cápita, en Oaxaca ascendía sólo a \$8.62, en tanto que en Baja California a \$115.69" (9).

"Respecto a las finanzas municipales hay también enormes diferencias, pues junto a municipios de gran importancia y con presupuesto muy grande, existen otros con presupuesto verdaderamente irrisorio; a manera de ejemplo citaremos los siguientes del Estado de Tlaxcala, "cuyo presupuesto para el año 1968 es - como sigue: Teolochohco 13,788 pesos; Tenancingo 2,400 pesos; José Ma. Morelos 777 pesos y Miguel Hidalgo 658 pesos" (10).

(8) Zamorano, Isabel, Excelsior, 29 Noviembre, 1981 p. 27-A

(9) Ruiz Massieu, José Francisco, "Elementos jurídicos para la planeación Urbana" en Pensamiento Político, No. 79, Vol. XX, Nov. 1975.

(10) Acosta Romero, Miguel, Op. cit. p. 21.

Martínez Almazán reporta los municipios más florecientes y los más pobres en 1973 de una muestra de 138, teniendo como índice de comparación el ingreso municipal per cápita:⁽¹¹⁾

Garza García (N.L.)	.....	316 pesos per cápita
Naucalpan (Méx.)	.....	224 pesos per cápita
Toluca (Méx.)	.....	174 pesos per cápita
Guadalajara (Jal.)	.....	136 pesos per cápita
Monterrey (N.L.)	.....	129 pesos per cápita
Veracruz (Ver.)	.....	112 pesos per cápita
Hermosillo (Son.)	.....	97 pesos per cápita
Salamanca (Gto.)	.....	79 pesos per cápita
Puebla (Pue.)	.....	78 pesos per cápita
Tonalá (Gro.)	.....	64 pesos per cápita
Camargo (Chih.)	.....	41 pesos per cápita
Tepic (Nay.)	.....	34 pesos per cápita
Zimatlán (Oax.)	.....	18 pesos per cápita
Choapan (Oax.)	.....	3 pesos per cápita

Esta situación general del país no es menos aguda en el Estado de México, donde "los ingresos totales que en 1969 fueron de 147 millones, se incrementaron hasta aproximadamente 800 millones a la vuelta de seis años, o sea en un 452%. Pero el crecimiento no fue igual en todos ellos. La mayoría apenas si incrementó su presupuesto, en tanto que los nuevos municipios industriales y urbanos de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, -

(11) Martínez Almazán, Raúl, Op. cit. p. 158, El Salario mínimo General para el bienio 1972-1973 era de 29.29 diarios (\$10,690.85 anual).

Atizapán, Toluca, Netzahualcóyotl, polarizaban el beneficio.

Naucalpan, por ejemplo, incrementó de aproximadamente - 50 millones de pesos en 1970 a 243 millones en 1975" (12).

Son los municipios del área metropolitana de la Ciudad de México los que, con una gran rapidez, se han desarrollado. En igual circunstancias se encuentran la capital, Toluca, y - aquellas poblaciones que el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México señala como centros de población, como son, a modo de ejemplo Atlacomulco, Texcoco, Ixtlahuaca, Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo, etc.

Este crecimiento a veces sobrepasa el nivel de adaptación de las gentes que están al frente de los municipios y por ello es necesario un reajuste de la administración en lo referente a Tesorería y Economía Municipal.

"Si el gobierno federal fue centralizando poco a poco los ingresos fiscales de la nación, dejando cada vez menos participaciones a los estados y municipios, fue porque su gasto aumentó progresivamente a medida que asumía nuevas funciones - e intervenía en la vida económica"(13). Por su parte "los egre

(12) Ibid, p. 156

(13) Olmedo, Radl, Op. cit. 23 julio 1982, p. 3

sos de los gobiernos de los Estados se señala que han crecido... con un ritmo de 27% anual con referencia a dos aspectos fundamentales en la estructura financiera de los estados, los gastos de administración y el gasto educativo" (14).

Así las cosas los Estados tienen fuertes erogaciones en:

- a) administración por que el costo de la burocracia es una carga cada vez más difícil de llevar debido, entre otras cosas, al fortalecimiento de los sindicatos y el aumento de sus exigencias. (15).
- b) Educación que cada vez es más creciente. En este aspecto el Estado de México aportó en 1978 el 27% (16).
- c) Deuda Pública que ha venido creciendo de manera importante hasta alcanzar proporciones críticas. (17)
- d) Participaciones que los estados proporcionan a sus municipios. (18)

Por su parte los municipios en 1970 destinaron sus gastos: (19)

- a) 63,64% a administración
- b) 21,35% a obras públicas.

(14) Martínez Almazán, Raúl, Op. cit. p. 87

(15) Ibid, p. 95

(16) Ibid, p. 96

(17) Ibid, p. 87

(18) Ibid, pp. 94-95

(19) Ibid. p. 165

En este contexto se pone de manifiesto que la hacienda municipal es cada vez más precaria por sus bajos niveles de ingresos y el desequilibrio entre ingresos y gastos. Este desnivel, normalmente, se cubre con participaciones. Es obvio que la solución adecuada es la de proveer a este nivel de gobierno un manejo más libre de su economía; la captación de más recursos por vía fiscal que evite las participaciones y la posibilidad de considerar al municipio sujeto de crédito de acuerdo a su capacidad de endeudamiento y sin la custodia de los gobiernos estatales.

Un tipo de ingreso más o menos común en los municipios es el crédito, siendo el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRA) quien principalmente los efectúa.

"Por lo que se refiere a los empréstitos, el criterio unánime es que su contratación no puede hacerse sin la aprobación previa de la legislatura del Estado, lo cual constituye una limitación a la administración libre de la hacienda municipal que - consagra la constitución federal"⁽²⁰⁾.

"Comentario por separado merecen las relaciones de los municipios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., que desde 1933 otorga financiamiento para la construcción de obras públicas autoliquidables, como son: mercados, rastos, sistemas de agua potable, alcantarillado, pavimentos, etc.

(20) Mercado Montes, Rafael, "Finanzas Municipales" en Análisis jurídico político y social de la Admón. Municipal, ENEP-Acatlán, UNAM, México, D.F. 1981, p. 11

Aún cuando la experiencia parece ser satisfactoria creemos que todavía falta al banco mucho por hacer, sobre todo, en el aspecto de asistencia técnica, asesoramiento y comunicación con las entidades municipales..."(21).

Esta ayuda podría consistir en creación de escuelas de administración pública en el ramo de obras y servicios; formación de funcionarios municipales; elaboración de programas de desarrollo; etc. "tratándose de créditos a Ayuntamientos u organismos que funcionen conforme a una ley local, el Gobierno del Estado siempre habrá de constituirse en deudor solidario o aval"(22).

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.(23) señala algunos requisitos para la otorgación de créditos; éstos se describen en el diagrama del anexo 9.

"La política crediticia de BANOBRAS incide negativamente en las zonas pobres"(24), sin embargo el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal del propio BANOBRAS destina fondos que "están dirigidos, sobre todo, a los municipios que tienen menos ingresos; de ahí que los intereses sean bajos (entre el 2.5 por ciento y el 3.5 por ciento semestral, según el tipo de obra a realizar)"(25).

(21) Acosta Romero, Miguel, Op. cit. pp. 30-31

(22) Martínez Almazán, Raúl, Op. cit. p. 163

(23) _____, Agenda del presidente municipal, Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, S.A.H.O.P., México, D.F., 1959 pp. 56-58.

(24) Martínez Almazán, Raúl Op. cit. p. 164

(25) Agenda del Presidente Municipal, Op. cit. p. 59

Por lo que respecta al Estado de México, éste se ha beneficiado de los créditos ya que BANOBRAS otorgó entre 1970 y 1975, 4 mil 282 millones de pesos en créditos que se repartieron de la siguiente manera: (26)

a)	Estado de México	27%
b)	Nuevo León	12%
c)	Chihuahua	10%
d)	Veracruz	6%
e)	Sonora	5%
f)	Guanajuato	4%

En resumen, sería conveniente que los Ayuntamientos tuvieran más y mejores ingresos en base al establecimiento del propio cabildo, sin embargo el asunto de contribuciones municipales "ha motivado que nuestra Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme haya establecido que los decretados por los Ayuntamientos y no por las Legislaturas no tienen el carácter de Leyes, (27) y hacerlas efectivas, importa una violación constitucional, y en otra ejecutoria interesante también se precisó

(26) Martínez Almazán, Raúl, Op. cit. pp. 163-164

(27) La iniciativa presidencial de diciembre de 1982 que propone reformas al artículo 115 Constitucional, en su exposición de motivos expresa que se busca el robustecimiento jurídico de los Municipios y la reestructuración de la economía municipal. Esto se refleja en artículo propuesto.

que no procede el cobro de los creados por el cuerpo edilicio de los municipios"⁽²⁸⁾.

5.2. DISPOSICIONES FISCALES Y HACENDARIAS EN EL ESTADO DE MEXICO

En la intención de analizar la situación de la hacienda municipal en el Estado de México, haremos referencia a los siguientes instrumentos jurídicos.

- a) Ley de Hacienda del Estado de México
- b) Ley de Hacienda Municipal del Estado de México
- c) Código fiscal del Estado de México
- d) Código fiscal municipal del Estado de México.

Los tres primeros de fecha 30 de diciembre de 1980, y el último del 28 de diciembre de 1979. Conviene considerar que "a partir del 1° de enero de 1971, se unificaron las disposiciones hacendarias que ahora son aplicables a los 121 Municipios del Estado de México"⁽²⁹⁾. Como consecuencia existe una sola Ley de Ingresos Municipal y una sola Ley de Hacienda Municipal con lo cual se logra que los Ayuntamientos únicamente dispongan de los

- (28) Farías, Urbano, "Estructura Financiera del Federalismo Mexicano" en - Pensamiento Político, No. 79, Vol. XX, Noviembre 1975, México, D.F. - p. 354.
- (29) Orendain Kunhardt, Ignacio y Escobedo Escobedo, Xavier, La legislación fiscal del Estado de México, Editorial I.E.E.S.A., México, D.F., 1976 p. 81.

ingresos que dichas leyes establezcan anualmente.

Antes de estudiar las leyes y códigos citados, parece importante indicar que existen fundamentos para su existencia en disposiciones jurídicas de mayor rango como son:

- a) la Constitución General de la República
Artículos 27- , 31-IV, 39, 40, 41, 73-VII,
83-X, 73-XXIX, 115,II, 117-IV a VII, 118-I, 124.
- b) la Constitución del Estado de México:
artículos 133 al 156 y 163 al 166.
- c) la Ley Orgánica Municipal del Estado de México
artículos 9-e, 13, 23-II-b, 42-XIII, 42-XIV,
42-XV, 43-I, 43-II, 43-III, 44-IX, 44-X, 44-XIV,
45-I, 45-II, 45-VI, 48-VI, 48-VII, 48-IX, 48-X
48-XI, 48-XVII-Bis, 53-III, 74 al 82, 90-I, 90-II,
90-III.

Cabe mencionar que muchos de estos artículos estipulan - restricciones fiscales y administrativas en materia hacendaria para los municipios.

Las autoridades fiscales en los municipios del Estado de México según el artículo 5° del Código Fiscal Municipal son:

- a) Los Ayuntamientos
- b) Los Presidentes Municipales
- c) Los Síndicos municipales
- d) Los tesoreros municipales

- e) Los Subtesoreros y exactores de rezagos con facultades delegadas por el Tesorero Municipal.

"... la Ley de Hacienda Municipal no contiene un capítulo de recursos en contra de actos de autoridad municipales..." pero "...las encontramos en el título sexto de la Ley Orgánica municipal que contiene un capítulo intitulado "De los recursos administrativos"⁽³⁰⁾, y en el título Quinto del Código fiscal municipal del Estado de México.

En este capítulo pretendemos el análisis de las disposiciones hacendarías y más adelante aspiramos ofrecer algunas recomendaciones que permitan al municipio una forma de vida económica más desahogada sin olvidar que "no es fácil revertir cinco siglos de crecimiento económico centralizador"⁽³¹⁾.

Estamos de acuerdo con Barat⁽³²⁾ cuando afirma que las relaciones entre el gobierno federal con los estados y los municipios se caracterizan por:

- a) Existir un excesivo poder económico y político del

(30) Ibid p. 89

(31) Olmedo, Raúl, "La crisis: el desafío municipal" en Excelsior, 1º de julio 1982, México, D.F., p. 3.

(32) Barat, Josef, Urban planning in developing countries: implementation, financing and institutional support, Ier. Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, junio 1981, México, D.F., p. 14.

- Del gobierno federal incompatible con el modelo fe
deral de la constitución.
- b) Este poder se debe a un paternalismo de autoridad política aunada a la centralización de toma de deci
siones, y a una estructura desbalanceada de impues-
tos para el gobierno federal.
 - c) El sistema institucional de planeación y toma de -
decisiones del gobierno federal y los Estados no to
man en cuenta la realidad social y espacial del de-
sarrollo urbano.
 - d) A nivel local el grado de la participación social
en la planeación es todavía insuficiente en represen
tatividad para reflejar las necesidades de todos los
grupos sociales.

Estas caracterizaciones afloran en los documentos lega-
les que nos ocupan.

En lo particular, los códigos fiscales, para el Estado
y el municipal, establecen los principios generales en materia
hacendaria, determinan las autoridades fiscales y los derechos
y obligaciones de los sujetos y autoridades; tipifica los de-
litos y fija el procedimiento administrativo de ejecución. El
Título Quinto del código fiscal municipal habla de los recursos
administrativos contra las resoluciones de las autoridades fis-
cales y el artículo segundo transitorio de esta misma disposi-

ción dice a letra "En materia fiscal municipal no procederán los recursos administrativos establecidos en el título Sexto, Capítulo Segundo de la ley Orgánica Municipal en vigor".

De acuerdo a la ley, la hacienda pública municipal percibirá, en cada ejercicio fiscal:

- a) impuestos
- b) derechos
- c) aportaciones de mejoras
- d) productos
- e) aprovechamientos, y
- f) participaciones.

Para mejor entendimiento estableceremos la diferencia entre los diferentes ingresos mencionados. Se denominan Ordinarios a los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, aprovechamientos y participantes. Los ingresos extraordinarios los conforman los empréstitos y los subsidios, entre otros.

El impuesto es la prestación en dinero o especie que el Poder Público fija unilateralmente en carácter obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal. La obligatoriedad existe ya que por la fuerza puede efectuarse su cobro y deben ser fijados en una ley. Los impuestos deben ser proporcionales y equitativos.⁽³³⁾ Los impuestos que fija la Ley de Ha-

(33) Orendain Kunkardt, Ignacio y Escobedo Escobedo, Xavier Op. cit. p. 93

cienda Municipal del Estado de México son sobre:

- a) predial en terrenos de común repartimiento no sujetos a censos.
- b) anuncios en vía pública.
- c) obstáculos en vía pública
- d) vehículos de propulsión sin motor.
- e) juegos, espectáculos públicos y aparatos mecánicos animados por monedas.
- f) uso de agua de pozos artesianos, y
- g) autorización de horarios extraordinarios.

Al analizar estos impuestos que reciben los municipios y los que recaba el Estado de México, notamos un gran desnivel que puede analizarse en el anexo 10.

Los derechos son las contraprestaciones requeridas por el Poder público, y que el particular paga, por recibir un servicio⁽³⁴⁾. Los derechos que le están permitidos a los municipios mexiquenses son por los servicios de:

- a) alumbrado público
- b) agua potable
- c) drenaje
- d) registro civil
- e) certificaciones
- f) rastros

(34) Ibid, p. 94

- g) corral de consejo
- h) mercados
- i) panteones
- j) estacionamiento en vía pública
- k) registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes
- l) alineamiento
- m) numeración
- n) licencias, y
- o) servicios de vigilancia en panteones y rastros particulares y estacionamientos de servicio público.

Las aportaciones de mejoras son tributos que el Poder Público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de Obras Públicas. ⁽³⁵⁾

Los productos son ingresos que el municipio percibe por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales. ⁽³⁶⁾ Así la Ley de Hacienda Municipal especifica los siguientes productos.

- a) por venta de bienes mostrencos
- b) por censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del Ayuntamiento, y
- c) por bosques municipales.

(35) Ibid, p. 95

(36) Ibid, p. 94

Son aprovechamientos aquellos ingresos ordinarios que no provienen de impuestos, derechos, productos, aportaciones de mejoras o participaciones.⁽³⁷⁾ Los aprovechamientos son:

- a) las multas
- b) los recargos
- c) los reintegros
- d) las indemnizaciones por daños o bienes municipales y no comunales.

Finalmente las participaciones constituyen ingresos para los municipios de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México en materia de ingresos federales y Estatales respectivamente, según lo marca el artículo 160 de la Ley de Hacienda del Estado y el 110 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

Para Martínez Almazán estas participaciones por concepto de los impuestos federales y Estatales constituyen un factor de desequilibrio regional, mientras los principales recursos sean para las zonas de mayor desarrollo económico.⁽³⁸⁾

En este sentido es importante analizar los estudios realizados por Martínez Almazán⁽³⁹⁾ donde se destaca lo siguiente para el periodo 1975-1979:

(37) Ibid. p. 94

(38) Martínez Almazán, Raúl, Las Relaciones fiscales financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México, D.F., 1981, p. 17.

(39) Ibid, pp. 99 tablas 8, 9 y 15.

- a) El estado de México es la entidad, después del D.F., que más ingreso ha tenido por participaciones del im puesto sobre ingresos mercantiles.
- b) En participaciones por impuestos especiales, el Estado de México, después del D.F. y Veracruz, ha tenido mayor participación. Sólo Tabasco y Chiapas lo han rebasado en los años 1977-79.
- c) Respecto al Programa Integral de Desarrollo Rural - (P.I.D.E.R.), el Estado de México es uno de los que menos recibe ingresos. En este período sólo reciben menos, estados como Aguascalientes, Campeche, Colima, entre otros.

Las observaciones anteriores nos llevan a la conclusión de que el Estado de México ha sido muy favorecido en el desequilibrio regional como se muestra en el anexo 11.

Este desequilibrio es patente si consideramos que posee el desarrollo industrial más importante del país, después del Distrito Federal; posee un elevado número de municipios urbanos, principalmente las que componen el área metropolitana de la ciudad de México; su sistema de conexión interurbano ha sido altamente mejorado; etc. Una observación muy importante es que este beneficio lo ha repartido de forma lo más equilibrada posible, a lo largo de su territorio, y sus asentamientos también tienen un equilibrio en todas sus regiones, a excepción de los municipios de la zona metropolitana de la ciudad de México.

5.3 LA COORDINACION FISCAL Y LAS RELACIONES INTEGUBERNAMENTALES DE LOS MUNICIPIOS.

LA COORDINACION FISCAL.

- El renglón hacendario ha sido uno de los más difíciles de administrar en el país. A este propósito Pani nos dice que "la Revolución que estalló en 1910 y que, a través de sus etapas sucesivas, ha mostrado ímpetus capaces de alterar todas las manifestaciones de la vida nacional, no había introducido hasta 1933 modificación sustancial alguna en el régimen fiscal Porfiriano, no obstante que, en muchos de sus aspectos, era fácil descubrir todavía el sello inequívoco del Sistema Colonial".⁽⁴⁰⁾ Por ello resulta de especial interés el estudio de la coordinación fiscal y las relaciones intergubernamentales después de la Revolución Mexicana.

Desde 1916 se contemplan las preocupaciones sobre apoyos financieros de la Federación a los Estados. Ello motivó que se celebraran tres convenciones Nacionales Fiscales:⁽⁴¹⁾

- a) La primera celebrada en agosto de 1925 planteó la distribución de las fuentes de ingreso para cada nivel de gobierno pero no llegó a convertirse en algo más.

(40) Pani, Alberto J., La política Hacendaria y la revolución. Editorial Cultural, México, D.F., 1926, p. 35.

(41) Martínez Almazán, Raúl, Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de desarrollo municipal, México, D.F., 1981, p. 15.

- b) La segunda realizada en Febrero-Marzo de 1933 nuevamente volvió ha hacer varias recomendaciones -- que sólo se quedaron en eso.
 - c) La tercera Convención se lleva a cabo a fines de 1947 recomendando el aprovechamiento de las fuentes de ingreso bajo la coordinación. Así se crea la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y la Ley de Compensaciones a los Estados que forman los Convenios de Coordinación.
- En la segunda Convención se precisó que no se gravará ninguna actividad por los impuestos y que sea una la autoridad la que administre, determine y recaude el impuesto. "Esto resultó muy importante para la legislación fiscal federal y local, - aunque con ello se inició una tendencia de aumentar las facultades privativas la Federación y por consecuencia prohibida a los Estados"⁽⁴²⁾ y municipios.
- En los informes presidenciales podemos encontrar ideas que abundan sobre las mencionadas Convenciones:
- a) El 10. de Septiembre de 1925 Plutarco Elías Calles mencionó que "La Convención inició sus labores con el nombramiento de dos comisiones: la

(42) Farías, Urbano, "Estructura financiera del federalismo mexicano" en Pensamiento Político, No. 79, Vol. XX, Nov. 1975, México, D.F., p. 357-358.

primera, para formular un plan de arbitrios y la otra para examinar el problema de la concurrencia" (43)

La asamblea en esta ocasión aprobó que se realizara una Convención Fiscal Nacional cada cuatro años. Conviene aclarar que la Ley de Ingresos de 1925 ya denominaba a estos como "impuestos", "derechos", "productos" y "aprovechamientos".

- b) La Segunda Reunión que debió realizarse en 1929 no se llevó a cabo hasta principios de 1933. A ella se refiere Pascual Ortiz Rubio en su informe del 10. de Septiembre de 1932: "Como las conclusiones de mayor trascendencia de dicha Convención de 1925 -tal es, por ejemplo la iniciativa de reformas constitucionales enviada al H. Congreso de la Unión desde fines de 1926- han sido olvidadas o desatendidas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha convocado, para enero del año entrante a la segunda Convención Nacional Fiscal..." (44)

Es notorio el retraso que sistemáticamente se daba a este tipo de reuniones.

- (43) México a través de los informes presidenciales, Tomo 4, La hacienda pública, volumen 1, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, México, D.F., 1976, p. 407.
- (44) Ibid, p. Vol.** pp. 478-479.

Un año después el 10. de septiembre de 1933 Abelardo L. Rodríguez informa al Congreso que la 2a. Reunión "Tuvo el buen juicio de habilitar a su propia Comisión Permanente como órgano de estudio, información y consulta en materia fiscal"⁽⁴⁵⁾.

c) Durante 1936 Lázaro Cárdenas propone una reforma constitucional Artículo 73-XXIX delimitando los campos impositivos de la Federación, Estados y Municipios, pero será aprobada hasta el año de 1940. Esta delimitación es como sigue⁽⁴⁶⁾

i) Gobierno Federal: Contribuciones sobre comercio exterior; impuestos sobre la renta; tributos sobre recursos naturales; gravámenes a instituciones de crédito e instituciones de seguros; tributos especiales a la industria; impuestos sobre energía eléctrica, derivados de petróleo, ferrocarriles, empresas de transporte, hilados y tejidos, azúcar, fósforos, tabacos, alcoholes, agua miel, cerveza; impuestos sobre loterías, rifas, maderas y bosques, servicios públicos concesionados; rendimientos sobre propiedad territorial.

(45) Ibid, p. 494

(46) Martínez Almazán, Raúl, Op. Cit. pp. 33-34

- ii) Gobierno Estatal: participaciones federales sobre: impuesto sobre la renta, explotación de recursos naturales, tributos especiales - siempre y cuando el estado no grave la misma fuente, impuestos sobre energía, textiles, - tabacos, etc., impuestos al comercio y a la industria.
 - iii) Gobierno Municipal: participaciones federales sobre explotación de recursos naturales, tributos especiales mientras el Estado no grave la misma materia, rendimiento sobre la propiedad territorial en predios rústicos o urbanos.
- d) La tercera reunión se verifica del 10 al 20 de noviembre de 1947. Siendo presidente de la República Miguel Alemán quien el 10. de Septiembre de 1948 informó a la Nación: "Por vía de ejecución de las resoluciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal en la nueva Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se incluyeron bases que permiten a los Estados participar en su rendimiento y colaborar en su administración y recaudación y en la Ley de Ingresos del Erario Federal; para el presente año se aumentó el monto de los subsidios concedidos a los Estados con

cargo a la Contribución Federal"⁽⁴⁷⁾.

De esta manera los Estados y Municipios participan de los gravámenes federales.

- e) Una consecuencia inmediata de la 3a. Convención es la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a los estados del 29 de diciembre de 1948 y la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM).

El Plan Nacional de Arbitrios recomienda atribuir exclusivamente a los municipios las contribuciones sobre diversiones y espectáculos públicos, mercados, degüellos, comercio ambulante y menudeo, derechos por servicios públicos municipales y pagos de licencias y permisos que expide la autoridad municipal.

- f) El 28 de Diciembre de 1953 se aprueba la Ley de Coordinación fiscal entre la Federación y los Estados. Esto constituye el primer esfuerzo para armonizar los sistemas tributarios federal y estatales. El Presidente Adolfo Ruiz Cortines se refiere a ella el 10. de septiembre de 1954 así: "Está ya vigente la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, dictada con apoyo en la fracción IX del artículo 73 constitucional y la nueva Ley del Impuesto sobre

(47) México a través de los informes presidenciales, Op. cit. vol.** p. 591

la Renta".⁽⁴⁸⁾ Asimismo "La Comisión Nacional - de Arbitrios, empezó a funcionar en marzo de este año..."⁽⁴⁹⁾ Esta comisión coordina la acción impositiva de los diferentes niveles de Gobierno.

- g) En 1954, el 10. de Enero, la Federación cuenta - con la Ley de Compensaciones a Estados que celebran convenios de coordinación en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles.
- h) Para 1960 sólo faltaban de coordinarse catorce - estados. En ese momento se otorgaba el 40% de - los impuestos a los estados y además un 20% de - los mismos a los respectivos municipios, en caso de estar coordinados.⁽⁵⁰⁾
- i) En la década de los 70's la coordinación gana - adeptos: en 1971 se incorporan Chihuahua y Nayarit; en 1972 lo hace Tamaulipas; para 1973 la totalidad de las entidades federativas celebraron su respectivo Convenio de Coordinación.⁽⁵¹⁾
- j) Luis Echeverría en su informe del 10. de Septiembre de 1974 manifestaba que "se ha elevado la - participación de los fiscos estatales y municipales en la recaudación.

Los convenios fiscales del Gobierno Federal con

(48) Ibid, p. 648

(49) Ibid, p. 649

(50) Farías, Urbano, Op. cit. p. 359

(51) Martínez Almazán, Raúl, Op. Cit. pp. 15-16

los Estados muestran logros positivos. La provincia contribuye al financiamiento total del presupuesto en cerca del 50 por ciento. En esta forma hacemos efectiva nuestra política redistributiva, destinándose al interior del país un porcentaje mayor y creciente del presupuesto" (52).

- k) La Nueva Ley de Coordinación Fiscal de 1979 tenía como objeto coordinar el sistema fiscal de la federación, Estados y Municipios, estableciendo las participaciones correspondientes a sus haciendas y se crea el Fondo General de Participaciones con el 13% de ingresos totales. (53) En 1979 se desintegra la Comisión Nacional de Arbitrios. "La introducción del Impuesto al Valor Agregado a partir de enero de 1980 implicó un cambio en las relaciones fiscales -- entre la Federación y las entidades federativas, -- por lo que simultáneamente con la iniciativa de Ley del Impuesto referido se propuso el establecimiento de un nuevo sistema nacional de coordinación fiscal". (54).

"Hasta ahora los convenios de Coordinación Fiscal que están en marcha han mejorado en cierta medida las finanzas loca

(52) México a través de los informes presidenciales, Op. cit., vol. ** p. 828

(53) Martínez Almazán, Raúl, op. cit. pp. 44-45.

(54) Retchkiman, Benjamín y Gral. Valdivia, Gerardo, El Federalismo y la -- Coordinación Fiscal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, D.F., 1979, p. 15.

les, pero son todavía tímidos intentos que deben ser acompañados de un ansiado robustecimiento de la esfera económica de los Estados y los municipios, como del establecimiento de mecanismos financieros novedosos que otorguen a dichos niveles de gobierno un manejo más autónomo y equitativo de sus recursos"⁽⁵⁵⁾.

El caso de Tabasco demuestra que "han mejorado en cierta medida las finanzas locales" ya que en ese estado se ha reintegrado a los municipios los ingresos correspondientes al impuesto predial. Otro ejemplo lo constituye el Estado de Guanajuato que en su Ley de Vigorización Municipal estipula que los municipios recibirán:

- a) 50% de los impuestos estatales.
- b) 40% de los derechos estatales.
- c) 50% del impuesto predial urbano
- d) 18% de las participaciones del Fondo General
- e) 100% del fondo de fomento municipal.

La iniciativa presidencial de 6 de diciembre de 1982 - que propone las reformas al artículo 115 constitucional, en su fracción IV determina las siguientes contribuciones municipales:

- a) sobre la propiedad inmobiliaria
- b) las participaciones federales,
- c) los ingresos derivados de la prestación de servicios.

(55) Valencia Carmona, Salvador, "El Federalismo mexicano: Teoría y Práctica" en Pensamientos Universitarios, No. 22, U.N.A.M., México, D.F., 1979, - p. 15.

Sin embargo se especifica que los municipios podrán celebrar convenios en los Estados para que éste se haga cargo de la administración de las contribuciones inmobiliarias. En lo referente a las participaciones federales, estas están sujetas a la determinación del Congreso Local. Asimismo la Legislatura de cada Estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios y los ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos de acuerdo a los ingresos disponibles.

Todo lo anterior hace ver que la coordinación fiscal cada vez se hace más necesaria entre los tres niveles de gobierno. Debe estar más depurada y requiere de más amplias relaciones intergubernamentales.

Así las cosas en Febrero de 1983 se firma en Toluca el Convenio Unico de desarrollo (C.U.D.) entre el Estado de México y la Federación, en los antecedentes se estipula que "durante los años de operación del Convenio Unico de Coordinación (de 5 de Febrero de 1980), se han constatado que es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero más importante con que ha contado los Ejecutivos Federal y Estatales para integrar y armonizar, en un solo esquema, las acciones intergubernamentales de competencia concurrente, así como aquellas de interés común, a fin de promover el desarrollo socioeconómico regional".

De esta manera se denomina en 1980 "Unico de Coordina-

ción" al Convenio Unico de Desarrollo (C.U.D.) hace mención del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) mismo que será el instrumento idóneo para el Estado de México en donde puedan concurrir, oír y escuchar voces las autoridades locales - (gobernador y presidentes municipales), las autoridades de la administración pública y federal los servidores públicos de la administración pública paraestatal; a fin de lograr la coordinación de acciones tendientes al desarrollo local en cada rubro; obras públicas, desarrollo urbano, educación, salud, etc.

El mismo C.U.D. dispone "promover, en el seno del COPLADE, una mayor participación de los Municipios de la Entidad en el proceso integral de planeación, a fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación democrática" y los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a "Coordinar sus decisiones a efecto de consolidar el COPLADE como la única institución para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de las tres instancias de gobierno, en el marco de la planeación democrática, así como para promover la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente Convenio, propiciando en estas tareas, la participación de los sectores social y privado y con el apoyo del Sistema Bancario del País en materia de planeación financiera".

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

"Parece haber una relación directa entre la importancia demográfica-económica del municipio y sus relaciones con la federación, así como con la entidad federativa; a mayor importancia existen relaciones más estrechas, a menor importancia las relaciones se diluyen". (56) Esta aseveración es confirmada por diversos autores y por la declaración misma de las autoridades de los municipios. De acuerdo a ello son los municipios urbanos los que mantienen más relaciones con la Federación y el Estado y con más intensidad. Por ello describiremos brevemente las relaciones que los municipios urbanos del Estado de México deben guardar con los niveles superiores de gobierno de acuerdo a las ideas de Miguel Acosta. (57)

Las relaciones del municipio con la federación pueden ser constitucionales, administrativas, jurídicas, políticas o con órganos intermedios como son las empresas paraestatales, -- además de las fiscales y financieras que se han explicado líneas arriba. En relación a cada una de las dependencias federales -- podemos destacar las siguientes:

- a) Con el Departamento del Distrito Federal.

Dado que el mayor perímetro del D.F. colinda con el Estado de México y hacia éste se proyecta el creci-

(56) Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas" en Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, Los Municipios de México, Instituto de Investigaciones sociales, U.N.A.M., México, D.F., 1978. p. 23.

(57) *Ibid*, pp. 25 y ss.

miento de la mancha urbana metropolitana de la Ciudad de México, sus relaciones se refieren a servicios públicos como pueden ser la captación de agua (cuenta del Lerma), drenaje (drenaje profundo), viabilidad y transporte (ejes viales, red del metro y líneas de camiones), policía preventiva, alumbrado, etc.

- b) Con la Secretaría de Gobernación pueden tener relaciones en materia de imprenta, cultos (apertura y clausura de templos), y de Ley Federal Electoral.
- c) Con la Secretaría de la Defensa Nacional las relaciones de los municipios se efectúan a través de las zonas militares (orden y seguridad territorial) y del servicio militar nacional (junta municipal de reclutamiento).
- d) Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se mantienen relaciones para percibir las participaciones en impuestos federales (establecidas en los convenios de coordinación fiscal).
- e) Con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se establecen relaciones para conservar los suelos y bosques en materia de parques nacionales y en lo relativo a obras de riego y de explotación de agua.
- f) Con la Secretaría de Programación y Presupuesto se relacionan los municipios para coordinar los progra-

mas de gastos públicos, planes de desarrollo económico e inversiones del Ejecutivo Federal en territorio municipal. Asimismo en materia de censos y estadística.

- g) Con la Secretaría de Comunicaciones y transportes - se llega a tener relaciones en la construcción de caminos, puentes, estaciones de ferrocarril o aeropuertos, así como todo lo relacionado con los servicios de correo, telégrafo y policía de caminos.
- h) Con la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal existen nexos con aquellos municipios donde existan explotaciones mineras y desarrollos industriales.
- i) Con la Secretaría de Salud.
Con esta dependencia se coordinan los servicios de salud, y todo lo relativo a salubridad, inspección y expendio de alimentos y bebida y otros servicios de higiene. La Comisión Constructora de esta Secretaría suele realizar obras de agua potable.
- j) Con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología -- existen los nexos relativos a planes de desarrollo urbano, conurbaciones y problemas de contaminación.
- k) Con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial - las relaciones que guardan los municipios son en materia de pesos y medidas, precios, sociedades cooperativas y desarrollo industrial.

- l) Con la Secretaría de Turismo se tienen las relaciones correspondientes a los servicios turísticos (parques naturales, centros históricos, centros de recreo).
- m) Con la Procuraduría General de la República los municipios tendrán relaciones en todo lo concerniente a la denuncia y persecución de los delitos federales cuya averiguación previa se lleve a cabo en su jurisdicción.
- n) Con otros organismos como pueden ser Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y el propio Partido Revolucionario Institucional que aunque no es un órgano de la administración pública federal por la realidad política del país existe -- cierto nivel de relación.

En las relaciones que existen entre municipios del Estado de México y el Gobierno Local se puede apreciar variadas relaciones con diferentes secretarías del Ejecutivo Estatal:

- a) Con el Gobernador ya que desde un punto de vista político existe cierta relación personal entre éste y los presidentes municipales, síndicos y regidores. Así mismo se tienen relaciones cuando el Gobernador promueve obras intermunicipales, así mismo cuando -

se requiere la compra-venta de bienes municipales y al celebrar contratos.

- b) Con el Secretario de Gobierno ya que es la persona que jerárquicamente ocupa el segundo lugar en la estructura político-administrativa.
- c) Con la Secretaría de Finanzas se tienen relaciones financieras para la recaudación y cobros de las participaciones municipales en impuestos federales y estatales.
- d) Con la Procuraduría General de Justicia del Estado en lo concerniente a denuncia y persecución de delitos.
- e) Con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Existe una relación muy estrecha dado que el municipio, y principalmente el urbano es un "otorgador" de servicios y estos requieren de obras públicas. Por su parte lo relativo al crecimiento de la mancha urbana tiene que ver con esta Secretaría.

- f) Con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social se coordinan todos los servicios de instrucción primaria, secundaria y bachillerato y todas -- aquellas relacionadas con el bienestar social cultural y deportivo de la población.
- g) Con la Secretaría de Desarrollo Económico se tienen que mantener las relaciones encaminadas a mantener

- la armonía de la economía local con la del Estado.
- h) Con la Secretaría de Planeación todo lo que se relaciona con proyectos de planeación que afecten a los municipios.
 - i) Con otras Secretarías como la del trabajo, Desarrollo Agropecuario, de Administración y con el Sector descentralizado como son entre otros:
 - i) Desarrollo integral de la Familia del Estado - (DIF).
 - ii) Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS).
 - iii) Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (CEAS).
 - iv) Instituto de Seguridad Social de los trabajadores al Servicio del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

Cabe anotar que hay una cantidad importante de actividades que deben ser coordinadas entre la federación, estados y municipios como son: educación, salubridad, electricidad, recursos hidráulicos, aspectos electorales, etc.

Por su parte el municipio también debe contemplar relaciones con el Poder Legislativo y con el Poder Judicial del Estado:

- a) Con la Cámara Local se tienen determinadas relaciones como las correspondientes o las contribuciones que podrán cobrar los municipios y la aprobación -

de ley de ingresos. Asimismo existen nexos en el momento de iniciar leyes en el Congreso. La aprobación de concesiones de servicios Públicos, de contratación de obra pública, y de la disposición de los bienes municipales son otros vínculos.

- b) Con el Tribunal Superior de Justicia se tiene el nexo correspondiente a los jueces de paz o jueces municipales.

En resumen podemos anotar que las relaciones o vínculos que las autoridades municipales deben tener con la federación y el estado son más que importantes para lograr sus objetivos y alcanzar el desarrollo urbano al que se aspira. Esta situación debe ser contemplada en la organización municipal a fin de que esa relación se dé de hecho para bien de los municipios.

El mismo Convenio Único de Desarrollo de 1983 plasma en el capítulo VII, "de los programas sectoriales", la coordinación entre el Ejecutivo del Estado y la Administración Pública Federal a través de las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; de la Contraloría; de Energía, minas e industria paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública; etc., pero no hace mención a la Administración Pública Paraestatal que en estos momentos cobra tanta importancia como la Federal.

Consideramos de gran importancia que la administración Pública Paraestatal también esté presente en COPLADE ya que instituciones como CONASUPO, Comisión Federal de Electricidad, -- Fertilizantes Mexicanos, Banrural, Caminos y Puentes Federales de ingresos y servicios conexos, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., tienen una intensa relación a nivel local y algunas de ellas como C.F.E. deben tener un gran entendimiento a nivel municipal.

De esta manera en los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo (similares al COPLADE) tendrían en su seno a representantes del Sector Paraestatal.

Lo anterior se cree conveniente dado que no existe ningún foro donde Gobernador o Presidentes Municipales puedan hacerse oír ante los organismos Paraestatales y, repetimos, en muchas ocasiones es más común que a nivel municipal se tengan relaciones con una Paraestatal que con una Secretaría de Estado.

5.4 CONSIDERACIONES PARA MEJORAR LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO

Las empresas públicas es un tema ampliamente polémico - donde las opiniones están muy encontradas. Generalmente se habla de empresas públicas a nivel nacional es decir, aquellas empresas propiedad del Estado. En este apartado nos referiremos preferentemente a la empresa pública propiedad del municipio - que se ha dado en llamar "empresa paramunicipal".

- Si ya hemos aceptado que el municipio debe participar en la vida económica de su territorio, es fácil pensar que la empresa pública puede ser uno de los caminos adecuados.

Podemos ubicarnos en el ámbito polémico, citando a Gaspar Ariño cuando dice que "...toda empresa económica, industrial o comercial, requiere ante todo libertad. Y después un poder ordenador, una mente creadora y una autoridad capaz de integrar y -- ajustar los distintos elementos que la integran con rapidez, sin sujeciones a normas rígidas. De ahí que el derecho público, sus formas clásicas de organización, sus procedimientos de actuación y control se han mostrado inadecuadas para encuadrar tales actividades..."(58)

Otro punto de vista es de Miguel de la Madrid: "En la práctica, la empresa pública enfrenta responsabilidades y restricciones que regulan y condicionan su conducta de administración y estrategia financiera. Cuando el Estado, a través de la creación de la empresa pública decide participar en la economía, persigue un objetivo dentro de su programa de gobierno y convierte a ésta en su instrumento de actuación; en términos objetivos, debemos reconocer que le presentan distintos aspectos -- que los distinguen del sector empresarial privado y que, en consecuencia, les componen patrones de conducta diferente"(59).

(58) Ariño Ortiz, Gaspar, La Empresa pública, una casa sin amo. copia mecanografiada, Madrid 1981, p. 5.

(59) Madrid Hurtado, Miguel de la, "Algunas cuestiones actuales del financiamiento de la empresa pública" en Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, No. 7 México, D.F., 1978, p. 86. El subrayado es mío.

Hay que entender que empresa pública y empresa privada tienen diferentes objetivos. Así la empresa pública que en todo momento tiene como objetivo el social es entendible que propicie la redistribución del ingreso, que mantenga el empleo o que colabore eficazmente para brindar servicios públicos. En cambio la empresa privada no está creada para este tipo de objetivos. Es obvio que su interés fundamental es la utilidad y -- por ello se comprende su insistencia por la productividad, eficiencia, etc.

Para ello cada una al tener diferentes objetivos, habrá que estudiarlas, medirlas y entenderlas de acuerdo a los ya citados objetivos y por tanto no son comparables. Y al querer -- comparar, habrá por fuerza situaciones antagónicas.

A pesar de que la empresa pública tenga diferentes objetivos que la empresa privada, "considero que debe seguirse, en términos generales, un principio de equidad en que la empresa pública tenga las posibilidades de cubrir sus costos; que sea el usuario del bien o servicio el que cubra el costo correspondiente y no se traslade a la sociedad en su conjunto; y que el Estado se abstenga de subsidiar actividades que no cumplan o respondan a objetivos de política económica y social".⁽⁶⁰⁾

"Al estar el sector paraestatal bajo el control del Estado, es también responsabilidad del gobierno dictar políticas -- convenientes que redundan en maximizar la eficiencia de las em-

(60) Ibid, p. 90. El subrayado es mío.

presas. No es tolerable que la ineficiencia o el desperdicio... se trasladen al público consumidor en precios injustificadamente altos"⁽⁶¹⁾

A estas alturas podemos afirmar que el municipio de acuerdo a los criterios anotados, podrá establecer empresas públicas, - en las cuales se fijan claramente los objetivos de carácter social o económico y de esta manera se podrá propiciar el empleo, desarrollar una economía más ágil, beneficiar a la comunidad a través del precio del producto, u ofrecer un mejor servicio público.

Gaspar Ariño afirma que "es preciso distinguir tres elementos cuya titularidad no tiene por qué coincidir: propiedad, gestión y dirección (control). En la moderna sociedad industrial y urbana -a la luz de los principios de economía de mercado- corresponde al Estado irrenunciablemente el último de ellos."⁽⁶²⁾ La idea que Ariño trata de imponer es de que el Estado lleve a cabo el control de las actividades socialmente esenciales pero que la propiedad quede en manos particulares así como la gestión de las mismas.

Para Miguel de la Madrid "el Estado se reserva su participación exclusiva o asociado con particulares en renglones que son estratégicos para la marcha económica general del país y que

(61) Ibid, p. 91

(62) Ariño Ortiz, Gaspar, El Servicio público como alternativa, mimeografiada, Madrid, 1981. p. 540.

conviene controlar de manera directa para afirmar la rectoría general del poder público en los fenómenos de la producción y la distribución". (63)

Parece ser que, en el caso de las empresas municipales y particularmente en el Estado de México, la fórmula que ha sido adecuada es la de una participación del municipio, de los particulares y del Estado. De esta manera se podrán conjugar las bondades que se le asignan bien a las empresas públicas como a las privadas ya que el gobierno local tendrá la rectoría del ramo económico correspondiente o del servicio público que se ofrece pero la participación de los particulares hará que se tenga un adecuado manejo de la empresa a fin de conseguir las utilidades que socialmente se puedan obtener.

Es conveniente "desarrollar una serie de actividades de promoción y colaboración municipales mediante la descentralización administrativa municipal y acuerdos intermunicipales, materias de las que hasta ahora no se ha ocupado nuestra legislación". (64)

Esta última recomendación nos hace reflexionar sobre la cooperación intermunicipal que poco o nada se ha practicado pero que sería una ventaja para los municipios pobres de nuestro país.

(63) Madrid Hurtado, Miguel de la, op. cit. p. 85.

(64) Mercado Montes, Rafael, "Finanzas municipales" en curso Análisis Jurídico político y social de la administración municipal, E.N.E.P., Acatlán, D.N.A.M., México, D.F., 1981, p. 10.

"La cooperación intermunicipal es una de las varias medidas propugnadas para combatir la crisis existente en el régimen y en la vida local. Lo mismo que las demás, por si sola no es, ni puede ser solución total, perfecta, pero sí que es una buena solución, un eficaz remedio. Tiene entre otras las ventajas siguientes:

- 1) Respetar la existencia de los municipios.
- 2) Remediar una gran parte de las debilidades administrativas, técnicas, económicas y financieras de las municipalidades
- 3) Reforzar los poderes y mantener las libertades comunales.
- 4) Evitar, en muchos casos, el remedio heróico de la anexión y la fusión.
- 5) Inscribir la técnica más moderna en los servicios públicos y darlos a los administrados mejor y más extensos.
- 6) Reducir los costos y gastos de realización de las obras e instalación, explotación y prestación de los servicios.
- 7) Racionalizar y agilizar una gran parte de las tareas de las administraciones municipales y llegar a normas uniformes, y
- 8) Habituar a los rectores de las municipalidades a una acción común, cooperativa, realizadora y contribuir a la desaparición de los prejuicios particulares, de

la política de campanario". (65)

Es una primera instancia y a efectos de que los municipios más desprotegidos, que son la mayoría, puedan desarrollarse en la administración de los servicios públicos, se antoja -- pensar que una empresa pública intermunicipal para ofrecer determinado servicio podría ser la solución a la escasez de servicios. Podría ser el caso del agua potable y el alcantarillado, o del mercado y el rastro. De esta forma cada municipio -- ofrecería el servicio haciéndolo sólo una parte de la inversión que se requiere y pagando una porción del mantenimiento necesario. En aquellos lugares donde ya existan los servicios públicos elementales, los ayuntamientos podrían avocarse al desarrollo económico creando empresas intermunicipales de comercialización de productos locales o de transportación de los mismos.

Es importante anotar que al crear estas empresas hay -- que desvirtuar vicios cometidos con anterioridad por lo cual se debe pensar en tarifas adecuadas, costos sin inflar, administración mínima y eficiente sin burocratización, préstamos y financiamientos sin exceso, etc., etc.

Para Gaspar Ariño el Gobierno no debe ser propietario de las empresas, ni aún de las de servicios públicos, que en su juicio deben concesionarse y para ello menciona las siguientes

(65) Márquez Carbo, Luis, "La cooperación intermunicipal" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Ediciones F.N.A.P. - No. 3, Julio-Septiembre 1981, p. 24

ventajas: (66)

- a) descargar el erario de fuertes inversiones iniciales.
- b) liberar a la administración de burocracia.
- c) obtener una alta productividad.
- d) asignar mejor sus recursos.
- e) ofrecer mejor calidad de servicio.

Y también enumera sus desventajas:

- a) tendencia a establecer un sistema de precios superiores a los públicos.
- b) desconocimiento de costos sociales y políticos.
- c) descapitalización del servicio al acercarse el plazo de vencimiento de la concesión.
- d) reducción del servicio en los sectores más desprotegidos.
- e) rotación de personas que son directivos de las empresas y pasan a ser funcionarios de gobierno o viceversa.

Aunque algunas de las ventajas pueden ser tentadoras, - las desventajas son las que más deben advertirnos que la concesión en pocas ocasiones funciona bien y sobre todo tomadas en cuenta en un país como el nuestro donde una gran capa de la población requiere atención. Es más, el propio Ariño resume la -

(66) Ariño Ortiz, Gaspar, El Servicio público como alternativa, op. cit. p. 554.

actuación de una empresa privada en concesión como "...la explotación sin contemplaciones mientras estas empresas fueron un suculento negocio, y su abandono por los grupos capitalistas cuando empezó a dejar de serlo."⁽⁶⁷⁾

Las ventajas de la empresa pública también son señaladas por Ariño:⁽⁶⁸⁾

- a) permite la acumulación de capital y la fácil recaudación, en ocasiones, de impuestos encubiertos (en los precios).
- b) crea economías externas y asume costos sociales.
- c) opera mediante una política de precios bonificados, una redistribución de rentas en favor de los desprotegidos.
- d) Es un elemento de control directo de la economía por parte del Estado (municipio), para lograr objetivos nacionales (locales).

Una vez más, al pronunciarnos por la empresa pública municipal después de analizadas sus ventajas, nos referimos a Luis Márquez:⁽⁶⁹⁾

"Las municipalidades se han convertido en entes económicos y sociales. Su vida administrativa ha extendido (o debe extender), enormemente su campo de acción".

(67) Ibid, p. 558

(68) Ibid, p. 557

(69) Márquez Carbó, Luis, Op. cit. p. 51.

"El territorio como base de delimitación de la esfera de la competencia administrativa va dejando de ser una expresión geográfica para convertirse en un concepto jurídico delimitador"...

"...los poderes locales deben traspasar los estrechos límites de su término municipal mediante el uso de las fórmulas -- del intermunicipalismo y la intermunicipalización".

Con todo lo anterior es fácil advertir que de acuerdo a los intereses de cada municipio y su propia situación, una alternativa altamente eficaz es la empresa pública intermunicipal. Esta situación queda demostrada con los hechos en el Estado de México donde en julio de 1983 los municipios de Villa Donato -- Guerra, Valle de Bravo, Villa de Allende, Amanalco de Becerra y Villa del Carbón firmaron convenio para la creación de la empresa intermunicipal "Protectora e industrializadora del Bosque", para todo lo relativo a tala y siembra y procedimiento del recurso forestal. Así mismo se creó la empresa "Comercializadora del Valle de Bravo, S.A. de C.V. para la distribución y renta de los productos. (70)

La intermunicipalización puede ir más allá de la simple participación en empresas públicas. Podrían realizarse convenios para la creación de asociaciones de municipios que comprendan una región geográfica y económicamente bien definida, a fin de desarrollarse mucho mejor en la prestación de servicios y so

(70) El Universal, 10. de julio de 1983, México, p. 25.

bre todo en la producción y comercialización de sus fuentes de riqueza.

La intermunicipalización puede abarcar diferentes aspectos a saber: (71)

- a) Abastecimiento de agua: Entre varios ayuntamientos y el Gobierno del Estado y los particulares para crear una empresa de tipo técnica.
- b) Obras Sociales: Para establecer maternidades, centros de salud, etc.
- c) Extinción de incendios: a través de trabajo voluntario y una base permanente.
- d) Desarrollo Económico: creación de agroindustrias, empresas turísticas, empresas de transporte, etc., creando empresas de tipo comercial o industrial.
- e) Desarrollo Urbano: Urbano, en el caso de una conurbación o interurbano para desarrollo de las vías de comunicación entre ciudades y de las vocaciones de las poblaciones.
- f) Desarrollo Cultural: Talleres de publicaciones, -- pintura, artesanías, técnicas en colaboración con asociaciones civiles o instituciones estatales nacionales.

En resumen es posible considerar que entre las alternativas que se cuentan para que el municipio pueda evolucionar y

(71) Márquez Carbó, Luis, op. cit. pp. 41-50

desarrollarse, está la empresa pública municipal que debe contemplar, entre otras, las siguientes ponderaciones:

- a) Debe fijar claramente el objetivo que persigue.
- b) El objetivo debe tener un claro contenido social que propicie entre otras cosas:
 - creación o mantenimiento de fuentes de empleo
 - redistribución del ingreso
 - producción de un bien o servicio necesario, etc.
- c) El usuario, y no la sociedad, es quien debe cubrir - el costo correspondiente, sin que existan subsidios.
- d) Cuando se pretenda beneficiar al consumidor del bien o servicio ofrecido a través de precios o tarifas, - estas no deben estar por debajo del costo. A lo más debe afectarse cierto nivel de utilidad. Deben además considerar los hábitos de consumo de la población.
- e) Tener muy presente si la empresa tendrá algunos de las siguientes acciones:
 - de prestación de servicios en cuyo caso la administración municipal es la protagonista y responsable de la acción como titular y en exclusiva.
 - de producción de bienes donde no por fuerza deba - tener la titularidad, pero si el control.
- f) Los administradores Directores o Gerentes deben ser - personas que conozcan el ramo, que lleven una gestión exitosa y que mantengan una vida financiera sana de -

la empresa para que no parezca una "casa sin amo" o "empresa sin empresario". No debe verse como puesto político el de la dirección de una empresa pública.

- g) Por otra parte, aunque la empresa se piense con criterios rentables, no hay que perder de vista los costos políticos y sociales, que en ocasiones, son los que rigen las decisiones.
- h) Contemplar en la medida de lo posible, la intermunicipalización para que se reduzcan las inversiones -- iniciales, se apliquen mejores técnicas, se mejore la administración, se fomente algún rubro económico, etc., sobre todo en aquellos municipios de escasos recursos, pudiendo así realizar empresas rentables.
- i) Entre los giros que pueden llevarse a cabo están los siguientes:
- turísticos. En zonas arqueológicas, parques naturales o ciudades de interés.
 - artesanales. En poblaciones donde se realicen actividades textiles, en maderas, láminas, etc.
 - agroindustrias. En zonas donde el producto primario pueda ser procesado para darle valor agregado.
 - de comercialización. Para llevar al mejor mercado los productos elaborados.
 - extractivas y de recursos naturales.

- de transportación. Cuando la zona exija un desarrollo industrial.
 - de transformación regional. En aquellas regiones donde el transporte es esencial para sacar los productos y de ello dependen los costos de la venta.
- j) que no se convierta el municipio en un "hospital de empresas".
- k) que concurra el sector social como accionista de estas empresas en el mayor porcentaje posible a fin de que exista un esfuerzo conjunto de la comunidad municipal en el desarrollo local y que sean pagados los dividendos que corresponden, en virtud de que se piensa en empresas sanas con un nivel razonable de utilidad.
- l) lograr una planeación financiera municipal donde estén contempladas este tipo de empresas.

Así las cosas, la empresa pública puede ser el instrumento para disminuir las tasas de desempleo local; lograr una mejor distribución del ingreso; incrementar la inversión, dinamizar la economía municipal, etc., "pero todo ello no será posible de obtener si no logramos que nuestras empresas públicas operen en condiciones financieras sanas y sólidas basadas en una relación adecuada entre sus costos y sus precios, entre su capital y su pasivo y con el necesario equilibrio entre sus fines corporati-

vos y las grandes metas de la política nacional".⁽⁷²⁾

En el Estado de México, la Ley Orgánica Municipal no se refiere a la empresa pública y hace muy leve referencia a la intermunicipalización, o colaboración municipal como le denomina. Sólo los artículos 4º, 6º y 42º dejan entrever esta situación. En especial la fracción XV del artículo 42 dice a la letra que - los municipios puedan: "celebrar convenios de colaboración con otros municipios de la Entidad;⁽⁷³⁾ con el Estado o particula res y remitirlos, en su caso, a la Legislatura Local para su -- aprobación, a través del Ejecutivo".

Sin embargo el Gobierno del Estado de México, a pesar de que la L.O.M. no propicia a la empresa pública y la intermunicipalización, ha dado pasos firmes apoyando la creación de empresas "paramunicipales" que en varios casos son empresas entre varios municipios.

Asimismo, como ya quedó anotado, el sector social está participando en las empresas en un 60% teniendo un 10% el municipio y un 30% el Estado. Esto es una muestra de que la titularidad del municipio o el Estado en una empresa municipal no deba ser total y que su creación esté bajo el criterio del control, propiciando un desarrollo más dinámico de la región.

Posiblemente este tipo de acciones esté más cerca de la

(72) Madrid Hurtado, Miguel de la, Op. cit. p. 94

(73) Sería interesante contemplar la posibilidad de aquellos municipios que sin ser de la misma entidad conformen una zona geográfico-económica.

idea de Lekacham: "Mi tipo de socialismo democrático tendrá un grado considerable de orientación Social para la inversión, y - dentro de ella, una abundante actividad empresarial. Yo asignaría los créditos preferencialmente. Daría preferencia a las actividades municipales, a las cooperativas y a las patrocinadas por los Sindicatos"(74)

(74) Lekachman, Robert, "Conversación con Michael Novak y Robert Lekachman" en Facetas, No. 60, 2-1983. Washington, D.C. p. 66

PLANEACION URBANO-FINANCIERA

La planeación es una fase administrativa que hasta últimas fechas se ha llevado a cabo en el país con todo el rigor que se merece. En el ámbito municipal no ha sido desarrollada ampliamente, a excepción de algunos municipios urbanos. Sin embargo la planeación es la clave para una administración adecuada y ésta debe llevarse a cabo dentro de un órgano que a ello se dedique.

Boyce⁽⁷⁵⁾ opina que "la oficina de planificación debe ser efectivamente desarrollada y conservada, la oficina de planificación debe estar, a la vez, estrechamente ligada al Consejo, para lo cual es necesario que el director de planificación rinda oportuna cuenta al Consejo, a su funcionario administrativo principal o a quien sea designado por dicho funcionario y así mismo que las recomendaciones y estudios de la oficina municipal de planificación sean comunicados directamente al Consejo y no publicados sin su debido consentimiento".

Por su parte Rafael Mercado propone la institucionalización de una dirección de finanzas en la administración municipal como un consejo fiscal y financiero del Ayuntamiento y del Presidente Municipal. "La dirección de finanzas comprende la administración de las funciones financieras del gobierno del munici-

(75) Boyce, Charles; Elementos de Planificación Urbana, Fondo Editorial Comdn, Caracas, 1969, p. 26.

pio, auditoría, informes financieros, administración del pasivo, inversiones, custodia de fondos, calificación aplicación y recaudación de impuestos y otros ingresos, compras y almacenamiento". (76)

De esta manera parece conveniente la integración financiera del municipio para que sirva a los propósitos de la administración fiscal y de control moderno, siempre y cuando: (77)

- a) permita al Presidente Municipal dirigir asuntos financieros en cuanto a ingresos y egresos.
- b) permita que el Ayuntamiento revise las actividades fiscales del funcionario ejecutivo y de las dependencias administrativas.
- c) proporcione información regular y veraz a la ciudadanía para lograr la comprensión y la participación de la comunidad.

En la actualidad no sólo es necesario hacer planeación de las finanzas en un período anual, sino que es urgente realizar la planeación por un período de varios años, ya que éste es un proceso integral y a largo plazo.

De acuerdo con lo anterior "la mayoría de los planes y programas relacionados con los servicios municipales, debe mantenerse en equilibrio con los planes para financiar estos servicios" (78)

(76) Mercado Montes, Rafael, "Finanzas Municipales" en el curso Análisis Jurídico, político y social de la administración municipal, E.N.E.P. Acahualán, U.N.A.M., México, D.F., 1981, p. 18

(77) Ibid, p. 16

(78) Ibid, p. 13.

Charles Boyce afirma que las decisiones sobre servicios públicos "están muy relacionadas con el funcionamiento de la comunidad en el futuro" y advierte que "casi todas las ciudades - han experimentado un desarrollo periférico que en el futuro exigirá grandes obras, cuyo gasto y alcance no se hubieran justificado dentro de un desarrollo ordenado"(79)

Este fenómeno es muy conocido en el Estado de México que ha tenido un desarrollo como periferia del D.F. y de acuerdo con Boyce se comprueba que se requiere la realización de grandes -- obras públicas y que el costo de los servicios resulta a un costo muy elevado provocando que se presenten asentamientos marginales que como un círculo vicioso provocan más demanda de servicios, entre ellos, el de empleo.

Nuevamente estamos de acuerdo con Boyce cuando dice que "no es realista pensar que la demanda creciente de servicios públicos y comunales⁽⁸⁰⁾ creada por el proceso de urbanización - y por el fenómeno del rancho⁽⁸¹⁾ pueda ser resuelta de manera eficiente por organismos nacionales cuya responsabilidad primaria debe ser la planificación, desarrollo y administración de - los recursos regionales y nacionales"⁽⁸²⁾

Es pues urgente que la planeación en general y de las -

(79) Boyce, Charles, op. cit. p. 22

(80) Boyce define como "servicios públicos": agua, drenaje, electricidad y vialidad y distingue como "servicios comunales": escuelas, parques, - campos deportivos, centros de salud, bibliotecas.

(81) Rancho es el término usado en Venezuela para designar a un asentamiento irregular en barracas.

(82) Boyce, Charles, op. cit. p. 11

finanzas municipales en particular se haga por un periodo de varios años ya que la planeación es un proceso integral y a largo plazo. El trienio, en ocasiones, es un tiempo muy corto.

"La planeación de las finanzas a largo plazo va de la mano con el planteamiento del desarrollo físico del municipio, que guía y encauza el desarrollo de todas las empresas públicas y privadas, en unión de los medios sociales, económicos y culturales necesarios a fin de obtener un mejor modo de vida para todos los ciudadanos". (83)

Se advierte como Mercado habla de "empresas públicas", - que a nivel municipal son apenas incipientes, con intención de agrandar la esfera económica-financiera del municipio. Se nota también la intención decidida de que la comunidad, "medios sociales y económicos", participen para lograr la mejoría de la ciudadanía.

En este contexto nuestro actual desarrollo administrativo de los municipios es limitado y "uno de los grandes obstáculos para su desarrollo es que el gobierno municipal recibe del gobierno federal y del gobierno estatal un escasísimo financiamiento que no le permite satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. El gobierno municipal se desacredita así frente a los ciudadanos y pierde autoridad y

(83) Mercado Montes, Rafael, op. cit., pp. 13-14

legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la comunidad". (84)

Por ello esa limitación que se circunscribe a la prestación de los servicios públicos obliga a depender de los niveles superiores de gobierno y sacrificar la libertad municipal.

"La solución a este círculo vicioso no es sólo demandar más financiamiento al gobierno federal y al gobierno estatal, - pues los recursos siempre serán limitados, sino rebasar los límites de la mera prestación de servicios para intervenir en la promoción de aquellas actividades económicas que le permitan generar sus propios ingresos con los cuales mejorar la administración y la prestación de servicios". (85)

Ir más allá de la prestación de servicios significa intervenir en la economía del municipio creando empresas paramunicipales que puedan asociarse con el capital privado y con el sector social en actividades que marque la planeación democrática. Olmedo nos dice que "las estrategias para lograr que el municipio promueva la actividad productiva se fundan en el principio constitucional que consagra la intervención del Estado en el fomento y regulación de la vida económica". (86)

(85) Ibid, p. 3

(86) Olmedo, Raúl, op. cit. 7 de agosto de 1982, p. 3

El primer mandatario a este respecto ha dicho: "Para el caso de la empresa pública, su creación o, en su caso, su vida dentro de la economía, obedece a objetivos de política económica, para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y promover el desarrollo". (87)

Debe quedar claro, desde luego, que el empresario público municipal debe tener una muy seria responsabilidad social, administrativa, financiera y política.

Se aprecia a estas alturas que la planeación municipal debe hacerse:

- a) a largo plazo.
- b) tomando en cuenta al sector social.
- c) trascendiendo del área de servicios, al plano meramente económico.
- d) tomando en consideración las políticas nacionales y regionales.

Si se cumplen estas condiciones se tendrá como consecuencia:

- a) una mejor dotación de servicios públicos.
- b) una mejor captación de ingresos municipales.
- c) un desarrollo más armónico de la economía local.

(87) Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudio de derecho constitucional. Ed. Porrúa, México, D. F., 1980, p. 43

- d) un mejoramiento del nivel de vida.
- e) menor expulsión demográfica derivada de un mejor nivel de vida.
- f) una redistribución del ingreso y de la población en todo el país.

Así las cosas, y tomando el caso particular del Estado de México, se puede decir que hay varios intentos para establecer la planeación en los municipios de la entidad. En primer lugar merece la pena citar que los artículos 61, 62, 63 y 64 de la Ley Orgánica Municipal hablen de las Comisiones de Planificación y desarrollo como órganos auxiliares proponer ante el Ayuntamiento planes y programas municipales. En atención a estos artículos el municipio de Cuautitlán Izcalli para el trienio 1980-1982 tenía en su organigrama a las Comisiones de Planificación y desarrollo municipal como órganos auxiliares de asesoría. En ese mismo lapso Naucalpan consigna en su organización un consejo de educación y cultura y un consejo de salud pública y mejoramiento del ambiente como órganos asesores del ayuntamiento.

Por lo que hace a las empresas paramunicipales a finales de 1982 se anunció en Toluca la creación de 220 empresas de este tipo para 1983, ubicadas en todos los municipios del Estado y -- que darían empleo a 6 mil trabajadores. La integración del capital contempla que participen:

- a) El Fondo de Fomento Económico Regional 30%

- b) Los municipios a través de los ayuntamientos 10%
- c) Los particulares interesados 60%

En agosto de 1982 se anunció que ya funcionan 10 empresas paramunicipales, entre ellas: Central de Maquinaria Agropecuaria y de Servicios de Tecamac; Fábrica de materiales para la construcción de Naucalpan y Atizapán; Explotadora de Piedra y grava de Tequisquiác; Comercializadora del Nopal de San Martín de las Pirámides.

Todo ello muestra una primera aproximación a un desarrollo económico municipal, a la participación de los habitantes en la formación de empresas y a una reestructuración de la administración municipal. Para que ello resulte una óptima realidad requiere una adecuada planeación integral aunada al conocimiento de los recursos municipales. Por ello se necesita la organización económica del municipio y a este respecto Mercado Montes propone una dirección de finanzas como un consejero fiscal y financiero del Ayuntamiento y del Presidente Municipal.

Se supone que esta dirección prepara el presupuesto, -- idea y opera un sistema adecuado de contabilidad y control de reportes mensuales y preauditorías de egresos, adquiere suministros, materiales y equipos para el municipio; fija tasas especiales y otros; recauda los impuestos y custodia los fondos del patrimonio y las inversiones del municipio". (88)

(88) Mercado Montes, Rafael, op. cit. pp. 17-18.

Precisamente sería la dirección de finanzas la encargada de realizar los estudios finales para la planeación urbano-financiera tomando en cuenta las propuestas de las Comisiones de Planeación y desarrollo, la necesidad de dotación de servicios públicos, y los recursos económicos del municipio. La distribución y destino presupuestal es recomendable que prevea los renglones necesarios para el fomento económico de las poblaciones del municipio por que "si las municipalidades asumen gradualmente el papel que legalmente les corresponde como socios del Gobierno Nacional en la gran tarea del desarrollo integral de la nación; es necesario que tengan sus planes y recursos económicos propios"⁽⁸⁹⁾

El artículo segundo de la Ley de Planeación de fecha 29 de diciembre de 1982 afirma que "la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Para ello, dice el artículo citado, la planeación estará basada entre otros principios:

- a) el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

(89) Boyce, Charles, op. cit. p. 13

- b) El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueve el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

De acuerdo al primer principio se sobre entiende que el municipio debe trascender más allá de la realización de obras - públicas y el ofrecimiento de servicios públicos. En consecuencia con el segundo principio le es propio que participe y cree - empresas paramunicipales y de esta manera se generan empleos se evite la emigración a otras zonas, y se logre un desarrollo económico más armónico. Todo esto participando en la planeación regional conjuntamente con el Estado y la Federación a través de - la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la ejecución del Plan y los programas se realizan - coordinadamente a través de los convenios de coordinación, en don de se deberá considerar la participación que corresponde a los municipios, según marca el artículo 33 de la Ley de Planeación.

Así las cosas, puede observarse que todo este contenido de ventajas para el municipio podrá fincarse con la institucionalización de la Dirección de Finanzas y por ello se requiere de una estructura organizativa que se propondrá más adelante.

5.5. ESTRUCTURA Y FUNCION DE LOS ORGANOS DE APOYO DE UN MUNICIPIO URBANO DEL ESTADO DE MEXICO.

Es notorio, al examinar los organogramas de los municipios en el Estado de México que no hay una clara diferencia entre las Direcciones que tienen como fin la expedición de un servicio y aquellas cuya finalidad reside en el apoyo que deben brindar a éstas para el buen desempeño de sus funciones.

Es objetivo de este trabajo hacer clara esta diferencia y en este apartado se indicará la estructura de los órganos de apoyo, haciendo eco de las observaciones que se han plasmado en los apartados anteriores. Es por tanto fundamental visualizar con claridad la administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como la actividad de la planeación.

Según estas ideas la organización tendrá las siguientes unidades administrativas:

- a) Oficialía Mayor
- b) Dirección de Finanzas
- c) Dirección de Adquisiciones y Servicios

Los objetivos y funciones que a ellas corresponde a continuación se enumeran:

- a) OFICIALIA MAYOR

OBJETIVO

Optimizar los recursos humanos e informáticos del municipio, pa

ra ofrecer el apoyo necesario que los demás órganos requieran.

FUNCIONES:

- Recopilar, ordenar y procesar los datos provenientes de las diferentes actividades como educación, asistencia médica, comercio, industria, turismo, etc.
- Proporcionar la información estadística a las entidades públicas o privadas que así lo soliciten.
- Instrumentar un programa integral de recursos humanos para todas las dependencias municipales.
- Administrar aquellos aspectos específicos del personal como son pagos, deducciones, prestaciones, etc.
- Capacitar y actualizar al personal de base y de confianza del municipio a fin de que presten sus servicios con mayor eficiencia.
- Inventariar todos los bienes muebles e inmuebles del municipio vigilando su buen uso y elaborando los resguardos respectivos.
- Recibir, clasificar, distribuir y archivar la correspondencia de entrada y salida del municipio.
- Depurar los archivos de tal forma que se tenga una adecuada guarda de los archivos muertos, especialmente de documentos históricos e importantes para el municipio.

b) DIRECCION DE FINANZAS

OBJETIVO:

Administrar los recursos financieros del municipio de la mejor manera posible utilizando como su mejor instrumento a la planeación.

FUNCIONES:

- Realizar las captaciones de todos los ingresos municipales que marca la ley con toda oportunidad, reportando diariamente los ingresos obtenidos.
- Llevar a cabo los egresos necesarios para el funcionamiento de los demás órganos del municipio de acuerdo a las erogaciones aprobadas por el Ayuntamiento.
- Establecer la coordinación con el Estado y la Federación en materia fiscal a fin de obtener todas las participaciones que estipulan los convenios.
- Elaborar, revisar y controlar los resultados de los Estados Financieros, así como los demás documentos contables.
- Controlar diariamente los ingresos y egresos tanto en efectivo, como en documentos efectuados, así como el manejo de cuentas de depósito y de valores del municipio.
- Realizar la función de auditorías al interior del municipio a fin de que la marcha de sus finanzas esté correctamente.
- Planear, programar y presupuestar todas las acciones que se lleven a cabo en el municipio tomando en cuenta los recursos

humanos, materiales y financieros de acuerdo a la Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal y los Consejos de Colaboración Municipal.

- Elaborar el presupuesto de ingresos y el de egresos para cada ejercicio.

c) DIRECCION DE ADQUISICIONES Y SERVICIOS

OBJETIVO:

Proporcionar a las demás unidades administrativas los artículos de consumo requeridos, los bienes inmuebles y aquellos servicios que necesiten para su óptimo desenvolvimiento.

FUNCIONES:

- Obtener cotizaciones de diferentes proveedores para optar por la más conveniente en calidad, precio y tiempo de entrega.
- Llevar la administración de inventarios para operar el stock de artículos necesarios por los demás órganos municipales.
- Llevar el control de los pedidos formulados por otras unidades administrativas.
- Proporcionar aquellos servicios necesarios para el óptimo desarrollo de las dependencias como un servicio telefónico, de transportación, de herrería, cerrajería, vigilancia, etc.

Todo lo anterior se refleja en forma gráfica en el anexo No. 12.

6. UNA OPCION DE ORGANIZACION PARA LA
ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL ESTADO
DE MEXICO.

"La abstracción no puede ser considerada como un arma gloriosa de la mente humana, sino como un instrumento miserable. Despoja a la realidad de su personalidad y originalidad. Destroza, deforma y saquea la realidad. Pero sin ella la impotencia del hombre sería total"

J. Fourastie

Nos hemos esforzado por exhibir, de la manera más imparcial posible, los problemas que aquejan al municipio mexicano en los órdenes económico, jurídico, social, etc, pero aceptamos de antemano que la organización que adopten las autoridades municipales para llevar la administración será la llave maestra que permitirá resolver cada problema de acuerdo a su dimensión y circunstancia. Es por ello que se ha dejado como tema final el de la organización de los municipios, para retomar en las propuestas que se hagan, los elementos socio-político-económicos que, para el caso particular del estado de México, sean los más relevantes.

Antes de estructurar las propuestas, es necesario analizar los organogramas del trienio 1982-1984 con que cuentan algunos de los municipios mexicanos. Los municipios consultados son: Cuautitlán Izcalli, Ixtapan de la Sal, Ixtlahuaca, Jilotepec, Naucalpan, San Martín de las Pirámides, Tecamac, Tepozotlán, Texcoco y Zumpango. Sus organogramas se encuentran en el anexo No. 13.

Es factible observar en las diferentes organizaciones municipales que se recurre a una estructura de tipo arbóreo en -

la totalidad de los casos pero que presente en su asignación de direcciones una variada gama de posibilidades. Cabe mencionar que siempre están incluidas las figuras de Secretario y Tesorero, funcionarios que determina la Ley Orgánica Municipal con toda claridad. Asimismo se aprecia que el órgano de policía y seguridad pública siempre existe. Por otra parte se refleja la necesidad de contemplar órganos que se avoquen a las obras y Servicios Públicos, destacando entre todos el abastecimiento de agua y el alcantarillado.

Es importante mencionar que al platicar con funcionarios de primer nivel en los municipios o con miembros de los ayuntamientos se deja sentir una gran ignorancia de la organización municipal y cuando mucho pueden explicar como se desenvuelve su propia dirección. Es común, también, que en algunos casos los síndicos o regidores desempeñen algún puesto administrativo además de su función en el Ayuntamiento.

Al parecer el único conocedor total de la organización en los municipios es el Presidente Municipal y, en ocasiones, el Secretario. Esto desde nuestra perspectiva limita ampliamente las posibilidades que tiene el municipio, en lo administrativo y en los demás órdenes. Esta situación es precisamente la que se trata de subsanar con la propuesta que se hace en este capítulo.

Como ya se dejó sentado en el capítulo 3 de este estudio, la forma como se estructura la organización municipal parte de la definición de funciones necesarias para lograr los objetivos que se proponen. Estas funciones se agrupan de tal manera que conforman unidades administrativas estableciendo las relaciones técnicas y humanas requeridas. A las unidades administrativas a su vez se les clasifica en tres tipos que son: órganos fines o fundamentales; órganos auxiliares de apoyo o de --

servicio: órganos auxiliares de asesoría. (1)

En adición al planteamiento de Eduardo Guerrero del Castillo se contempla otras entidades u órganos de dirección. Así mismo se insertan en la organización órganos colegiados llamados Consejos Generales.

Con estos elementos de tipo teórico y el análisis de las formas organizativas de algunos municipios mexiquenses ya señalados, se describe a continuación la propuesta organizacional, objeto principal de este trabajo.

6.1 LOS ORGANOS FINES

Para articular de la mejor manera posible los órganos fines de un municipio se realizó una encuesta sobre servicios públicos en 56 municipios del Estado de México bajo la metodología propuesta por Sergio Ramos. (2) Se describe en el capítulo 4 del presente estudio y tuvo por objeto adentrarse en el tipo de servicios que los municipios mexiquenses ofrecen y el grado de expansión que poseen. Es así como en dicho capítulo quedan planteadas las direcciones para un municipio urbano conjuntamente con sus objetivos de acuerdo a las funciones fines o sustantivas que requiere este tipo de municipios. Es de notar que para facilitar el trabajo se propuso una dirección administrativa por cada uno de los objetivos.

- (1) Guerrero del Castillo, Eduardo, "Modelo de organización municipal y descripción funcional de puestos" en Jimenez Otalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, Los municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D.F., 1978. pp.115,142,143.
- (2) Ramos G. Sergio, Urbanización y servicios públicos en México, Instituto de investigaciones sociales, U.N.A.M., México D.F., 1972. pp. 15-83.

Conviene recordar que los órganos fines son aquellos cuyas funciones van encaminadas a ofrecer los servicios públicos y todo lo relativo al beneficio social de los ciudadanos tanto en lo social como en lo individual.

Las responsabilidades correspondientes a los órganos fines es posible resumirlas en las ideas siguientes: ofrecer los servicios públicos de manera continua, uniforme, económica y de forma tal que exista igualdad de servicios para toda la comunidad. Para ello será necesario elaborar los programas de trabajo que mejor convengan de acuerdo a la consulta popular y con la participación ciudadana que promueva la corresponsabilidad. También es importante procurar la capacitación necesaria al personal que forma parte del engrane administrativo.

De esta forma la propuesta organizacional de órganos fines para un municipio metropolitano se contempla en el anexo No. 7. Los objetivos y funciones correspondientes ya quedaron establecidas en el capítulo 4 sección 5. A partir de este esquema de características metropolitanas⁽³⁾ se podrá adecuar y reducir para las necesidades de los municipios meramente urbanos y de los semiurbanos.⁽⁴⁾ Los organogramas correspondientes aparecen en el anexo No. 14.

6.2 LOS ORGANOS AUXILIARES DE APOYO

Si los órganos fines pueden mostrarse como los más importantes para la realización de las tareas municipales, es claro, y no requiere mayor demostración, que sin los órganos auxiliares de apoyo no lograrían sus objetivos. Es por ello que en -

(3) A este tipo de municipios pertenecen Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec, Toluca, Netzahualcoyotl, etc.

(4) En la sección 6.5 se presentan los criterios que permiten de limitar las transiciones de un municipio de semi-urbano a urbano y metropolitano.

el capítulo 5 se hace un análisis exhaustivo de los aspectos fiscales financieros y de planeación de los municipios del Estado de México con la simple pretensión de entender el proceso, y su base jurídica, de captación de recursos para las entidades municipales (recursos financieros principalmente).

Es en ese capítulo que se hacen propuestas que permitan, dentro de las condiciones actuales de los municipios mexicanos, canalizar más y mejores recursos para el municipio. Es obvio que al contar con estos recursos el aparato administrativo debe estar estructurado adecuadamente para atender las crecientes necesidades de los municipios urbanos. De esta manera los órganos auxiliares de apoyo se quedan definidos en el anexo No. 12 con la idea fundamental de que la Oficialía Mayor controle los recursos humanos e informáticos; la Dirección de Finanzas los recursos financieros y la Dirección de Finanzas los recursos financieros y la Dirección de Adquisiciones y Servicios, los recursos materiales y de mantenimiento.

Las funciones de los órganos auxiliares de apoyo van encaminadas a proporcionar los recursos que son necesarios a los órganos fines para que estos ofrezcan los servicios a la comunidad.

La responsabilidad que reside en los órganos auxiliares de apoyo es la de racionalizar los recursos que requieran los demás órganos de manera que no sean escasos ni desperdiciados.

Igualmente como se explicó en la sección anterior el esquema organizativo que se plantea se pensó como típico de un municipio metropolitano. La adecuación para municipios urbanos y semiurbanos se muestra en el anexo No. 15. Los objetivos y funciones pueden encontrarse en el capítulo 5 sección 5.

Es importante destacar que un elemento clave para la toma de decisiones es el denominado Consejo General. El Consejo General es un órgano Colegiado de cada Dirección que permite tener las decisiones en forma conjunta.

Esto quedará explicado más adelante.

6.3 LOS ORGANOS AUXILIARES DE ASESORIA

Los órganos auxiliares de asesoría se caracterizan por brindar asesoría en los diferentes rubros de la administración municipal a fin de orientar las decisiones. Por tal razón la responsabilidad de estos órganos es principalmente la de analizar los problemas, estudiar las alternativas y enumerar las ventajas y las desventajas en cada caso.

Los objetivos y funciones que deben cumplir este tipo de órganos los podemos precisar así:

a) Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal

Objetivo.-

Proponer y recomendar a las autoridades municipales: los planes y programas municipales; la realización de obras determinadas; la prestación o el mejoramiento de servicios públicos.

Funciones.-

- Proponer al Ayuntamiento planes y programas para el municipio.
- Proponer a las autoridades del municipio la realización de obras públicas, la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los existentes.
- Realizar estudios y recabar la información necesaria para apoyar las propuestas anteriores.
- Compadecer ante el Cabildo cuando éste o sus comisiones lo consideren adecuado.

b) Consejos de Colaboración Municipal**Objetivo.-**

Colaborar con las autoridades municipales en la gestión social, coadyuvando en el cumplimiento de planes y programas.

Funciones.-

- Promover la participación de los vecinos en los programas de beneficio social.
- Proponer al Ayuntamiento proyectos viables para el mejoramiento del municipio.
- Colaborar en la supervisión y el mejoramiento de los servicios públicos.

c) Procuraduría para la regulación de la tenencia de la Tierra.**Objetivo.-**

Promover que la tenencia de la tierra tenga la mayor cobertura y se eviten los asentamientos irregulares

Funciones.-

- Tener un inventario del tipo de terrenos y su forma de propiedad dentro del municipio.
- Informar a la Presidencia Municipal de los asentamientos irregulares que se establezcan.
- Promover la regularización de predios rústicos y de predios dentro de centros de población.

d) Procuraduría para la Defensa del Menor**Objetivo.-**

Procurar que la situación social existente en el municipio sea favorable para el desarrollo del niño y del adolescente y su integración a la sociedad.

Funciones.-

- Fomentar las actividades recreativas y deportivas que eviten las malas tendencias de la juventud.
- Combatir las conductas antisociales en niños y jóvenes,

- como alcoholismo, drogadicción, prostitución, etc.
- Realizar estudios de comportamiento para conocimiento de las autoridades.

e) **Secretaría del Ayuntamiento** (5)

Objetivo.-

Llevar al día el despacho del Ayuntamiento y auxiliar el desempeño administrativo del Presidente municipal dándole asesoría legal y manteniendo las relaciones - públicas del municipio.

Funciones.-

- Tener y conocer las Leyes, Decretos, Reglamentos, la - Gaceta del Estado y circulares referentes a la adminis- tración municipal.
- Concurrir a las reuniones del Ayuntamiento y de los -- Consejos Generales con voz informativa y en función de Secretario para el levantamiento de las actas.
- Mantener actualizado el archivo del Ayuntamiento.
- Controlar la correspondencia del Ayuntamiento y del -- presidente municipal.
- Cumplir y hacer cumplir el reglamento interno del Ayun- tamiento.
- Controlar los expedientes de las comisiones del Ayunta- miento relacionando cuáles se resolvieron y cuáles están pendientes.
- Suscribir todos los documentos oficiales emanados del -- ayuntamiento o del Presidente Municipal para su validez.
- Conocer el entorno social del municipio para asesorar al Ayuntamiento y al Presidente municipal cuando así sea ne- cesario.
- Dar la asesoría legal necesaria a los demás órganos que así lo soliciten.

(5) El artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México precisa que el Secretario "...no será miembro del Ayuntamiento y se designará de la terna propuesta por el Presidente Municipal." En las conclusiones de este trabajo se recomendará que este puesto sea considerado dentro del servicio civil de carrera.

f) Organización y Métodos

Objetivo.-

Asesorar al ayuntamiento sobre la organización municipal, sus funciones y sus procedimientos para hacer eficiente el trabajo de todos los órganos.

Funciones.-

- Elaborar el manual de organización del municipio, especificando sus objetivos, funciones, responsabilidades y procedimientos.
- Realizar los estudios correspondientes para proponer los cambios que la organización reclame.
- Sugerir la capacitación del personal administrativo para su mejor desempeño.

Los órganos de asesoría al igual que los demás deberán tener una conformación diferente según los municipios sean metropolitanos, urbanos o semiurbanos. Esto se observa en el anexo No. 16

6.4 LOS ORGANOS DE DIRECCION Y LOS ORGANOS COLEGIADOS

Los órganos de Dirección en la administración municipal son, de acuerdo a la Ley Orgánica municipal del Estado de México, los siguientes:

- a) Presidente Municipal
- b) Delegados, Subdelegados, Jefes de Sección y Jefes de manzana.

El Presidente municipal es el órgano ejecutivo de los acuerdos del Ayuntamiento. Tiene a su cargo dos grandes rubros a desempeñar:

- a) el papel administrativo
- b) el papel político

Respecto al primer desempeño tiene las siguientes funciones:

- Vigilar a las Unidades Administrativas para que funcionen con regularidad.
- Vigilar las recaudaciones en las diversas ramas de la hacienda municipal y su aplicación en inversiones contempladas en el presupuesto de egresos.
- Rendir un informe anual de actividades.
- Promulgar y Publicar el Bando Municipal
- Cumplir y hacer cumplir las Leyes y Reglamentos dentro del territorio municipal.
- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.

Por otra parte existen una serie de funciones que, aunque se pueden determinar como administrativas tienen un cierto matiz político. Entre ellas:

- Vigilar la integración y el funcionamiento de los consejos de colaboración y las comisiones de planificación y desarrollo.
- Visitar los poblados del municipio para conocer los -- problemas existentes y tomar las medidas conducentes a solución.
- Celebrar las actas y contratos que redunden en el desempeño administrativo a la mejoría de los servicios públicos o al desarrollo económico municipal.
- Convocar a sesiones extraordinarias a los miembros del Ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de los jefes de Unidades Administrativas.

El ayuntamiento es el único órgano colegiado a que hace mención la Ley Organica Municipal del Estado de México siendo una autoridad, la máxima, dentro del municipio mexicano.

Este órgano de elección popular se conforma de la siguiente manera:

- a) Lo preside el Presidente Municipal que tiene voto de calidad.
- b) Un síndico que ostenta la representación jurídica del municipio. Cuando los miembros de un ayuntamiento sean nueve o más contará con dos síndicos.
- c) Regidores cuya misión es vigilar y proponer que se desarrollen adecuadamente los servicios públicos. El número de regidores es de cinco pero en aquellos municipios que excedan de ciento cincuenta mil habitantes -- tendrán siete regidores. Los municipios que rebasan -- los trescientos mil habitantes tendrán siete regidores. Los municipios que rebasan los trescientos mil habitantes contarán adicionalmente con dos regidores más, electos según el principio de representación proporcional.

A su vez los miembros del ayuntamiento se conforman en comisiones como se anotó en el capítulo 3 apartado 2.

Como medida para una toma de decisiones más racional se -- propone el funcionamiento de cuerpos colegiados denominados "Consejos Generales" los cuales sean presididos por el Presidente Municipal que actúan como secretarios ejecutivos los directores de los órganos fines y los conformen como miembros permanentes el - Secretario del Ayuntamiento, el oficial Mayor, el Director de Finanzas, el Director de adquisiciones y servicios y los jefes de los departamentos de la Dirección correspondiente al órgano sustantivo en el cual se constituye el Consejo Teneral. Además se contempla que como miembros eventuales estén presentes aquellos directores que estén involucrados en los problemas a tratar. (Ver anexo No. 17).

El objetivo de los Consejos Generales es el de coadyuvar a las tareas de planeación del municipio para ofrecer los ser-

vicios públicos en forma adecuada.

Entre las funciones de los Consejos Generales destacan:

- Elaborar los proyectos dentro del área de su competencia tendientes a mejorar los servicios públicos.
- Implantar los programas y actividades aprobadas por el Ayuntamiento.
- Llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los proyectos autorizados por el Ayuntamiento o por el propio Consejo.
- Presentar al Presidente Municipal los informes de los resultados obtenidos.
- Vigilar el desarrollo de los programas y actividades de acuerdo a los objetivos institucionales del municipio.

Cada Dirección de órganos fines tendrá un Consejo General. De esta forma habrá tantos Consejos Generales como Direcciones existan. Es claro que el Presidente Municipal es el presidente de todos los consejos y que el Secretario del Ayuntamiento fungirá como Secretario de Actas. Esto dará el elemento de unión entre Ayuntamiento y Consejos ya que ambas personas son miembros de los cuerpos colegiados.

También cabe señalar que el Oficial Mayor, el Director de Finanzas y el Director de Adquisiciones y Servicios son miembros permanentes en todos los Consejos Generales.

6.5. - UNA OPCION DINAMICA PARA LA ORGANIZACION MUNICIPAL URBANA

Los organogramas propuestos para los órganos fines, auxiliares de apoyo, auxiliares de asesoría y de dirección deben de adoptarse una vez cumplidas ciertas condiciones económicas, sociales, políticas y demográficas. Es por ello que para determinar los cambios es conveniente contar con ciertos indicadores y ello será el propósito de este apartado.

Los indicadores o parámetros que se sugiere utilizar pueden clasificarse en: demográficos, económicos, urbanísticos y sociales. Estos indicadores se definen a continuación:

- a) POBLACION.- Es el número de habitantes que existen en el municipio en una fecha determinada.
- b) DENSIDAD DE POBLACION.- Es la relación entre el número de habitantes y la superficie en Km.² que ocupan en sus asentamientos.
- c) SALDO NETO MIGRATORIO.- Es la diferencia existente entre el número de personas inmigradas al municipio y las emigradas, en un período dado. Si la diferencia es positiva el lugar es atractor; al tener una diferencia negativa la zona se considera expulsora y al tener diferencia nula hay equilibrio.
- d) ACTIVIDAD ECONOMICA.- Estas se consideran de acuerdo a los sectores económicos por lo cual se pueden distinguir principalmente tres: la agrícola que es aquella donde se desarrolla el trabajo del campo; la actividad comercial es aquella donde se realizan transacciones de compraventa y la industrial en la cual se efectúan actividades manufactureras o de producción fabril.
- e) POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA NO-AGRICOLA.- Es el porcentaje de la población económicamente activa, esto es, la población que labora, que no se dedica a las actividades primarias.

- f) **INDICE DE URBANIZACION.**- Es el porcentaje que nos indica la cantidad de habitantes que viven en centros urbanos de mayor tamaño.⁽⁶⁾
- g) **CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS.**- Se refiere al grado de diseminación de las poblaciones y a la cantidad de poblados concentradores de habitantes. Se pueden distinguir: Grandes concentraciones; poblaciones importantes; poblados regulares y pequeñas comunidades.
- h) **SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA.**- Es un indicador que considera a los principales servicios y a sus obras de infraestructura considerando la suficiencia o escasez de los mismos.
- i) **ESTRUCTURA SOCIAL.**- Esta se considera según la estratificación social y cultural.
- j) **ESTRUCTURA FAMILIAR.**- Este indicador nos permite distinguir la transición desde una familia extensa tipo rural, hasta el tipo de familia nuclear de características urbanas.

De acuerdo a los parámetros antes descritos es posible desarrollar la siguiente matriz Tipológica.

6) Unikel, Luis, et al. El Desarrollo urbano de México, El Colegio de México, México D.F., 1978. p.33 La expresión es la siguiente $I_u = \frac{0.25}{H} (U_{2.5} + U_5 + U_{10} + U_{20})$ donde $U_{2.5}$ es la población en localidades de 2500 y más; U_5 es la población en localidades de 5000 más; U_{10} es la población en localidades de 10000 y más y U_{20} es la población en localidades de 20000 y más.

MATRIZ DE TIPOLOGIA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MEXICO

PARAMETRO	TIPO DE MUNICIPIO		
	SEMIURBANO	URBANO	METROPOLITANO
POBLACION (Hab.)	30,000 - 60,000	60,000 - 200,000	200,000 ó más
DENSIDAD DE POBLACION (Hab/Km ²)	400 - 800	800 - 1200	1200 ó más
SALDO NETO MIGRATORIO	equilibrado	altamente positivo	regularmente positivo
ACTIVIDAD ECONOMICA	comercial y agrícola	comercial e industrial	total
P.E.A. NO-AGRICOLA (%)	50 ó menos	33 ó menos	mínimo
INDICE DE URBANIZACION	0.3 - 0.5	0.5 - 0.8	0.8 ó más
CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS	Una población importante y pequeñas comunidades.	Más de dos localidades importantes y poblados regulares.	Grandes concentraciones y poblados importantes.
SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA	Son escasos en el Centro. Hay agua potable y a veces drenaje, limpia, rastro, mercado y panteón.	Son numerosos en el Centro y escasos en la periferia: agua, drenaje, pavimento, -- limpia, rastro, - mercado, alumbrado, panteón.	Existen todos los servicios de primera necesidad y muchos de tipo secundario.
ESTRUCTURA SOCIAL	El grupo dominante controla social y políticamente.	Existe cierta heterogeneidad social con variedades culturales.	Hay amplia heterogeneidad social y cultural.
ESTRUCTURA FAMILIAR	Familia extensa productora y consumidora con varios hijos que habita espacios amplios.	Transición entre familias extensas y nucleares que habitan en espacios regulares.	Familia nuclear con pocos hijos que es consumista y que habita espacios reducidos.

Se aprecia a primera vista que la tabla no funciona -- "automaticamente", esto es, que al considerar los parámetros para un municipio en particular, si bien todos los valores - pueden quedar ubicados dentro de una misma columna, en la mayoría de las veces tendrán cabida en distintas columnas. Es por ello que habrá que utilizar otro criterio para decidir - el tipo de municipio en caso de que los parámetros resultes disímboles, o ponderar cada uno de los parámetros.

6.5.1 ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO METROPOLITANO

Al considerar las unidades administrativas que para municipios metropolitanos se reportan en los anexos Nos. 14, 15 y 16 es posible establecer el organograma para municipios metropolitanos. Esta estructura se muestra en el anexo No. 18 y los objetivos y funciones son las que ya se enumeraron en los capítulos 4.5, 5.5, 6.3 y 6.4.

Es claro a todas luces que conforme un municipio sea -- menos complejo su organograma será más sencillo y las funciones menos sofisticadas. Esto queda de manifiesto en los siguientes apartados.

6.5.2 ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO URBANO

En los municipios urbanos se prevee una simplificación importante al contar con siete órganos fines (el metropolitano tiene ocho), dos órganos auxiliares de apoyo (el metropolitano tiene tres) y cuatro órganos auxiliares de asesoría (el metropolitano tiene seis) según se aprecia en el anexo - No. 19.

La contracción que sufran los órganos fines se debe a que las funciones de la Dirección de Aguas y Saneamiento pasan a la Dirección de Servicios Públicos Municipales. Esto reduce de cinco a cuatro los Consejos Generales.

Respecto a la reducción de los órganos auxiliares de apoyo, ésta se tiene por el hecho de no existir la Dirección de Adquisiciones y Servicios asignando estas funciones a la Dirección de Finanzas.

Por su parte los órganos auxiliares de asesoría se ven menguados en sus dos procuradurías; la de la Defensa del Menor y la de Regularización de la Tenencia de la Tierra. Sin embargo las funciones, cuando sea necesario ejercerlas, podrán desempeñarse en la Secretaría del Ayuntamiento. El grado de complejidad de la estructura metropolitana a la estructura urbana, se reduce un 40%.

6.5.3 ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO SEMIURBANO

El municipio semiurbano posee una estructura realmente sencilla. En este tipo de municipio el organograma se ve simplificado grandemente como se aprecia en el anexo No. 20.

Así las cosas sólo existen tres órganos fines y un órgano auxiliar de apoyo, contenido solamente en dos Consejos Generales. La complejidad de esta estructura se reduce en 75% respecto a la urbana.

La Dirección de Obras y Servicios Públicos Municipales realizará las funciones de las Direcciones de Obras Públicas y de Servicios Públicos así como de la Coordinación de Servicios Públicos Federales y Estatales.

Por su parte la tesorería (Dirección de Finanzas en Municipios urbanos y metropolitanos) absorbe las funciones de la Oficina Mayor y de la Oficina de Organización y Métodos.

El Secretario del Ayuntamiento a su vez, desempeña las funciones de la Dirección de Gobierno y de la Coordinación de Consejos de Colaboración Municipal y Asociaciones de Colonos.

Es clara la observación que en los municipios semiurbanos la organización matricial es incipiente pero necesaria para preparar a los funcionarios a la organización que deberán soportar cuando el municipio se transforme en urbano.⁽⁷⁾

En conclusión se puede afirmar que con los tres modelos organizacionales propuestos a los indicadores descritos es posible contar con una opción dinámica para la organización municipal, de manera que ésta crezca en paralelo a la transformación económico-social del municipio.

No se trata en este estudio de las oficinas que cada unidad administrativa ya que las características muy particulares de cada municipio serán las que impongan una estructura orgánica reducida o compleja en cada órgano de la administración municipal y fije sus funciones específicas.

Queda claro que aquí se presenta una opción organizativa, pudiendo existir otras. Sin embargo, en base al trabajo de campo realizado, se califica como idónea para ser aplicada a los municipios mexicanos.

Es importante volver a resaltar la función destacada que tienen los Consejos Generales como órganos colegiados para tomar decisiones evitando así determinaciones de tipo personal.

- (7) No es punto central de este trabajo la organización de municipios rurales, pero se supone que su organograma debe ser de tipo arborescente y no matricial, con un número muy reducido de órganos y funcionarios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La realización del presente trabajo ha dejado una gran experiencia que permite hacer juicios sobre el ámbito municipal no sólo en aspectos administrativos, sino que va más allá para incidir en los económicos, sociales, urbanos, políticos, geográficos, etc.

Este trabajo teórico-práctico me ha permitido conocer más a fondo al Estado de México, que es uno de los más importantes y pujantes de la República Mexicana desde cualquier punto de vista.

La situación geográfica del Estado, sus comunicaciones y los asentamientos humanos que se han generado dan como resultado que sus 121 municipios tengan una disposición muy dismbola. Es así como los municipios rurales de la cuenca del Balsas están más despoblados, menos comunicados y dotados de menor número de servicios públicos. En cambio los municipios metropolitanos de Toluca y de la Ciudad de México poseen mayor amplitud en los servicios, mejor nivel de vida a sus pobladores, están comunicados suficientemente y se han desarrollado fuentes de trabajo, aunque el gran problema es el número creciente de población marginada.

El Estado de México es una de las entidades donde sus municipios han visto cambiar sus fisonomías con más celeridad al pasar de zonas semiurbanas a urbanas o metropolitanas en menos de 25 años y por lo mismo pocos de ellos han sido capaces de tener una administración eficiente y una organización adecuada a las condiciones particulares de cada uno de ellos.

A continuación se darán algunas observaciones que puedan considerarse conclusiones o recomendaciones de este estudio:

- 1.- La retrospectiva histórica del municipio indica que el municipio siempre ha estado dependiente de otros órganos como son legislaturas, gobernadores, audiencias, consejos, jefes políticos, caciques, etc.
- 2.- La llegada de los españoles a tierras americanas corresponde a una etapa en la que el municipio ya no está en su mejor momento. Más bien adolece de una serie de vicios y corrupciones en lo administrativo y en lo político que permanece como una herencia hasta el momento actual. Como consecuencia el municipio mexicano nace con características completamente diferentes al español y esto determina su trayectoria histórica.
- 3.- El cambio de régimen de tenencia de la tierra que antes de la conquista era comunal, y después pasa a ser de propiedad privada provoca un cambio de mentalidad muy severo en el indígena que ocasiona comportamientos específicos de gobernantes y gobernados, originando rezagos en materia municipal.

La utilización de la figura del cacique por parte de los españoles para establecer el control social dió origen a la implantación de un sistema que impera aún en nuestra época con sus consecuencias negativas en el ámbito municipal.

- 4.- El municipio ha sido una desconcentración geográfica-administrativa para ofrecer los servicios públicos y se han descuidado otros aspectos como los económicos y los políticos.

- 5.- El cacicazgo, si bien se identifica a primera vista con el medio rural y con municipios pequeños, también se manifiesta en los municipios urbanos, sólo que en éstos se ha transformado de acuerdo a la problemática urbano-industrial que vivimos. Así los líderes sindicales; los representantes de profesionales, artesanos y comerciantes; líderes del magisterio, transportistas, introductores de alimentos, etc., son quienes conforman el moderno cacicazgo urbano.
- 6.- Las reformas que Miguel de la Madrid introduce al artículo 115 constitucional definen aspectos de tipo político, administrativo, económico y de servicios públicos que antes no estaban considerados. Respecto a estos últimos queda plasmado en la Carta Magna cuáles son los servicios públicos que le corresponden al municipio dejando un poco más despejado el campo de la jurisdicción de servicios - federales, estatales y municipales.
- 7.- El municipio además de ofrecer los servicios públicos municipales que marca la ley, debe ser el gestor de aquellos otros, tanto Estatales como federales, que requieran la comunidad. Cuando en términos económicos, un servicio resulte muy honoroso, éste podrá hacerse más rentable al establecerse mediante un convenio intermunicipal (es el caso para servicios de drenaje o transporte que a veces no se pueden sufragar por un sólo municipio). En otros casos conviene realizar convenios con el mismo Estado (es el caso del cobro del impuesto predial).

Las obras públicas, también deben ser realizadas por los municipios (cabe también el caso de la intermunicipalización), y no tan sólo realizar su gestión a otros niveles de gobierno.

- 8.- En el Estado de México se observa una concentración de servicios y de desarrollo económico concordante con el crecimiento poblacional en algunas zonas. Sin embargo hay otras donde existe un vacío casi total de algunos servicios, no hay presencia de actividad económica relevante y la población emigra. La concentración de servicios y de actividad económica opera como atractor de concentración demográfica. Este proceso en forma acumulativa nos ha llevado a grandes desarrollos demográficos en pocos puntos y pequeñas comunidades distribuidas ampliamente. Por ello es difícil ofrecer un buen nivel de vida ya que en ningún caso es costeable. En las grandes ciudades por la magnitud de las concentraciones que hace todo más complejo; en las pequeñas comunidades por la diseminación de sus asentamientos que lo hace más entero.
- 9.- El "espíritu municipal" mexicano se ha ido fraguando conforme pasa el tiempo, en paralelo a la formación de nuestro federalismo. Federalismo que en la forma no ha sido tal, por la centralización que el Estado federal ha ejercido justificada o injustificadamente, pero que en el proceso nos puede llevar, nos está llevando, a esta meta donde la federación ejerza sus funciones, los Estados se circunscriban a las suyas y los municipios se vean beneficiados con mayor radio de acción administrativa, política y económica.
- 10.- La investigación acerca de los servicios y las obras públicas resulta difícil por los pocos trabajos existentes al respecto. Esto, en gran medida, se debe a que el administrador no tiene interés en abordar temas técnicos como son las obras y servicios públicos. Por su parte el técnico ha rechazado hablar sobre su administración. El resultado es una laguna de información en este rubro.

- 11.- Una clasificación adecuada de los servicios públicos, es la que permite una organización municipal óptima. La clasificación por "equipos colectivos" parece ser más racional, aunque dentro de un mismo equipo pueden existir servicios que se ofrecen por distintos niveles de gobierno.

Esta situación y el deseo de no violentar excesivamente la forma tradicional de la organización municipal deben contemplarse para la propuesta idónea en cada municipio.

- 12.- Es evidente que las políticas financieras y económicas llevadas a cabo en los distintos municipios, por los gobiernos estatal y federal, han logrado, aunque no haya sido el objetivo, un desequilibrio profundo y marcado. Esto se observa en el enorme distanciamiento existente entre la forma de vida de un municipio de la zona mazahua al occidente del Estado de México y los municipios industriales de la zona metropolitana de la Ciudad de México. La derrama económica que han recibido unos municipios a costas de otros ha provocado que los menos respaldados presenten un menor desarrollo y ante esta situación sean punto generadores de migrantes hacia zonas favorecidas. Es así como la concentración urbana y la diseminación rural a que, tantas veces ha hecho referencia en planes y proyectos el Gobierno Federal, se manifiesta -- con todas sus características en el Estado de México.

- 13.- El desequilibrio demográfico que presenta el Estado de México, está en función del desequilibrio presupuestal de sus municipios. Si se desea nivelar este desequilibrio habrá que invertir y financiar en aquellas zonas más pobres a fin de crear fuentes de empleo y ampliar los servicios. De esta manera se evitará la migración y se generará un desarrollo económico que se traduzca en mejor nivel de vida de sus pobladores.

- 14.- La hacienda municipal ha sido el punto de principal control municipal. Así desde la Constitución de 1917 se dejó ver en los debates del Constituyente y en la forma como se plasmó la fracción III del artículo 115 que el municipio debía depender de niveles superiores de gobierno. Esta fracción quedó intacta hasta las reformas del Presidente Miguel de la Madrid donde el presupuesto de egresos ya tiene la posibilidad de manejarse libremente por el Ayuntamiento, aunque el presupuesto de ingresos - todavía está sujeto a la aprobación de la Cámara Local.

Esta situación y el hecho de que los municipios ya reciben directamente los pagos de impuesto predial y de participaciones, entre otras, es parte del proceso que el municipio deberá llevar a cabo para que cada vez tenga más autodeterminación económica.

- 15.- La planeación debe ser una herramienta fundamental para la ordenación de acciones a corto, mediano y largo plazo, y contemplar no sólo el otorgamiento de servicios - sino también el desarrollo económico y social del municipio. En este aspecto la intermunicipalización puede jugar un papel muy importante que hasta ahora ha sido poco socorrido.
- 16.- Se estima conveniente que representantes del sector para estatal participen en el seno de los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, en virtud que dicho sector tiene gran ingerencia a nivel municipal y de esta forma los municipios y los organismos paraestatales podrán decidir coordinadamente.
- 17.- La organización municipal, al adoptar el modelo matricial, tiene la opción de llevar a cabo una toma de decisiones -

colegiada más objetiva y real al tiempo que el rápido crecimiento de sus centros de población podrá apoyarse con una forma dinámica que le permita adaptarse a los cambios que sufre la comunidad.

- 18.- La empresa pública municipal puede, y debe ser, el instrumento que permita a las localidades disminuir el desempleo y por ende la migración; incrementar la inversión y dinamizar la economía; incrementar los ingresos municipales, etc. Para ello las empresas municipales deben fijar claramente su objetivo, omitir toda clase de subsidios, procurar la intermunicipalización, mantener sanas sus finanzas, no ver los cargos directivos como "puestos políticos", avocarse a ramos socialmente necesarios, etc. A pesar de la controversia entre la conveniencia o no de las empresas públicas, éstas son una opción que los municipios deben contemplar tanto para ofrecer servicios públicos como para producir bienes.
- 19.- Es de desear que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México contemple ampliamente a la empresa municipal (paramunicipal) y la intermunicipalización (Coordinación municipal) con objeto que los municipios se apoyen en estas opciones para planear su crecimiento y su desarrollo.
- 20.- Los ingresos fiscales municipales deberían fortalecerse con impuestos, derechos y aportaciones de mejoras, principalmente, para que se reduzcan las participaciones federales y estatales que sólo promueven paternalismo y sujeción. Este fortalecimiento permitiría vivir una economía municipal más real. A modo de ejemplo, Naucalpan en el trimestre de 1985 tiene el 45% de sus ingresos en Participaciones y sólo alcanza el 39% por impuestos, derechos y aportaciones de mejoras.

- 21.- Las modificaciones al artículo 115 Constitucional, entre otras, se mencionan la especificación de los servicios - públicos municipales; la determinación de ingresos municipales como los relativos a la propiedad inmobiliaria o a las participaciones federales; la libertad en el manejo del presupuesto de egresos, etc.

Sin embargo estas reformas aún pueden frustrarse porque afrontan varios peligros. Estos pueden ser destino de - recursos a obras suntuarias, no prioritarias; el desvío de recursos que avive el fenómeno del caciquismo; la - - creación de un aparato burocrático que consuma los ingresos municipales, dejando escasos recursos para obras y - servicios, etc.

No obstante, los presidentes municipales deben dejar de ser observadores pasivos y están obligados, históricamente, a llevar a un buen fin dichas reformas.

- 22.- La administración municipal debe estimular la participación efectiva de sus vecinos en los procesos de discusión y toma de decisiones alrededor del gobierno municipal, - con objeto de llegar a soluciones colectivas a los diversos problemas que sufre la comunidad. La participación de la comunidad se estimula por dos mecanismos: El ca-bbildo abierto y la participación popular. El primero de ellos tiene mejores posibilidades en municipios rurales, en cambio el segundo debe reforzarse cada vez más en los municipios urbanos a través de los consejos de colabora-ción ciudadana, visitas domiciliarias, etc.
- 23.- Contar con parámetros socio-económicos que permitan visualizar la transición de los municipios de un estado - rural a urbano es un buen apoyo para adecuar la organi-zación municipal a cada etapa de esta transición.

- 24.- Es importante, dentro de la organización municipal, distinguir entre las actividades que se destinan a ofrecer los servicios y las obras públicas, y aquellas que tienen por función apoyar este cometido. Lo anterior deja establecidos a los órganos fines y a los órganos auxiliares de apoyo. Estos al interactuar en un organograma matricial permiten que las decisiones se tomen considerando a todas las partes en conflicto: Esta es la bondad de los Consejos Generales. En ellos se establecen los proyectos prioritarios y los recursos disponibles; se jerarquizan prioridades, y, sobre todo, no se toman decisiones de tipo unipersonal, sino colegiadas.
- 25.- El establecimiento del servicio civil de carrera dentro de la administración municipal se contempla en el artículo 115 de la constitución. Sin embargo no es algo que las personas de las administraciones municipales vean con agrado. No obstante se considera conveniente su introducción luego de estudios minuciosos que detecten las implicaciones políticas de tal implantación. Como primera propuesta, y a reserva de analizar la situación, se ve con buenos ojos que el Secretario del Ayuntamiento vea que se pueda instituir como puesto de servicio civil de carrera.

Esta persona sería el eslabón entre una y otra administración y entre los Consejos Generales y el Ayuntamiento de tal forma que debiera tener una amplia capacidad administrativa pero no la decisión política.

26.- Una de las características tipológicas de más repercusión positiva para la población avecindada en un municipio, es la de servicios. Por ello sería conveniente recomendar que en cada tipo de municipio mexiquense existiera un mínimo de servicios públicos. Esta recomendación, en su primer intento y en concordancia con la fracción III del artículo 115 constitucional, sería:

a) Semiurbanos :

- | | |
|---|--|
| - agua potable | - al menos, un parque o jardín |
| - alumbrado público, al menos en calles principales | - cuerpo policiaco |
| - limpia | - escuelas hasta nivel de bachillerato |
| - mercado municipal | - clínica médica |
| - rastro de preferencia | - biblioteca de contenido básico |
| - panteón | - correo |
| - calles empedradas o pavimentadas y con nomenclatura | |

b) Urbanos :

- | | |
|--|---------------------------------------|
| - agua potable y alcantarillado | - cuerpo policiaco con capacitación |
| - alumbrado público | - escuelas hasta nivel subprofesional |
| - limpia | - clínicas médicas |
| - mercados municipales | - bibliotecas intermedias |
| - rastro | - telégrafo y correo |
| - panteón | - centros deportivos |
| - calles pavimentadas y con nomenclatura | - bancos |
| - parques y jardines | |

c) Metropolitanos

- | | |
|--|---------------------------------------|
| - agua potable y alcantarillado con planta de potabilización | - parques y jardines |
| - alumbrado público | - cuerpo de bomberos |
| - limpia y procesamiento de basura | - escuelas hasta nivel profesional |
| - mercados y centros comerciales | - clínicas y hospitales médicos |
| - rastro | - bibliotecas especializadas |
| - panteones | - telégrafo y correo |
| - calles pavimentadas con nomenclatura y semaforización | - museo |
| - cuerpo de seguridad pública | - teatro |
| - (policía y tránsito) con capacitación especializada | - bancos |
| | - centros deportivos y culturales |
| | - hostería, casa de huéspedes u hotel |

B I B L I O G R A F I A

Alcázar Mancera, César Augusto, Evolución histórica del municipio en México, tesis profesional, E.N.E.P, Acatlán, México, D. F., 1982, 135 p.

Alegría, Rosa Luz et. al., Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República No. 7, México, D. F., 1978, 107 p.

Ariño Ortiz, Gaspar, El servicio público como alternativa, copia mimeografiada, Madrid 1981, 22 p.

Ariño Ortiz Gaspar, La empresa Pública, una casa sin amo, Club Liberal, Madrid, 1981. 8 p.

Astudillo, Marcela, Relaciones fiscales en el federalismo mexicano, copia mimeografiada, México, D. F., 1982.

Ayuntamiento Constitucional (1979-1981), Bando Municipal, C. Izcalli, Edo. de México, 1979, 62 p.

Ayuntamiento Constitucional, Manual de Organización, Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, N. L., S.F. 453 p.

Barat, Josef, Urban planning in developing countries: implementation, financing and institutional support, Primer Congreso Internacional de planeación de grandes ciudades, junio 1981, México, D.F., 37 p.

Bejar Navarro, Raúl, et. al, El desarrollo organizativo de la E.N.E.P. Acatlán (1975-1980). Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., México, D. F., 1981. 140 p.

Boyce, Charles, Elementos de planificación urbana, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969, 231 p.

Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, D. F., 1979.

Calzada Padrón, Feliciano, Municipio libre, fortalecimiento del federalismo, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., México, 1983, 173 p.

Calzadilla Reyes, J. A. Gustavo, El Municipio Libre y los Caciques Mexicanos, tesis profesional, E.N.E.P. Acatlán, México, D. F., 1981, 91 p.

Carpizo, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones jurídicas, U.N.A.M., México, D. F., 1973.

Castorena, J. Jesús, El problema municipal mexicano, BANOBRAS, México, D. F., 1982, 133 p.

Curriel Yong, Lilia, La regularización de la tenencia de la tierra y su problemática en el Estado de México, tesis profesional, E.N.E.P., Acatlán, U.N.A.M., México, D. F., 1981, 120 p.

Departamento del Distrito Federal, Plan de desarrollo urbano: plan general del plan director. Anexo gráfico, D.D.F., México, D. F., 1979, 27 p..

Dirección General de Estudios Administrativos, Coordinación Administrativa, colección seminarios, No. 6, Secretaría de la Presidencia, México, D. F., 1977, 374 p.

Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, Agenda del Presidente Municipal, S.A.H.O.P., México, D. F., 1979, 73 p.

Elazar, Daniel J., "El federalismo en los E.U.A." en facetas, No. 58-4, 1982, International Communication Agency, U.S.A., - Washington, D.C.

Gobierno del Estado de México, Ley orgánica municipal del Estado de México, Toluca, México, 1973

Gobierno del Estado de México, Plan de desarrollo urbano del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx., -- 1979, 124 p.

Guerrero, Omar, El Estado y su administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, D. F., 1980, 47 p.

Guerrero, Omar, La administración Pública del Estado capitalista, Ediciones I.N.A.P., México, D. F., 1980, 439 p.

Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1974, 430 p.

Instituto Mexicano de Administración Urbana, Noticias, Administración Urbana, Boletín informativo I.M.A.U., varios números, - México, D. F.

IPONAP y IEPES, El desafío municipal, Partido Revolucionario - Institucional, México, D. F., 1982, 317 p.

Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado Jorge, Los Municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D. F., 1978, 216 p.

López Pellicer, José A., Los proyectos de obras municipales. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, 253 p.

Loret de Mola, Rafael, Problemática del Municipio sin recursos, textos universitarios, S. A., México, D.F., 1976, 143 p.

Margáin Manatou, Emilio, "Clasificación de los servicios públicos en atención a la forma de sufragarse" en Foro de México, No. 105, 1o. diciembre 1961, México, D. F.

Martínez Almazán, Raúl, Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de Desarrollo - Municipal, México, D. F., 1981, 308 p.

Montaño, Agustín, Manual de administración municipal, Ed. Trillas, México, D. F., 1981, 196 p.

Moreno Villafuerte, Rafael, El municipio como perspectiva del progreso en México y el artículo 115 Constitucional, tesis profesional, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., México, D. F., 1981, 127 p.

Mori, Antonio, "¿Quién mató al federalismo? Municipios fantasmas" en Nexos No. 35, Noviembre 1980, México, D. F., p. 35.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, U.N.A.M., México, D. F., 1979, --

Oates, Wallace, Federalismo Fiscal, Nuevo Urbanismo No. 25, I.E.A., Madrid, 1977.

Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, Ed. Porrúa, México, D. F., 1979, 543 p.

Olmedo, Raúl, "La crisis: El desafío municipal" en Excelsior de 15 de junio a 25 de agosto de 1982, México, D. F.

Orendain Kunhardt, Ignacio y Escobedo y Escobedo, Xavier, La Legislación fiscal del estado de México, Editorial I.E.E.S.A., México, D. F., 1976, 111 p.

Pani, Alberto J., La política hacendaria y la revolución, Editorial Cultura, México, D. F., 1926.

Pedro y San Gil, de Xayter, Administración local y sociedad, - Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1971, - 440 p.

Poder Ejecutivo, "Dispõe sobre a organizacao dos municípios e dá outras providências" en Diário Oficial No. 720 de 26, 11, 81, -- Brazil.

Presidencia de la República, Manual de Administración Municipal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, D. F., 1981, 86 p.

Ramos G., Sergio, Urbanización y servicios públicos en México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D. F., 1972, 192 p.

Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo, El federalismo y la coordinación fiscal, Instituto de Investigaciones jurídicas, U.N.A.M., México, D. F., 1981, 102 p.

Sayeg Helú, Jorge, El nacimiento de la república federal mexicana, Colección Sep Setentas No. 159, México, D. F., 1974, 164 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Compilación jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980, S.P.P., - México, D. F., 1980, 480 p.

Secretariado Iberoamericano de Municipios, "Boletín de Información", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, - Publicación trimestral, varios números.

Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, Ed. Porrúa, 5a. Edición México, D. F., 1972, Tomo I,

Torres Espinoza, Eduardo, El municipio base de la organización política estatal, tesis profesional, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., México, D. F., 1981, 137 p.

Unikel, Luis, El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México, D. F., 1978, 476 p.

Villaseñor, Víctor Manuel, Memorias de un hombre de Izquierda, I del porfiriato al cardenismo, Ed. Grijalbo, México, D. F., 1977, 470 pp.

Wheare, Kenneth, Gobierno Federal, Oxford University Press, -- 1964.

Yáñez, Valdovinos, Macario, "Nuevas tendencias del desarrollo municipal y su repercusión nacional" en el curso Análisis Jurídico Político y social de la administración municipal, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., Naucalpan, Edo. de México Nov. Dic. 1981, - 27 p.

_____, Análisis jurídico, político y social de la administración municipal, Apuntes del curso de actualización, E.N.E.P., Acatlán, U.N.A.M., México, D. F., 1981.

_____, "Convenio Unico de Desarrollo entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México", en Diario Oficial, 3 de junio 1983, México, D. F., pp. 3-16.

_____, Ley del Régimen municipal, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1982, 130 p.

_____, Ley de vigorización municipal, Estado de Guanajuato, 1982.

_____, México a través de los informes presidenciales, Tomo 4 La hacienda pública, volumen +, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, México, D.F. 1976, 418 p.

_____, México a través de los informes presidenciales, Tomo 4 La hacienda pública, volumen ++, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, México, - D. F., 1976, 876 p.

_____, Panorámica socioeconómica en 1975, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1976, tomos I, II y III.

_____, XVI Congreso Interamericano de municipios. Cartagena de Indias, 8-11 de Mayo de 1978, I.E.A.L., Madrid, 1980, 326 p.

ANEXO Nº 1

CUADRO ANALOGICO DEL FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL EN DISTINTAS SOCIEDADES

ESPARTA	ATENAS	ROMA	ESPAÑA	TEHCCHITLAN	NVA. ESPAÑA	MEXICO INDEPENDIENTE		
						SANTA ANNA	REFORMA Y PORFIRISMO	POSTREVOLUCION
GERUSIA CONSEJO DE 28 MIEMBROS INCLUIDOS LOS 2 REYES.	AREOPAGO CONSEJO QUE VELA LA ELECCION DE LOS ARCONTES Y EL CUMPLIMIENTO DE LEYES.	SENADO CONSEJO		CONSEJO MAYOR CONFORMADO POR CALPULQUES Y TECHTLIS.	CONSEJO REEMAS		CONGRESO	CONGRESO
APELLA ASAMBLA PRESIDIDA POR LOS ÉFOROS.	ECLESIA ASAMBLA PRESIDIDA POR LOS PRITANOS.	COMITIA CURATA ASAMBLA CONFORMADA POR 30 CURIAS (FORMADAS POR 10 GENS)	CONCILIUM CONSEJO MUNICIPAL ABIERTO	CONSEJO ANCIANOS JUNTA VIRGINAL	AUDIENCIAS CUERPO COLLEGIADO FORMADO POR VISITADORES.	GOBERNADOR	LEGISLATURA LOCAL	LEGISLATURA LOCAL
	ARCONTES 5 MIEMBROS DE ELECCION LOS 3 PRINCIPALES SEAN REY, POLEMARCA Y ARCONTE.		CORREGIDOR		CORREGIDOR	PREFECTOS SUBPREFECTOS JUECES DE PAZ	JEFE POLITICO PREFECTO SUBPREFECTO	
EFOROS 5 MIEMBROS DE ELECCION POPULAR CON CARACTER DE EJECUTIVOS	PRITANOS 50 MIEMBROS DE ELECCION POPULAR MAGISTRADOS ESTRATEGAS ASTINOMIOS CUSTODIOS EJECUTOR DE SENTENCIAS AGORANOMIOS SITOPILAIQUIOS METRONOMIOS	CURIA DULNVIRI AEDILES CUESTORES CENSORES DEFENSOR CIVITATIS CURADOR	CABILDO ALCALDES ALQUACIL JUSTICIA MAYOR PROCURADOR	CALPULLI CALPULLEC TECUHTLI TOPII CALPIEQUEZ TLACUIL TEQUITLATO	CABILDO ALCALDES ALFÉREZ REAL ALQUACIL MAYOR CONTADOR MAYOR DE MENORES. ESCRIBANO DE CABILDO PROCURADOR DIPUTADO DE POSITOS Y ALIHOINDIGAS FIEL OBRERO MAYOR PROCURADOR DIPUTADOS VARIOS	AYUNTAMIENTO ALCALDE SINDICO	AYUNTAMIENTO ALCALDE JEFE DE POLICIA VISITADOR	AYUNTAMIENTO PRESIDENTE MUNICIPAL. COMANDANTE DE POLICIA TESORERO SECRETARIO SINDICO

PROYECTO ORIGINAL

Excepto la fracción II lo demás se aprobó 148 VS 26 votos

ART. 115.- Los Estados adoptarán para su regimen interior, la forma de Gobierno republicano representativo popular, te niendo como base de su división territorial y de su organización politica y administrativa el Municipio Libre, confor me a las tres 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.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada muni cipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III.- Los municipios estarán 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 muni cipios donde residieren habitual o transitoriamente

TEXTO DEL CONSTITUYENTE

Se aprobó el 31 de enero de 1917 con 88 VS 62 votos

ART 115.- Los Estados adoptarán, para su regímen 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 siguientes bases:

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.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y

III.- Los municipios estarán 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.

1a REFORMA
(Modifica fracc. III)

Se aprobó el 20 agosto 1928 y se Publicó el 28 agosto 1928 por iniciativa de Alvaro Obregón

ART. 115.- Los Estados adoptarán, para su regimen 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 siguientes bases:

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.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales, y

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.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

2a REFORMA
(modifica fracc. I y III)

Publicada el 29 abril 1933 aprobada por una iniciativa del
P. N. R. del 17 nov. 1932

ART. 115.- Los Estados adoptarán, para su regimen 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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo de inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan caracter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan caracter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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 cuatro años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de los Legislativos 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 cargo ni aún con el caracter 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 aún cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, o provisional o el ciudadano que, bajo cualquier 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 seña proporcional al de 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 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 propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán -- ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

3a REFORMA
(Modifica parraf. 3º fracc. III)

Se llevó a cabo por iniciativa presidencial y se publica 8
enero 1943

ART. 115.- Los Estados adoptarán, para su regimen interior, la forma de gobierno repulicano, representativo, popular, te niendo como base de la división territorial y de su organizaci ón política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntam iento de elección popular directo y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes munticipales, regidores y síndico s de los Ayuntamientos electos popularmente por elección dire cta, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indírecta o por nombramiento o designa ción de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el peri odo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo daso, señan las sufi cientes para atender a las necesidades municipales.

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 cargo mas de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de los Legislativos 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 cargo ni aún 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 aún cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, o provisional o el ciudadano que, bajo cualquier 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 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.

4a. REFORMA

(Modifica fracción I)

Promovida por Alemán, se aprueba el 6 de Diciembre de 1946 y se publica el 31 de diciembre de 1946.

Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de la 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

En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formarán de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes

para atender las necesidades municipales.

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 cargo 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 cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos 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 aún cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, o provisional, o el ciudadano que, bajo cualquier 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 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.

5a. REFORMA

(Modifica fracción I)

Promovida por Rufz Cortínez el 17 de octubre de 1953, se modifica la fracción I.

Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de la 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 nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero las que tengan carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

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 cargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de los Legislativos 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 cargo ni aún 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 aún cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, o provisional, o el ciudadano que, bajo cualquier 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 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.

6a. REFORMA

Se adicionan fracciones IV y V

Promovida en 1976 con motivo de la Ley de Asentamientos Humanos.

Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de la 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 nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados ten
drán el mando de la fuerza pública en los municipios donde resi
dieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su car-
go más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de los Le-
gislativos Locales será directa y en los términos que dispongan
las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elec-
ción popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por
ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el ca
rácter de interino, 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 constitu-
cional, aún cuando tenga 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 últi-
mos años del período.

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

El número de representantes en las Legislaturas de los Es-
tados será proporcional al de 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 nu
e

ve, en aquellos cuya población exceda de este número y no lleve 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.

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán 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.

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 o regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

7a. REFORMA

Se modifica fracción III

De 1977 en atención a la Reforma Política.

Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de la 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 Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

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 cargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de los Legislativos 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 podrá volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interino, 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, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional, o el ciudadano que bajo cualquier 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 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 inferior 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.

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán 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.

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 o regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Ba. REFORMA

Promovida por Miguel de la Madrid el 6 de diciembre de 1982, modifica en gran medida el artículo 115.

ARTICULO 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 popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, -- cualquiera que sea la denominación que se les dé, 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. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que celebraren -

nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponda 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 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 les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso;

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios a personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o provadas. 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 Municipios 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 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 esa Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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 cargo 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 cargo, ni aún 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, y aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo 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 el día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de 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.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos - legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de 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.

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	1, 3, 5, 7, 8		6
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1, 3, 5, 7	6, 8
MAYORES 50,000 O MAS		2, 4	1, 3, 5, 6, 7, 8

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA INVESTIGACION REALIZADA POR SERGIO RAMOS
EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	1, 2, 3		
MEDIANAS 2,500 - 49,999	4	2, 3	1
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	1, 2		
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3, 4	2	1
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	1	2, 3, 4	
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1	2, 3, 4
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	2, 3	1	
MEDIANAS 2,500 - 49,999	4, 5, 6	3	1, 2
MAYORES 50,000 O MAS		6	1, 2, 3, 4, 5

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	2, 3, 4	1	
MEDIANAS 2,500 - 49,999		2, 3, 4, 5	1
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4, 5

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	1, 2, 4		
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 3, 4	1	
MAYORES 50,000 O MAS		2	1, 3, 4

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	1, 2, 4, 5	6	
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3	1, 2, 4, 5	6
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4, 5, 6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499	1, 2, 3	4	
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 3	1	4
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS		2,4	1,3,5,6,7,8,9

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA Z.M.C.M. (A) DEL ESTADO DE MEXICO (1983)

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS	4	2	1,3,5

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS	3	1,4	2

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3,4

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS	1	5,6	2,3,4

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS		5, 7, 8	1, 2, 3, 4, 6

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS	4	2, 3	1

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS		1	2, 3, 4, 5, 6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS	3	1, 2	

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			
MAYORES 50,000 O MAS	6	2, 3, 5	1, 4

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2,4		1,3,5,6,7,8,9
MAYORES 50,000 O MAS	2,4	7	1,3,5,6,8,9

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA VALLE DE MEXICO (B) DEL ESTADO DE MEXICO (1985)
EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,4		1,2,5
MAYORES 50,000 O MAS	2	4	1,3,5

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,4	1,2	
MAYORES 50,000 O MAS	3,4		1,2

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3	1	2,4
MAYORES 50,000 O MAS		3	1,2,4

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1,5,6	4	2,3
MAYORES 50,000 O MAS	1,6	5	2,3,4

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	5, 8	2, 3, 4, 7	1, 6
MAYORES 50,000 O MAS		3, 5	1, 2, 4, 6, 7, 8

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 3, 4	1	
MAYORES 50,000 O MAS	2, 4	1	3

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3, 4, 5	1	2, 6
MAYORES 50,000 O MAS		3	1, 2, 4, 5, 6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1, 2, 3		
MAYORES 50,000 O MAS	1	2	3

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 6	3, 5	1, 4
MAYORES 50,000 O MAS	3, 6		1, 2, 4, 5

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 4, 9		1, 3, 5, 6, 7, 8
MAYORES 50,000 O MAS	2, 4		1, 3, 5, 6, 7, 8, 9

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA VALLE DE TEOHUACAN (c) DEL ESTADO DE MEXICO (1983)

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 4	3	1, 5
MAYORES 50,000 O MAS	4	3	1, 2, 5

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3, 4	1	2
MAYORES 50,000 O MAS	4	3	1, 2

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3		1, 2, 4
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1, 5, 6	4	2, 3
MAYORES 50,000 O MAS	1, 6	4	2, 3, 5

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,7	2,5,6	1,4,6
MAYORES 50,000 O MAS	5,7,8	3	1,2,4,6

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,4	1,2	
MAYORES 50,000 O MAS	3,4	1,2	

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3	1,4,5	2,6
MAYORES 50,000 O MAS	1	5	2,3,4,6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1,2,3		
MAYORES 50,000 O MAS		1,2,3	

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2,3,5,6		1,4
MAYORES 50,000 O MAS	2,3,5	6	1,4

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 4	1, 3, 5, 7, 9	6, 8
MAYORES 50,000 O MAS	2		1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA TEXCOCO (d) DEL ESTADO DE MEXICO (1983)

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 4	1	3, 5
MAYORES 50,000 O MAS	3, 4		1, 2, 5

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1, 3, 4	2	
MAYORES 50,000 O MAS	3		1, 2, 4

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3	1, 2, 4	
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1, 4, 5, 6		2, 3
MAYORES 50,000 O MAS	1		2, 3, 4, 5, 6

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,5,7,8	2,4	1,6
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3,4,5,6,7,8

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1,2,3,4		
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3,4

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1,3,4	5	2,6
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3,4,5,6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1,2,3		
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2,3,5,6	1	4
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3,4,5,6

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2,4		1,3,5,6,7,8,9
MAYORES 50,000 O MAS	2,4		1,3,5,6,7,8,9

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			1,2,3,4
MAYORES 50,000 O MAS	2,4	3	1

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			1,2,3,4
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3,4

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA SUR-ORIENTAL (E) DEL ESTADO DE MEXICO (1983)

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,4		1,2
MAYORES 50,000 O MAS	3	4	1,2

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1,6		2,3,4,5
MAYORES 50,000 O MAS	1,6	4	2,3,5

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	7		1,2,3,4,5,6,8
MAYORES 50,000 O MAS	7		1,2,3,4,5,6,8

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2,3,4		1
MAYORES 50,000 O MAS	3,4		1,2

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1		2,3,4,5,6
MAYORES 50,000 O MAS	3	1	2,4,5,6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1		2,3
MAYORES 50,000 O MAS	1,3		2

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999			1,2,3,4,5,6
MAYORES 50,000 O MAS	2,6	3,5	1,4

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2,4	9	13,5,6,7,8
MAYORES 50,000 O MAS	2	1,4,7	3,5,6,8,9

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA VALLE DE TOLUCA (F) DEL ESTADO DE MEXICO (1983)

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2,4	3	1,5
MAYORES 50,000 O MAS	4	2,3	1,5

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,4		1,2
MAYORES 50,000 O MAS	3	1,4	2

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		3	1,2,4
MAYORES 50,000 O MAS	3	4	1,2

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1,6	4,5	2,3
MAYORES 50,000 O MAS	1,6	4,5	2,3

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		3,5,7	1,2,4,6,8
MAYORES 50,000 O MAS		4,5,8	1,2,3,6,7

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3	1,2,4	
MAYORES 50,000 O MAS	3,4		1,2

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1,3,4,5	2,6
MAYORES 50,000 O MAS		1,3,5	2,4,6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1,2,3	
MAYORES 50,000 O MAS	1,2,3		

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,6	2,3	1,4
MAYORES 50,000 O MAS	6	2,3,5	1,4

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 4	7	1,3,5,6,8,9
MAYORES 50,000 O MAS	2, 4	7	1,3,5,6,8,9

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA NORTE (g) DEL ESTADO DE MEXICO (1983)

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2	3, 4	1, 5
MAYORES 50,000 O MAS	2, 4	3	1, 5

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3, 4	1, 2	
MAYORES 50,000 O MAS		3, 4	1, 2

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		3	1, 2, 4
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1, 6	4, 5	2, 3
MAYORES 50,000 O MAS	1, 6		2, 3, 4, 5

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	8	3,5	1,2,4,6,7
MAYORES 50,000 O MAS			1,2,3,4,5,6,7,8

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3	1,2,4	
MAYORES 50,000 O MAS		2,4	1,3

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3,5	1,4	2,6
MAYORES 50,000 O MAS		3,5	1,2,4,6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2	1	3
MAYORES 50,000 O MAS		1,3	2

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	6	2	1,3,4,5
MAYORES 50,000 O MAS		2,3,5,6	1,4

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 4		1, 5, 6, 7, 8, 9
MAYORES 50,000 O MAS			

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA SUR-OCCIDENTAL (H) DEL ESTADO DE MEXICO (1985)

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2	3, 4	1, 5
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	4	3	1, 2
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		3	1, 2, 4
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1, 6	5	2, 3, 4
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO MEDICO - SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		3	1,2,4,5,6,7,8
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	4	2, 3	1.
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO COMERCIAL - FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1, 3, 4	2, 5, 6
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1	2, 3
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO RECREATIVO - DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MENORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		2, 3, 5, 6	1, 4
MAYORES 50,000 O MAS			

EQUIPO MUNICIPAL (a)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEÑORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	2, 4		1, 3, 5, 6, 7, 8, 9
MAYORES 50,000 O MAS		2, 4	1, 3, 5, 6, 7, 8, 9

MATRICES DE EXPANSION DE SERVICIOS PUBLICOS EN 56 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO (1983)

EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO (b)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEÑORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	4	2, 3	1, 5
MAYORES 50,000 O MAS	4	2, 3	1, 5

EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL (d)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEÑORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3, 4	1	2
MAYORES 50,000 O MAS	3	4	1, 2

EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL (c)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEÑORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		3	1, 2, 4
MAYORES 50,000 O MAS			1, 2, 3, 4

EQUIPO ESCOLAR (e)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEÑORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	1, 6	4, 5	2, 3
MAYORES 50,000 O MAS	1	6	2, 3, 4, 5

EQUIPO MEDICO-SANITARIO (f)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		3, 5, 7, 8	1, 2, 4, 6
MAYORES 50,000 O MAS		5, 7, 8	1, 2, 3, 4, 6

EQUIPO CULTURAL (i)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	3, 4	1, 2	
MAYORES 50,000 O MAS	4	2, 3	1

EQUIPO COMERCIAL-FINANCIERO (g)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1, 3, 4, 5	2, 6
MAYORES 50,000 O MAS		1, 3	2, 4, 5, 6

EQUIPO HABITACIONAL (j)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999		1, 2, 3	
MAYORES 50,000 O MAS		1, 2, 3	

EQUIPO RECREATIVO-DEPORTIVO (h)

EXPANSION LOCALIDADES	REDUCIDA 25% O MENOS	MEDIA 26 - 75%	MAYOR 76% O MAS
MEHORES HASTA 2,499			
MEDIANAS 2,500 - 49,999	6	2, 3, 5	1, 4
MAYORES 50,000 O MAS		2, 3, 5, 6	1, 4

NIVEL GOBIERNO EQUIPO SERVICIOS	MUNICIPAL	ESTATAL	FEDERAL	PARTICULAR
a) EQUIPO MUNICIPAL	a ₁₋₉		a ₆	
b) EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO		b _{1, b3, b5}	b _{2, b4}	
c) EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL			c _{3, c4}	c _{1, c2}
d) EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL				d ₁₋₄
e) EQUIPO ESCOLAR			e ₂₋₆	
f) EQUIPO MEDICO SANITARIO	f _{6, f7}		f _{3, f4, f5}	f _{1, f2, f8}
g) EQUIPO COMERCIAL FINANCIERO	g ₈			g ₁₋₆
h) EQUIPO RECREATIVO DEPORTIVO	h _{1, h2, h3, h4}			h _{5, h6}
i) EQUIPO CULTURAL	i _{1, i2}			i _{3, i4}
j) EQUIPO HABITACIONAL			j ₁	j _{2, j3}

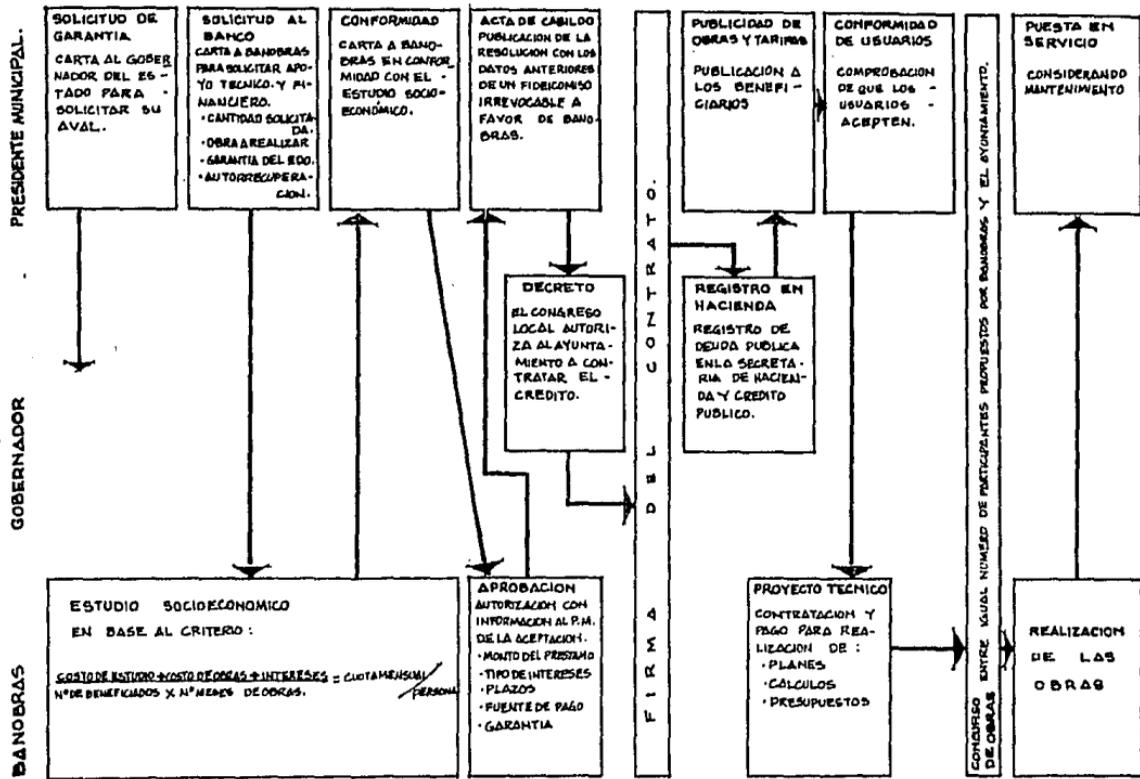
LOS ORGANOS FINES



CUADRO DE SERVICIOS PUBLICOS SEGUN EQUIPO COLECTIVO Y UNIDAD ADMINISTRATIVA

UNIDAD ADMINISTRATIVA EQUIPO SERVICIOS	DIRECCION GOBIERNO MUNICIPAL	DIRECCION OBRAS PUBLICAS	DIRECCION SERVICIOS MUNICIPALES	DIRECCION AGUAS Y SANEAMIENTO	DIRECCION DE ACCION SOCIAL CULTURAL Y DEPORTIVA	COORDINACION DE SERVICIOS PUBLICOS FEDERALES Y ESTATALES	COORDINACION DE CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL Y SOC. COC.	COMANDANCIA DEL CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA
a) EQUIPO MUNICIPAL		a ₂ , a ₃	a ₃ , a ₄ , a ₆	a ₁ , a ₅				a ₂ , a ₈
b) EQUIPO DE TRANSPORTE PUBLICO	b ₁ , b ₅		b ₃			b ₂ , b ₄		
c) EQUIPO DE COMUNICACION PERSONAL						c ₁₋₄		
d) EQUIPO DE COMUNICACION SOCIAL	d ₁₋₄							
e) EQUIPO ESCOLAR						e ₁₋₆		
f) EQUIPO MEDICO SANITARIO	f ₈		f ₆ , f ₇		f ₁ , f ₂ , f ₃	f ₄ , f ₅		
g) EQUIPO COMERCIAL FINANCIERO	g ₁₋₆		g ₅					
h) EQUIPO RECREATIVO DEPORTIVO	h ₅ , h ₆		h ₁ , h ₃		h ₂ , h ₄			
i) EQUIPO CULTURAL	i ₃ , i ₄				i ₁ , i ₂			
j) EQUIPO HABITACIONAL	j ₂ , j ₃					j ₁		

TRAMITES PARA SOLICITAR Y CONCEDER UN CREDITO EN BANOBRAS



IMPUESTOS EN EL ESTADO DE MEXICO

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL
(30 DIC. 1980)

NOMBRE	OBJETO	SUJETO	BASE	CUOTA	PAGO
PREDIAL	Propiedad o posesión de terrenos de común repartimiento.	Proprietarios o poseedores de estos terrenos.	75% del valor catastral.	7 al 10 al millar	Anual o Bimestral
ANUNCIOS EN VIA PUBLICA	Colocación de anuncios en vía pública.	Quiénes coloquen los anuncios	m ² de anuncio	4.20 a 4.60 m ²	Bimestral.
OBSTACULOS EN LA VIA PUBLICA	Colocación de los obstáculos	Los responsables de los obstáculos	ml. ó m ²	- -	Al obtener el permiso.
VEHICULOS DE PROPULSION SIN MOTOR	Propiedad o posesión de estos vehículos.	Proprietarios de los vehículos	unidad	4.30 a 4.50	Anual
JUEGOS - APARATOS MECANICOS Y ESPECTACULOS	La explotación de juegos, espectáculos y aparatos mecánicos.	Las personas que explotan.	Ingresos globales percibidos.	8 al 15%	Mensual
USOS DE AGUAS DE POZOS ARTESIALES	Uso de aguas de pozos artesianales	Los propietarios de pozos artesianales.	casa ó m ³	4.12 a 4.20/m ³	Bimestral.
AUTORIZACION DE HORARIOS EXTRAORDINARIOS	Autorización otorgada por el ayuntamiento	Quiénes obtengan autorización	hora adicional	4.200 a 4.400	Al solicitar el permiso.

DERECHOS EN EL ESTADO DE MEXICO
LEY DE HACIENDA MUNICIPAL
(30 DIC. 1980)

NOMBRE	DESCRIPCIÓN	TARIFA
AGUA POTABLE	Conducción del líquido de la fuente al consumidor.	Por m ³ según consumo.
DRENAJE	Conexión del predio a la red general	Cuota anual por descarga según el giro.
REGISTRO CIVIL	Asentamiento de actas, copios certificadas, correcciones, anotaciones marginales.	¢ 20.00 - ¢ 200.00
CERTIFICACIONES	Legalización de documentos solicitados al ayuntamiento.	¢ 20/hoja.
PASTROS	Guarda, mortanza, peso y vigilancia.	¢ 1.20 a ¢ 110/cabeza.
CORRAL DE CONEJO	Guarda de animales.	¢ 5 a ¢ 8/cabeza por día
MERCADOS	Locales, derecho de vía, - carga y descarga.	¢ 3 a ¢ 10/m ² ¢ 10/hora/m ²
PANTEONES	Inhumaciones, mantenimiento, construcción de criptas.	¢ 90 a ¢ 600
ESTACIONAMIENTO - EN VIA PUBLICA	Estacionamiento de vehículos y omnibuses.	¢ 2.00 /hora.
REGISTRO Y PREVISIÓN DE FIEBROS PARA MARCAR GALIADO Y MARGUEYES	Registros y refrendas	¢ 20/marca ó refrendo.
ALINEAMIENTO	Limite de predios urbanos.	¢ 150/10 m. más ¢ 60/m. adicional.
NUMERACION	Número oficial	¢ 100 / número.
LICENCIAS	Autorización de funcionamiento	Variable según giro
SERVICIOS DE VIGILANCIA	Pantones y rastros particulares y estacionamientos de servicio público.	Variable.

DERECHOS EN EL ESTADO DE MEXICO

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO
(30 DIC. 1980)

NOMBRE SERVICIO PRESTADO POR:	DESCRIPCION	TARIFA
EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD	Inscripciones, anotaciones, cancelaciones, expedición de copias y certificados.	Aproximadamente -- \$500 por servicio o tasas del 2,5 al 7 al millar.
LAS AUTORIDADES FIS- CALES	Expedición de certificados, - cédulas, documentos de em- padronamiento, avalúos, etc.	Variable.
LAS AUTORIDADES DE TRABAJO Y PREVI-- SION SOCIAL	Inspección de calderas y equipos de energía, por examen de operadores y - fogoneros.	Según los C.V. o H.P.
LAS AUTORIDADES DE EDUCACION PUBLICA	Registro de títulos, expe- dición de certificados, - examen parcial, examen recepional.	de \$15.00 a \$7500
LAS AUTORIDADES DE OBRAS PUBLICAS	Autorización de: Alineamiento, licencia de - construcción, excavación - hincado de pilotes, obra de urbanización, sistema de - agua y de drenaje en -- traccionamientos, división y fusión de predios, etc.	Muy variable.
LAS AUTORIDADES - DE GOBERNACION	Legalización de firmas, - diligencias, exhortos, ins- pección de empresas.	\$25 a \$100 Inspección: \$1000 - \$1500
AUTORIDADES DE - SALUBRIDAD	Licencias sanitarias o es- tablecimientos, rastros, es- tablos, vehículos, expedi- ción de tarjetas de sa- lud, servicios de desinfecte- ción, aprobación de pla- nos.	Muy variable
AUTORIDADES DE SE- GURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	Servicios por policía hancera, por expedición de licencias, tarjetas y cal- comanías.	Variable.
AUTORIDADES DE - AGRICULTURA Y GA- NADERIA	Sanidad vegetal, control de ratas de campo.	Variable.

IMPUESTOS EN EL ESTADO DE MEXICO

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO
(30 DIC. 1980)

NOMBRE	OBJETO	SUJETO	BASE	CUOTA	PAGO
PREDIAL	Propiedad o fusión de predios y construcciones.	Propietarios copropietarios y poseedores	Valor catastral	2 al 14 al millar	Anual ó bimestral.
TRASLADO DE DOMINIO	transmisión o adquisición de la propiedad de bienes inmuebles.	El adquirente o el vendedor si hay reserva de dominio.	Valor Catastral	1.5 al 4 %	30 días hábiles siguientes a la operación.
SOBRE PRODUCTO DE CAPITAL (derogado 16 Nov. 1982).	Percepción de ingresos por intereses, arrendamiento o subarrendamiento	Acreedor Propietario ó Arrendador.	Importe total de los ingresos.	2% al 5%	Mensual
EROGACIONES POR REMUNERACION AL TRABAJO PERSONAL	Realización de pagos en efectivo o especie.	Quienes realizan los pagos.	Monto total de los pagos.	1%	Mensual
SOBRE HONORARIOS -- POR ACTIVIDADES PROFESIONALES Y EJERCICIOS LUCRATIVOS.	Percepción de ingresos derivados del ejercicio libre de una profesión u oficio.	Quienes perciben los ingresos	Monto total de los ingresos.	1%	Bimestral.
SOBRE FRACCIONAMIENTO	Realización de fraccionamientos	Quienes llevan a cabo el fraccionamiento y propietarios del terreno.	m ² de terreno - fraccionable.	\$ 7 a \$ 19 m ²	Al autorizar
FOMENTO A LA EDUCACION	Realización de pagos de impuestos, derechos y aportaciones de mejora.	Quienes realizan pagos.	Monto total del pago.	15%	Al efectuar el pago.

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE MAS PARTICIPACION SOBRE
INGRESOS MERCANTILES RECIBIERON EN 1975 - 1979
(MILLONES DE PESOS)

	1975	1976	1977	1978	1979
D. F.	3976	5095	6339	7858	11746
MEXICO	1570	1962	2702	3378	4681
NUEVO LEON	876	1083	1462	1948	2764

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE MAS PARTICIPACION SOBRE
IMPUESTOS ESPECIALES RECIBIERON EN 1975 - 1979
(MILLONES DE PESOS)

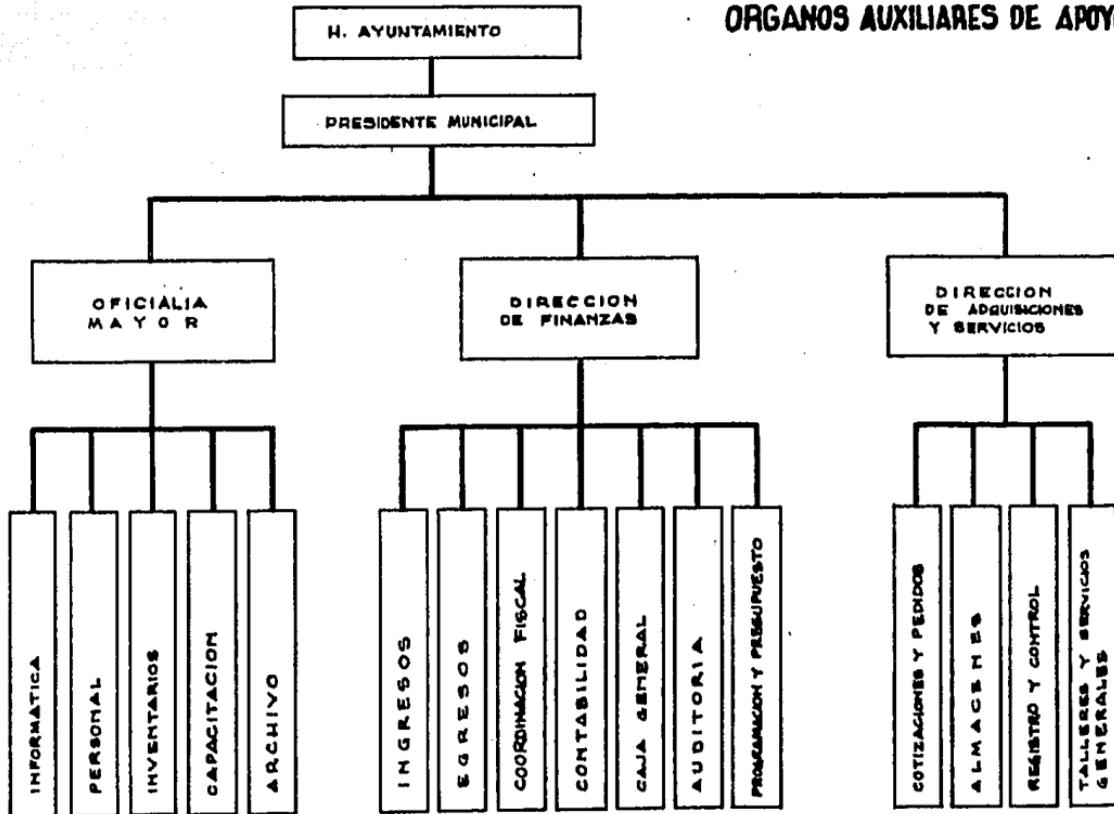
	1975	1976	1977	1978	1979
D. F.	874	1102	1483	1598	2435
TABASCO	263	427	1107	1820	5739
VERACRUZ	433	505	762	960	1815
MEXICO	379	478	638	715	992
CHIAPAS	173	195	451	806	2255

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE MENOS PARTICIPACIONES
DEL PROGRAMA P. I. D. E. R. RECIBIERON EN 1975-
1979

	1975	1976	1977	1978	1979
MEXICO	20,270	29,326	49,511	82,067	168,746
AGUASCALIENTES	38,317	30,134	48,810	78,832	102,640
CAMPECHE	41,382	21,404	51,636	64,451	108,009
COLIMA	24,734	19,396	36,767	50,384	89,372

FUENTE: Martínez Almazán, Raúl, Las Palaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, - México, D. F., 1981 pp. 99 Tablas 8, 9, 15

ORGANOGRAMA PARA LOS ORGANOS AUXILIARES DE APOYO



ENTIDADES FEDERATIVAS QUE MAS PARTICIPACION SOBRE
INGRESOS MERCANTILES RECIBIERON EN 1975 - 1979
(MILLONES DE PESOS)

	1975	1976	1977	1978	1979
D. F.	3976	5095	6339	7858	11746
MEXICO	1570	1962	2702	3378	4681
NUEVO LEON	876	1083	1462	1948	2764

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE MAS PARTICIPACION SOBRE
IMPUESTOS ESPECIALES RECIBIERON EN 1975 - 1979
(MILLONES DE PESOS)

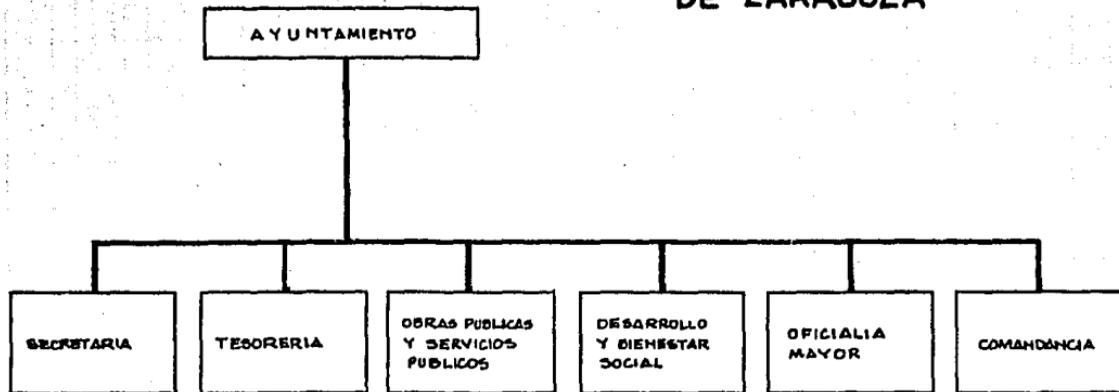
	1975	1976	1977	1978	1979
D. F.	874	1102	1483	1598	2435
TABASCO	265	427	1107	1820	5739
VERACRUZ	433	505	762	960	1815
MEXICO	379	478	638	715	992
CHIAPAS	173	195	451	806	2255

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE MENOS PARTICIPACIONES
DEL PROGRAMA P. I. D. E. R. RECIBIERON EN 1975-
1979

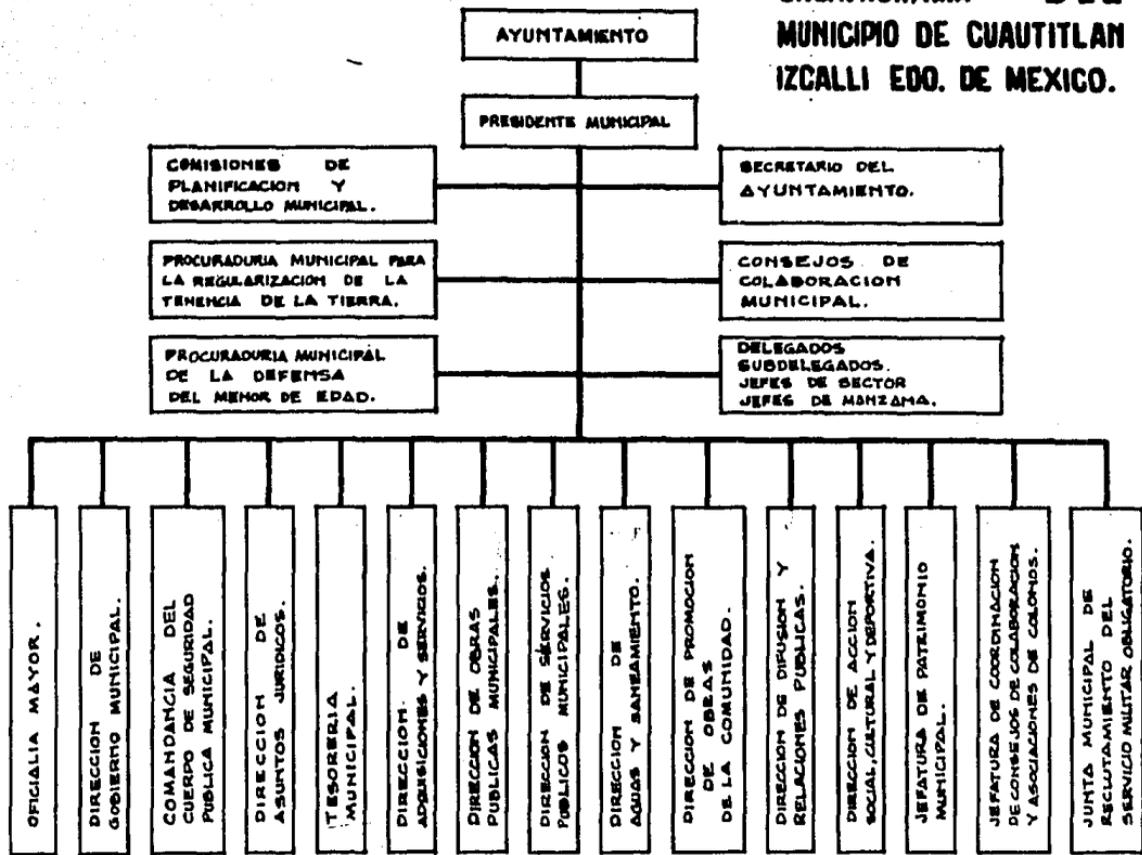
	1975	1976	1977	1978	1979
MEXICO	20,270	29,326	49,511	82,067	168,746
AGUASCALIENTES	38,317	30,134	48,810	78,832	102,640
CAMPECHE	41,382	21,404	51,636	64,451	108,009
COLIMA	24,734	19,396	36,767	50,384	69,372

FUENTE: Martínez Almazán, Raúl, Las Relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, - México, D. F., 1981 pp. 99 Tablas 8, 9, 15

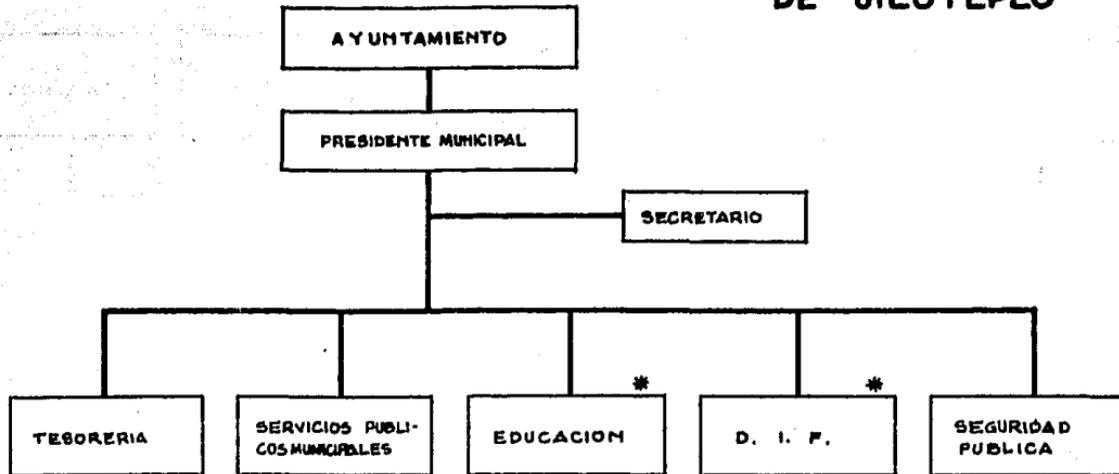
ORGANOGRAMA DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA



ORGANIGRAMA DEL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI EDO. DE MEXICO.

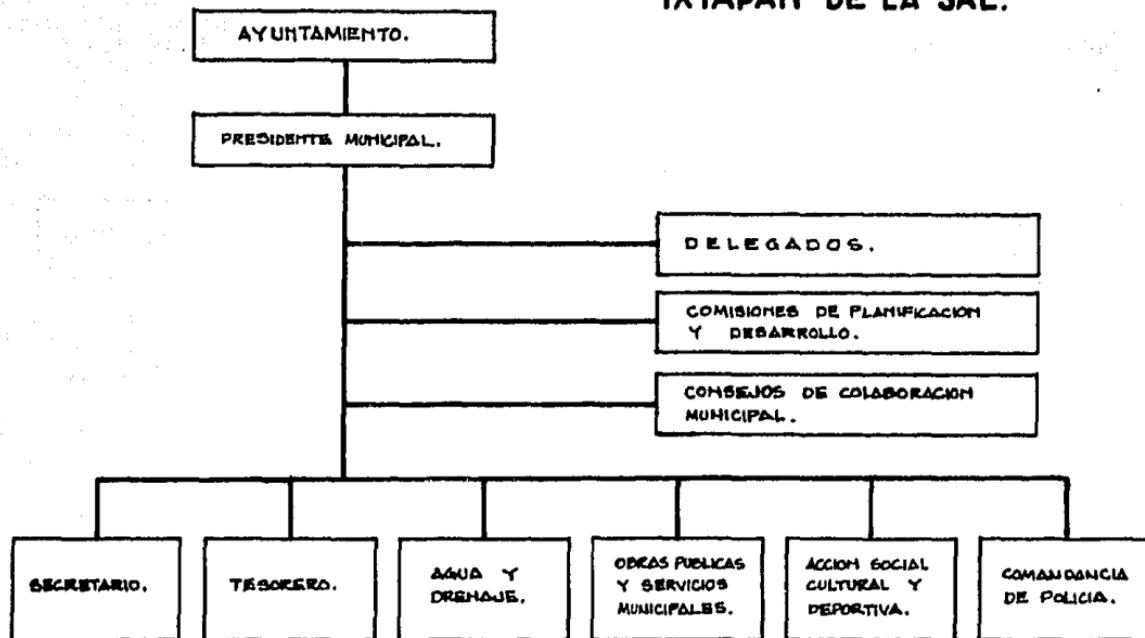


ORGANOGRAMA DE JILOTEPEC

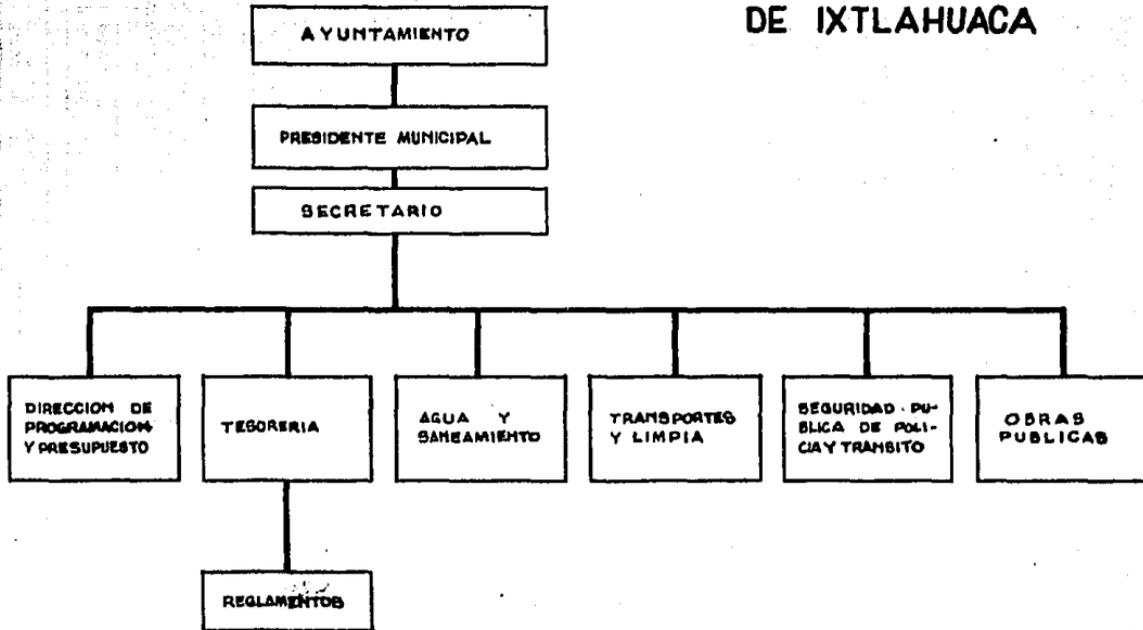


* ESTAS DEPENDENCIAS EXISTEN EN FUNCION DE SER UN MUNICIPIO RURAL CON POBLACION MUY DISPERSA

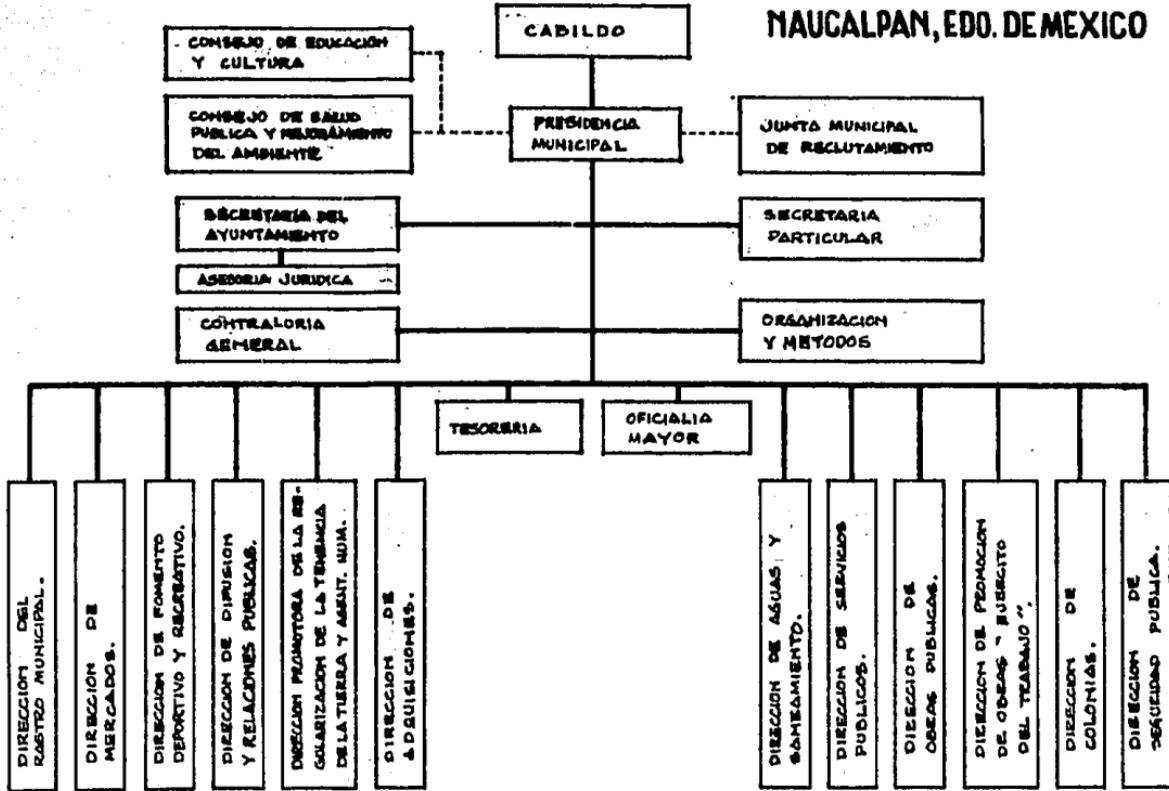
ORGANOGRAMA DE IXTAPAN DE LA SAL.



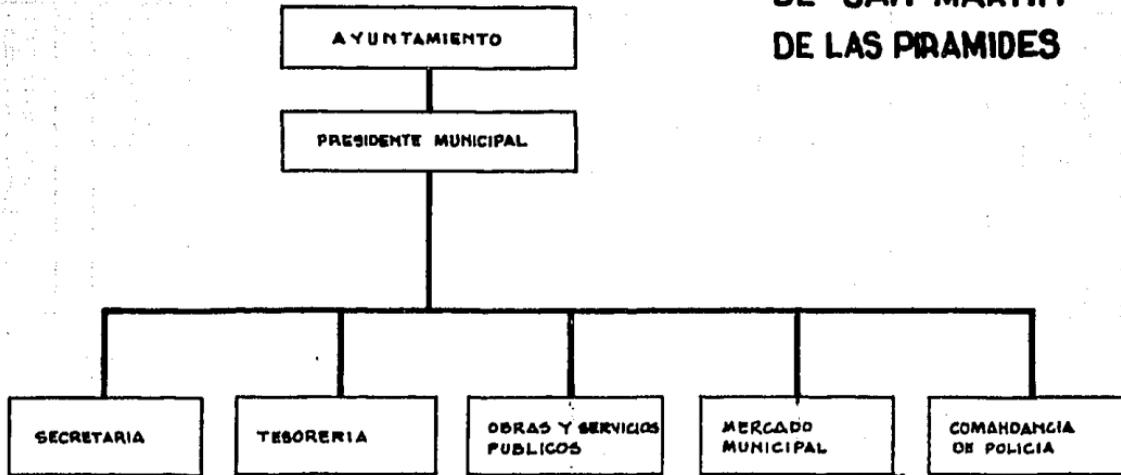
ORGANOGRAMA DE IXTLAHUACA



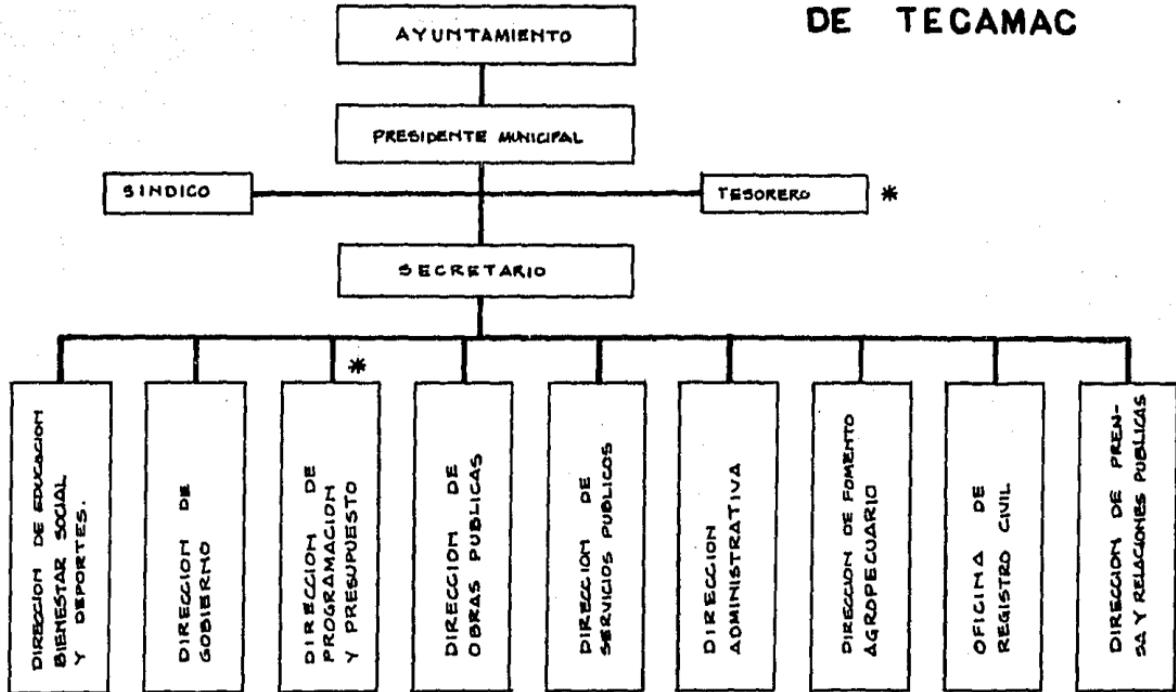
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO



ORGANOGRAMA DE SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES

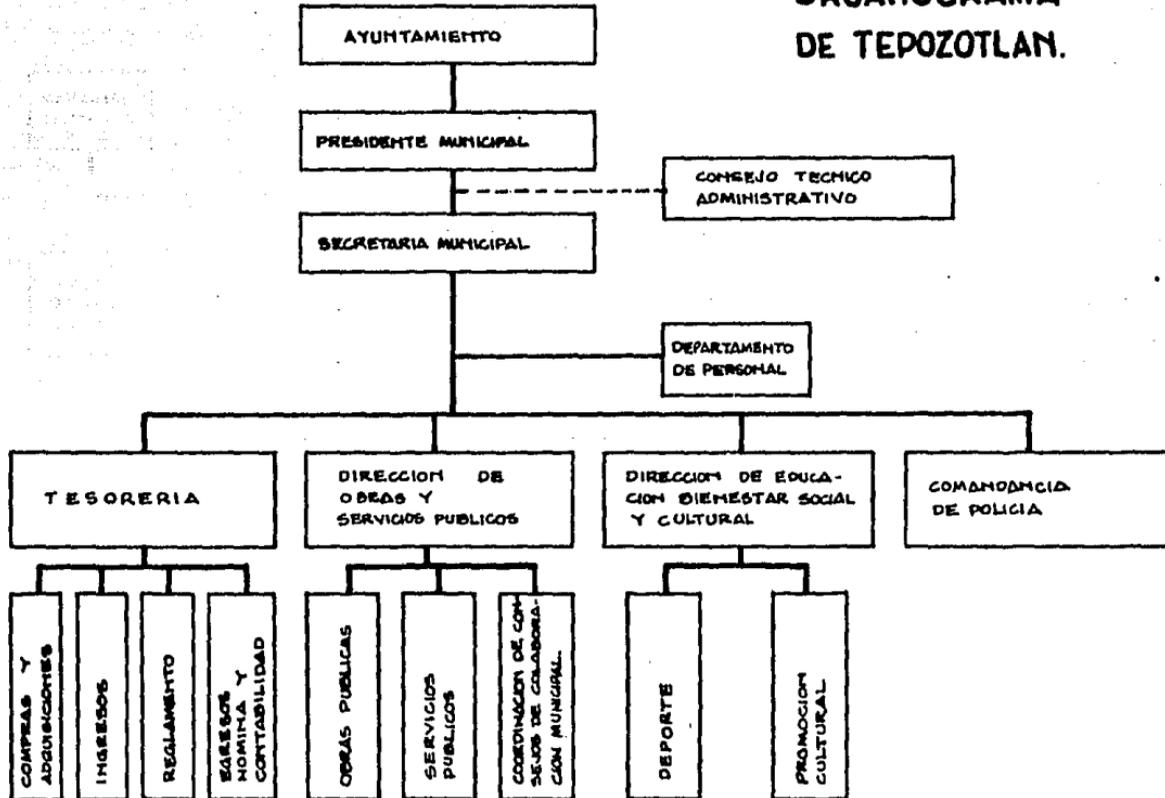


ORGANOGRAMA DE TECAMAC

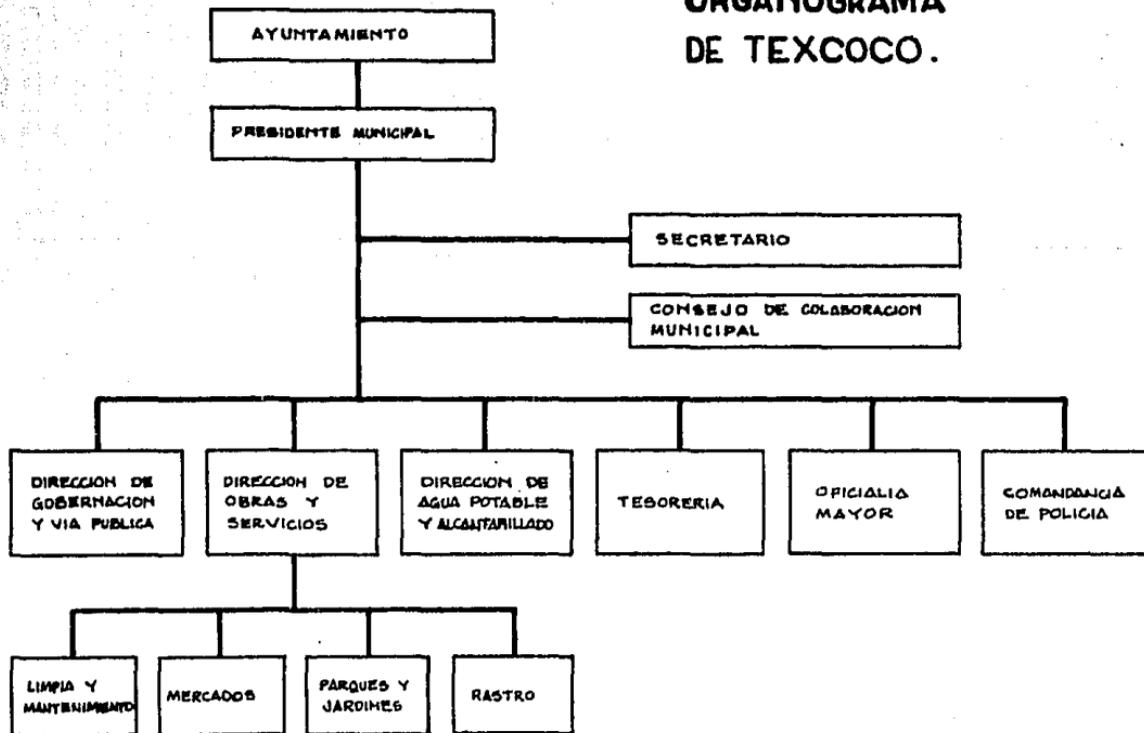


* AL PARECER ESTAS DEPENDENCIAS DEBEN PERMUTARSE.

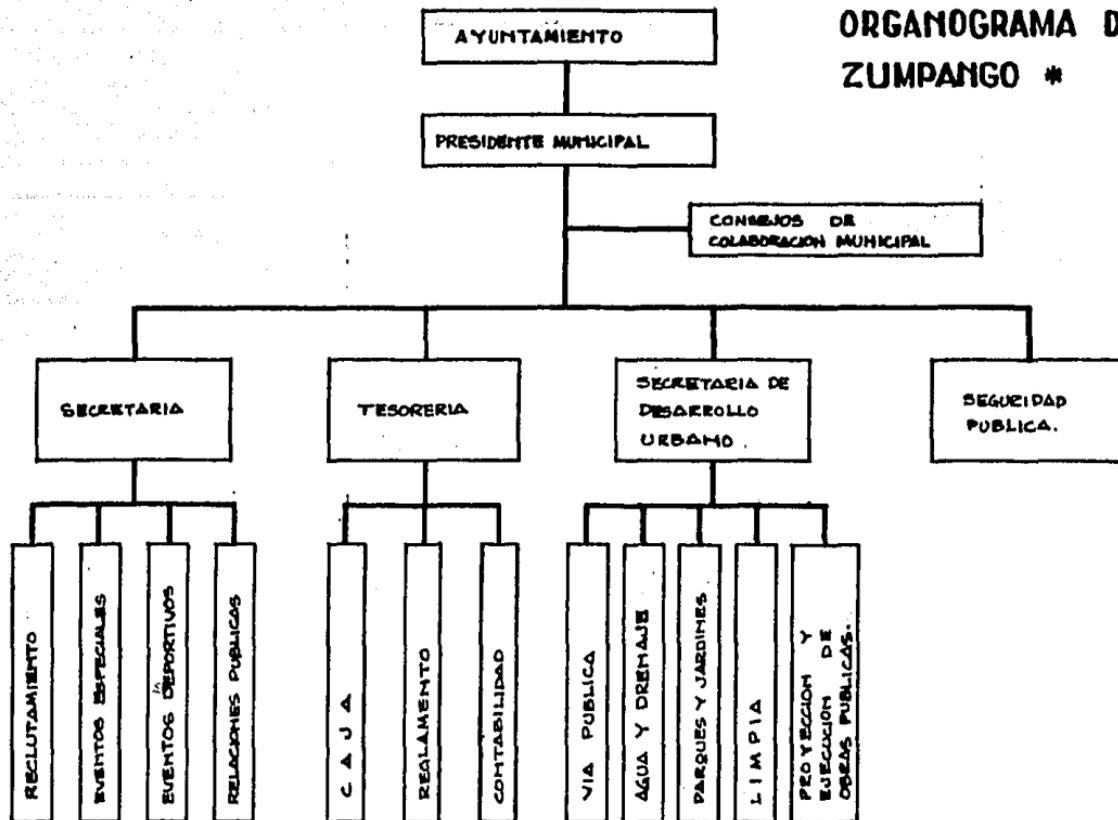
ORGANOGRAMA DE TEPOZOTLAN.



ORGANOGRAMA DE TEXCOCO.

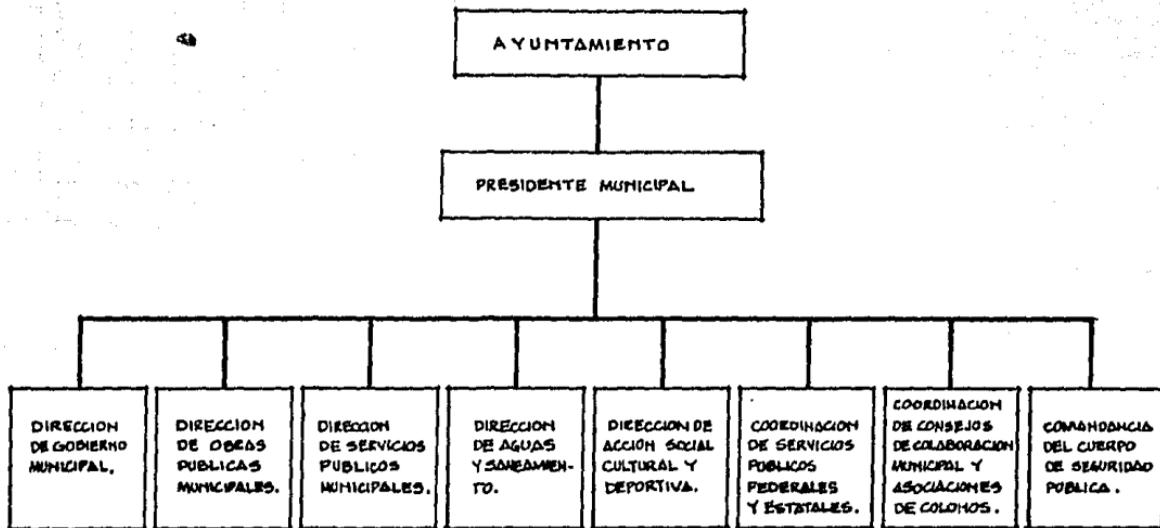


ORGANOGRAMA DE ZUMPANGO *

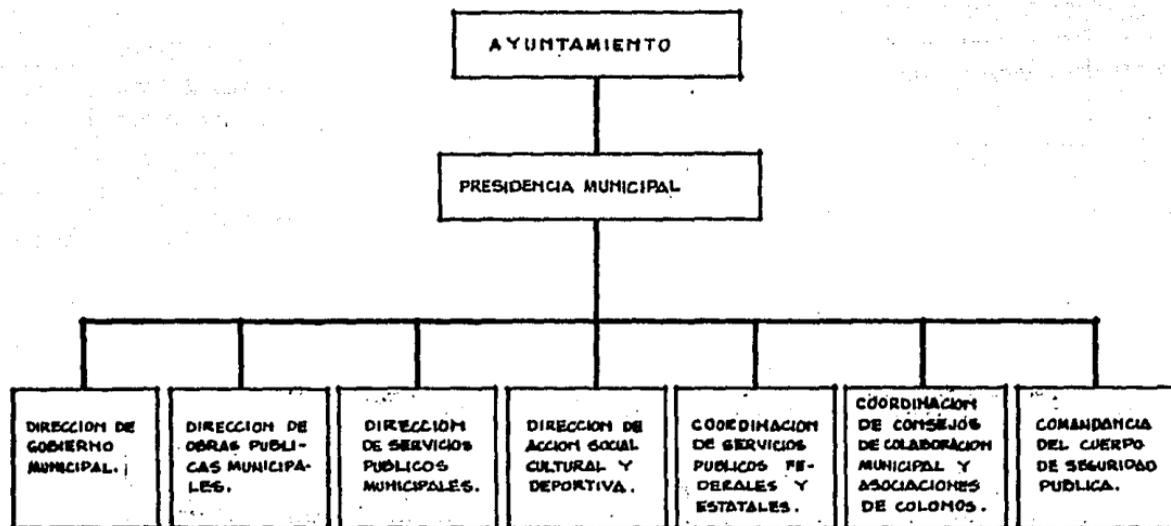


* SIGUE EL MODELO PROPUUESTO POR LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

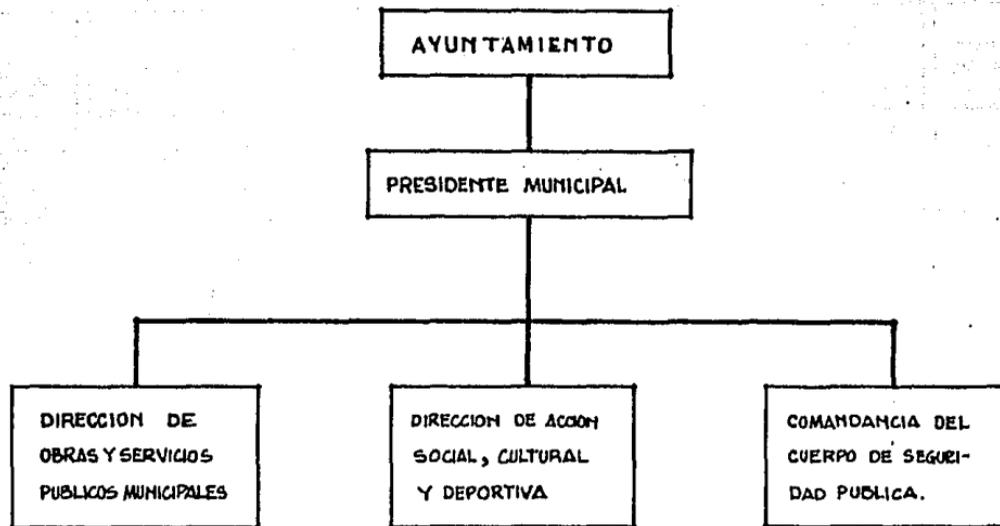
ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS FINES PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS



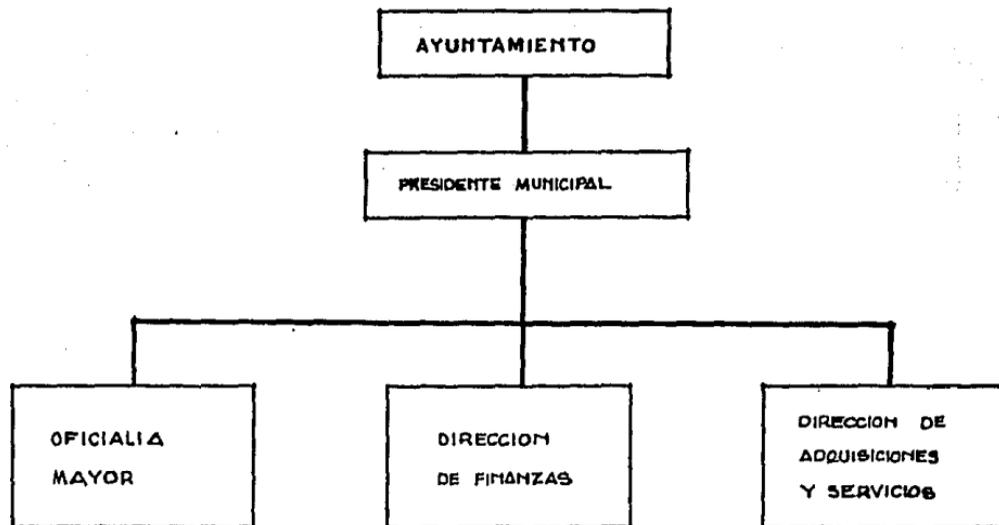
ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS FINES PARA MUNICIPIOS URBANOS



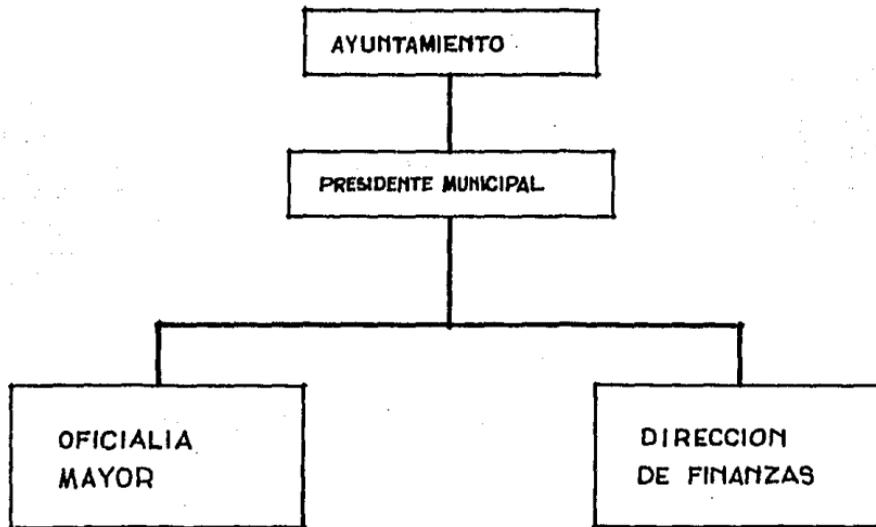
ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS FINES PARA MUNICIPIOS SEMIURBANOS



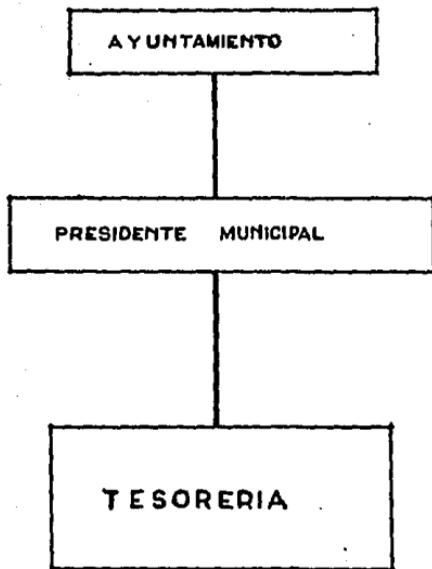
ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS AUXILIARES DE APOYO PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS



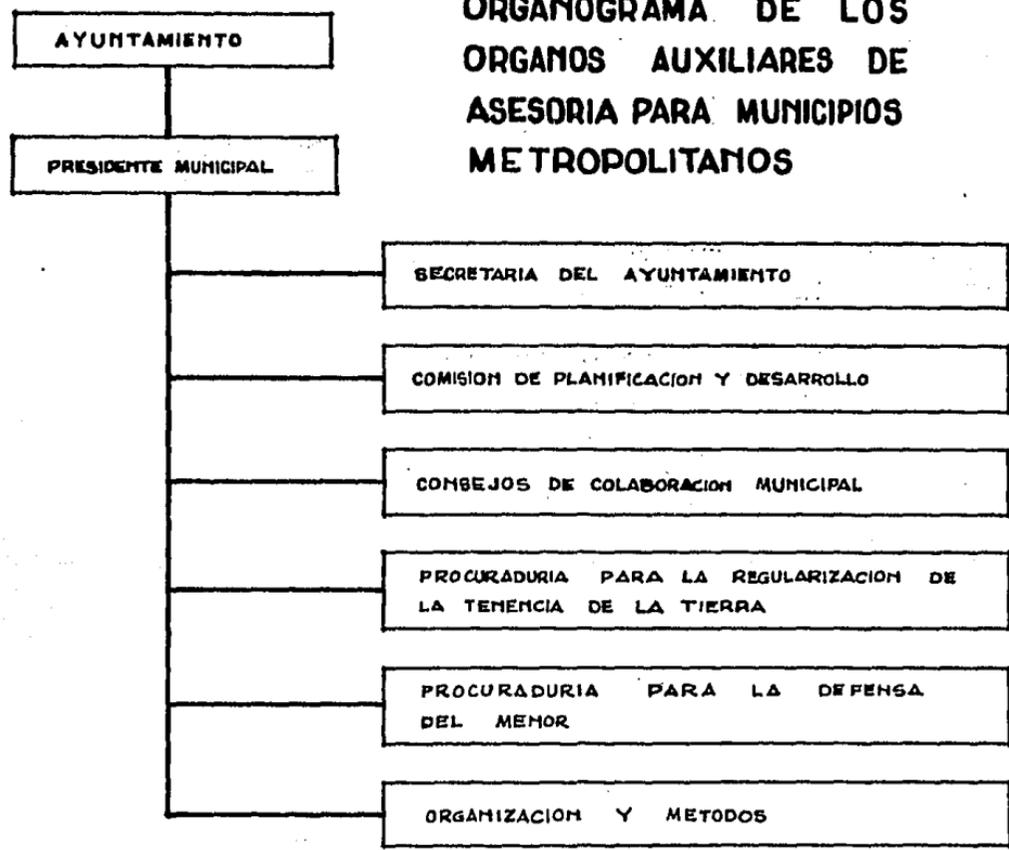
ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS AUXILIARES DE APOYO PARA MUNICIPIOS URBANOS



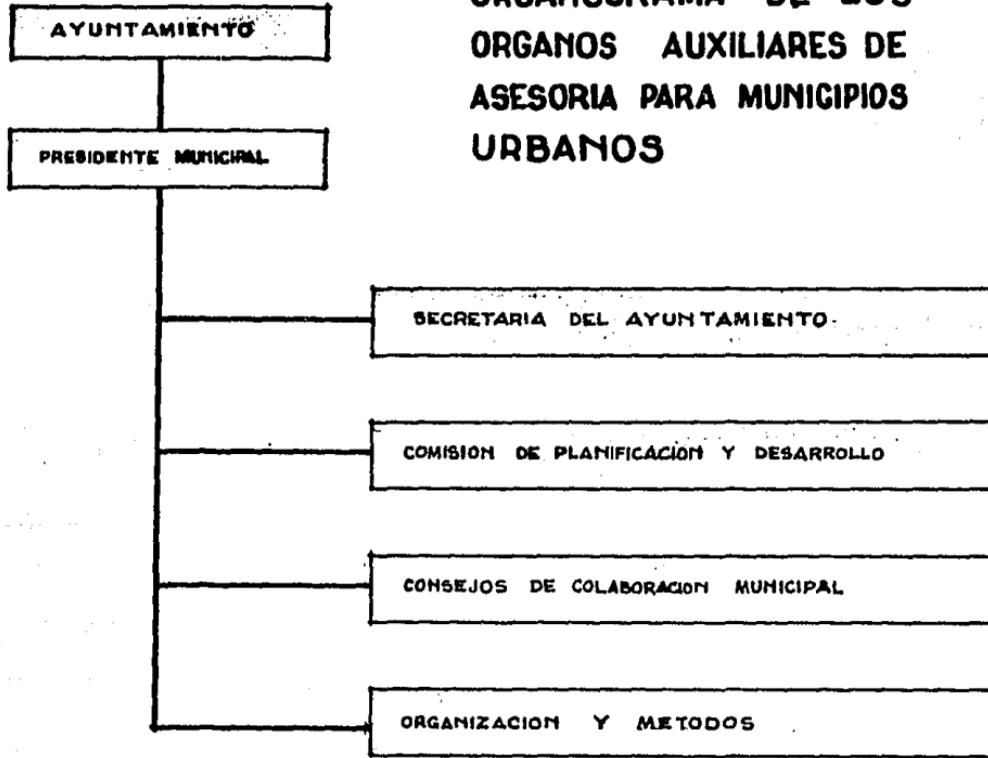
**ORGANOGRAMA DE LOS
ORGANOS AUXILIARES DE
APOYO PARA MUNICIPIOS
SEMIURBANOS**



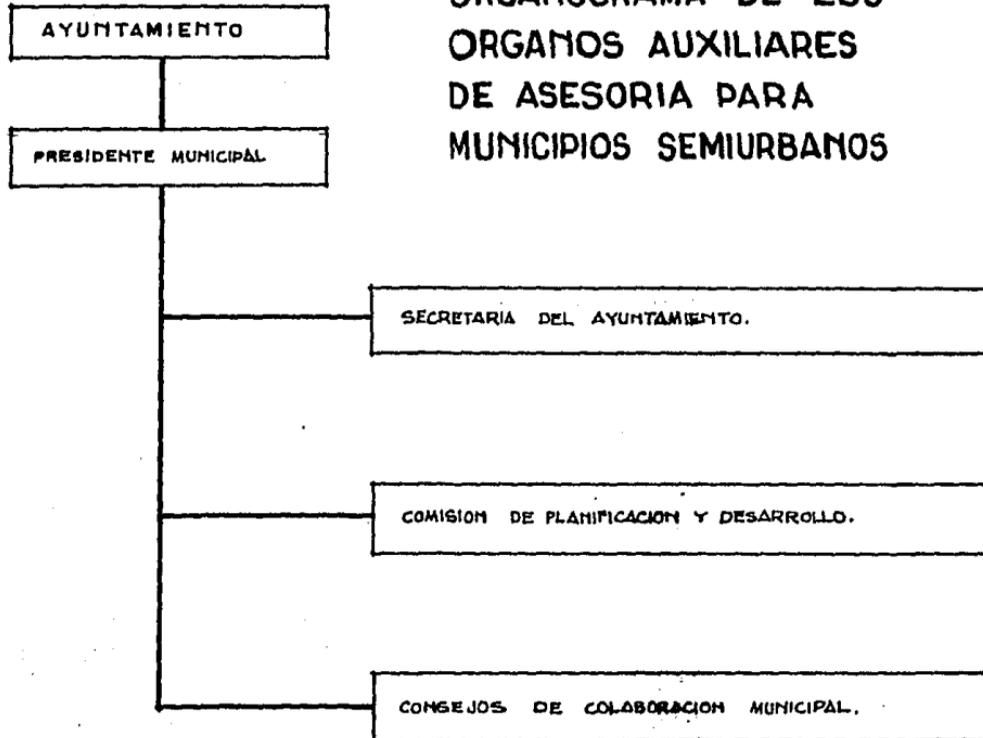
ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS AUXILIARES DE ASESORIA PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS



ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS AUXILIARES DE ASESORIA PARA MUNICIPIOS URBANOS

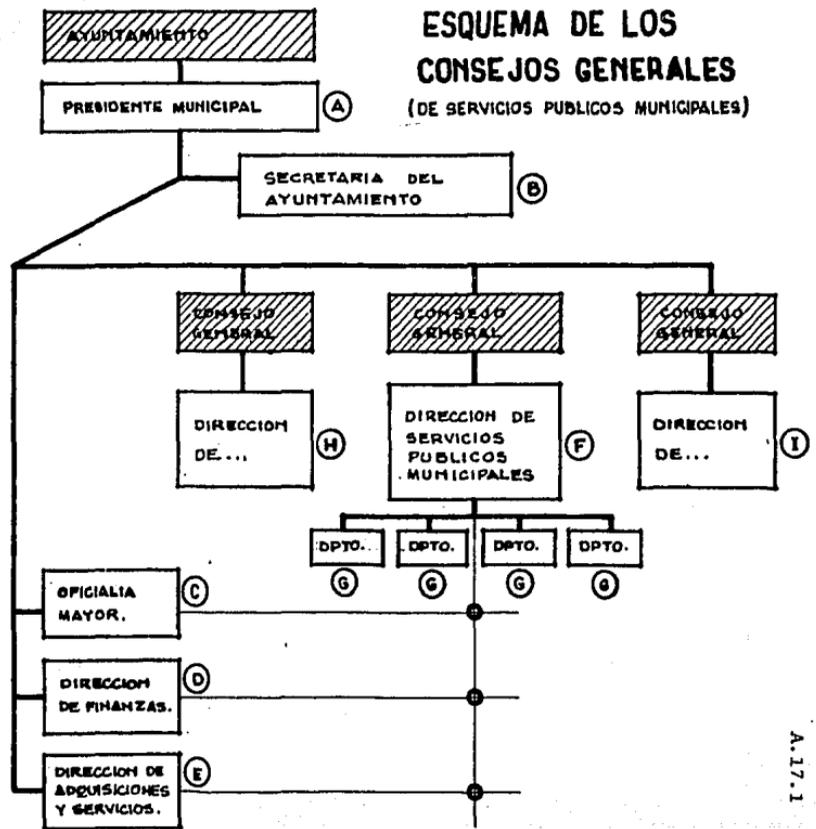


ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS AUXILIARES DE ASESORIA PARA MUNICIPIOS SEMIURBANOS

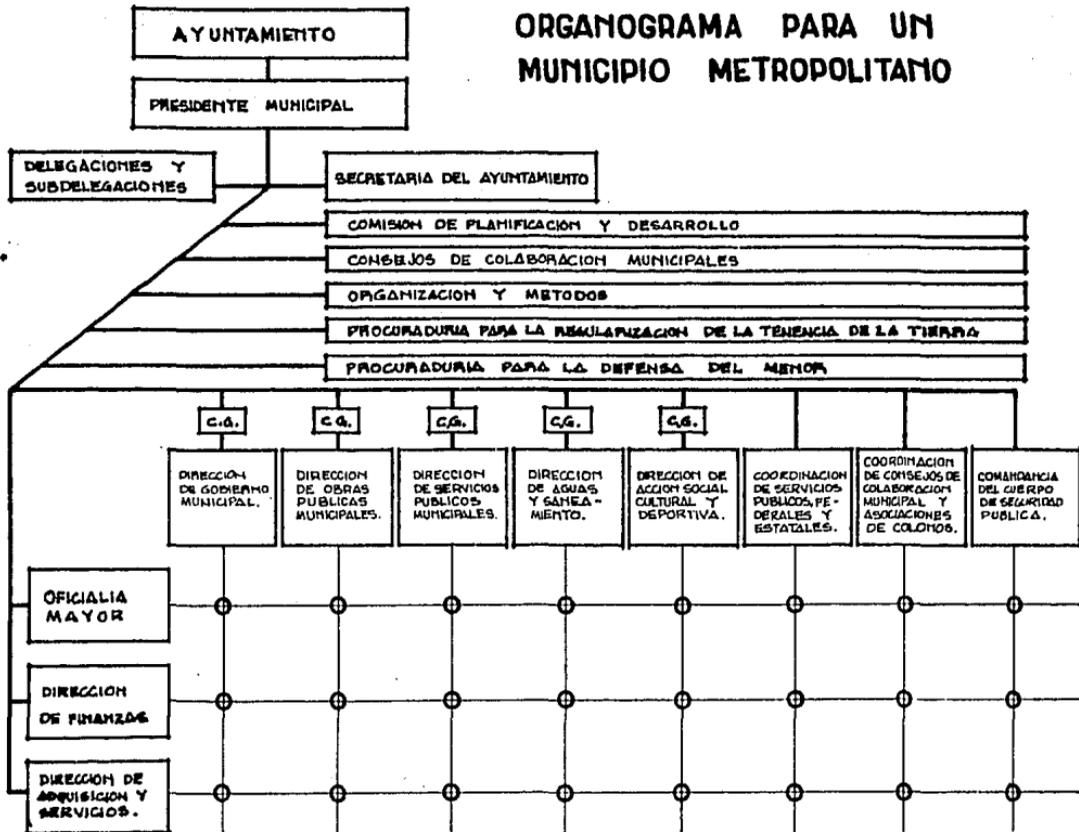


ESQUEMA DE LOS CONSEJOS GENERALES (DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES)

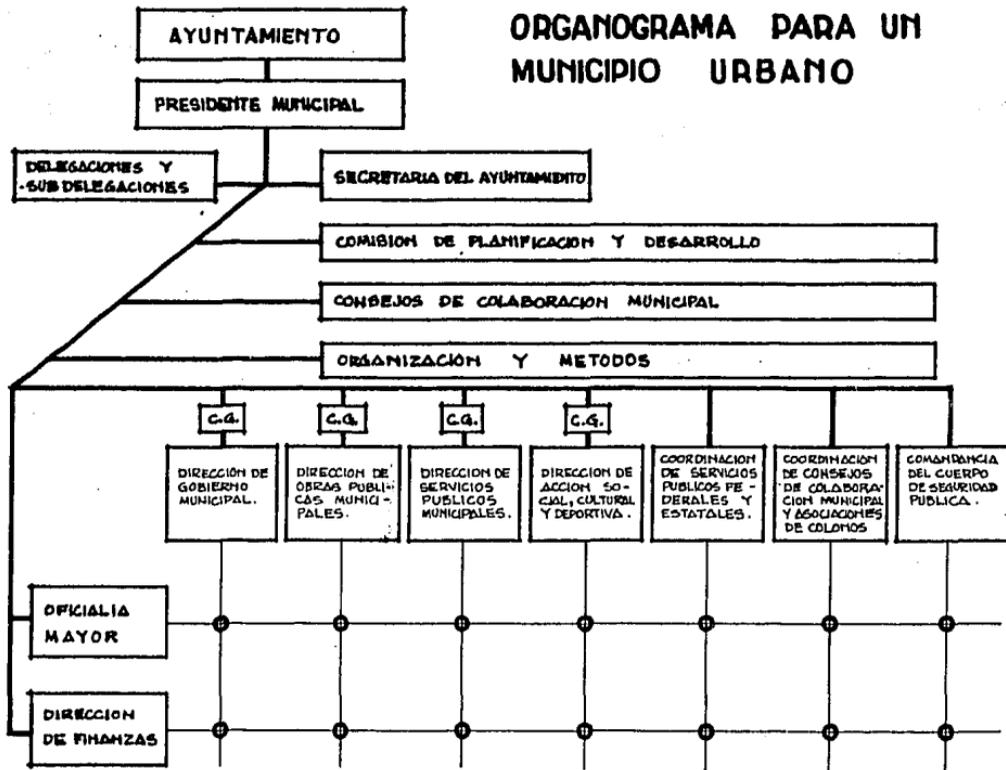
-  CUERPOS COLEGIADOS
- (A) PRESIDENTE DEL CONSEJO
- (B) SECRETARIO DE ACTAS
- (C) MIEMBRO PERMANENTE
- (D) MIEMBRO PERMANENTE
- (E) MIEMBRO PERMANENTE
- (F) MIEMBRO PERMANENTE
- (G) MIEMBRO PERMANENTE
- (H) MIEMBRO EVENTUAL
- (I) MIEMBRO EVENTUAL



ORGANOGRAMA PARA UN MUNICIPIO METROPOLITANO



ORGANOGRAMA PARA UN MUNICIPIO URBANO



**OBJETIVOS Y FUNCIONES PARA UN
MUNICIPIO URBANO**

ORGANOS FINES

a) DIRECCION DE GOBIERNO MUNICIPAL

OBJETIVO:

Dotar a la población de las normas que le permite desarrollar sus actividades en forma regulada.

FUNCIONES:

- Definir las medidas de gobierno para hacer cumplir los reglamentos.
- Expedir las licencias de funcionamiento, que dentro de los reglamentos soliciten los particulares.
- Colaborar con el ministerio público y con los juzgados de la jurisdicción, en el cumplimiento de sus funciones.
- Regular las actividades de los establecimientos comerciales y los espectáculos para que ofrezcan sus servicios adecuadamente.

b) DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES

OBJETIVO:

Proveer al municipio de las obras públicas que permitan ofrecer los servicios con mayor eficiencia y eficacia.

FUNCIONES:

- Elaborar los proyectos que requiera la planeación municipal.
- Realizar las construcciones de obra nueva, ampliación, etc. que haya sido autorizada por el municipio.
- Mantener en buen estado la pavimentación de calles y avenidas de la ciudad y construir las nuevas.
- Promover todas aquellas acciones tendientes a la ejecución de obras a través de la comunidad para la mejora de su habitat, prestando la asesoría técnica necesaria.
- Mantener al corriente el alineamiento de calles y número ofi-

oficial de las construcciones expidiendo para ello licencias correspondientes.

- Realizar la inspección a obras a fin de verificar su ejecución

c) DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

OBJETIVO:

Ofrecer a la población los servicios públicos municipales en forma continua, uniforme, económica, natural, cómoda y con igualdad de servicio para satisfacer las necesidades de la comunidad.

FUNCIONES:

- Suministrar el agua potable necesaria a la población y desalojar adecuadamente las aguas negras y pluviales.
- Mantener la operación de rastros y mercados dentro de las normas de higiene que requiera la población y señalar las disposiciones al respecto, cobrando las cuotas correspondientes.
- Ofrecer el alumbrado público dentro de los niveles de seguridad necesarios para vehículos y transeúntes.
- Organizar el transporte urbano de acuerdo a las líneas origen-destino que la población requiera.
- Mantener en buen estado los panteones, parques y jardines.
- Llevar un control ecológico adecuado que permita el buen manejo de los desechos sólidos, así como de la emisión de gases y ruidos.
- Realizar el mantenimiento necesario para la conservación de las obras y equipos que permitan ofrecer los servicios adecuadamente.

d) DIRECCION DE ACCION SOCIAL CULTURAL Y DEPORTIVA.

OBJETIVO:

Proporcionar a la población municipal la posibilidad de utilizar su tiempo libre de forma tal que logre la superación personal y la adecuada integración de la comunidad en todas sus manifestaciones.

FUNCIONES:

- Realizar actividades sociales que permitan la integración social de la comunidad.
- Realizar actividades culturales para la recreación de la población, que logren el desarrollo cultural de los ciudadanos.
- Realizar actividades que permitan el desarrollo físico de los individuos dentro de un marco de labor de equipo y de competitividad.

e) COORDINACION DE SERVICIOS PUBLICOS FEDERALES Y ESTATALES

OBJETIVO:

Satisfacer las necesidades de la población con aquellos servicios públicos no-municipales.

FUNCIONES:

- Mantener las relaciones entre el municipio y el estado para gestionar y obtener para la población aquellos servicios de carácter estatal.
- Mantener las relaciones entre el municipio y el Estado para gestionar y obtener del gobierno federal aquellos servicios públicos que son de su competencia.
- Coordinar los servicios públicos no municipales de acuerdo a la planeación de los mismos.

f) COORDINACION DE CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL Y ASOCIACIONES DE COLONOS.

OBJETIVO:

Lograr la colaboración ciudadana para la solución de problemas de la comunidad en coordinación con el municipio, a través de la identificación del pueblo y el Gobierno.

FUNCIONES:

- Coordinar y auxiliar en las actividades de los consejos de colaboración municipal.
- Formular planes y programas de acuerdo a las necesidades - presentadas por los consejos de participación.
- Canalizar los problemas de las colonias populares y residenciales para su solución.

g) COMANDANCIA DEL CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA

OBJETIVO:

- Administrar la seguridad pública del municipio para que los habitantes cuenten con las garantías necesarias en sus personas y en sus bienes.

FUNCIONES:

- Vigilar y proteger las vidas y los bienes de los vecinos -- del municipio.
- Conocer y atender las quejas de la ciudadanía.
- Proporcionar los servicios de auxilio en caso de siniestro en la población.
- Colaborar con el ministerio público y los juzgados de la - jurisdicción en el cumplimiento de sus funciones.
- Cumplir y hacer cumplir con los ordenamientos del Bando Municipal y demás reglamentos.
- Velar por la protección del Patrimonio municipal.
- Capacitar a los miembros de la seguridad pública para mantenerlos en óptimas condiciones físicas y mentales, y formarles conciencia del servicio social que desempeñan.

ORGANOS AUXILIARES DE APOYO

a) OFICIALIA MAYOR

OBJETIVO:

Optimizar los recursos humanos e informáticos del municipio, para ofrecer el apoyo necesario que los demás órganos requieran.

FUNCIONES:

- Recopilar, ordenar y procesar los datos provenientes de las diferentes actividades como educación, asistencia médica, - comercio, industria, turismo, etc.
- Proporcionar la información estadística a las entidades públicas o privadas que así lo soliciten.
- Instrumentar un programa integral de recursos humanos para todas las dependencias municipales.
- Administrar aquellos aspectos específicos del personal como son pagos, deducciones, prestaciones, etc.
- Capacitar y actualizar al personal de base y de confianza del municipio a fin de que presten sus servicios con mayor eficiencia.
- Inventariar todos los bienes muebles e inmuebles del municipio vigilando su buen uso y elaborando los resguardos respectivos.
- Recibir, clasificar, distribuir y archivar la correspondencia de entrada y salida del municipio.
- Depurar los archivos de tal forma que se tenga una adecuada

guarda de los archivos muertos, especialmente de documentos históricos e importantes para el municipio.

b) DIRECCION DE FINANZAS

OBJETIVO:

Administrar los recursos financieros del municipio de la mejor manera posible utilizando como su mejor instrumento a la planeación, y proporcionar a las demás unidades administrativas el mobiliario, bienes y consumo y servicios generales que sean necesarios.

FUNCIONES:

- Realizar las captaciones de todos los ingresos municipales que marca la ley con toda oportunidad, reportando diariamente los ingresos obtenidos.
- Establecer la coordinación con el Estado y la Federación en materia fiscal a fin de obtener todas las participaciones - que estipulan los convenios.
- Elaborar, revisar y controlar los resultados de los Estados Financieros, así como los demás documentos contables.
- Controlar diariamente los ingresos y egresos tanto en efectivo, como en documentos efectuados, así como el manejo de cuentas de depósito y de valores del municipio.
- Realizar la función de auditorías al interior del municipio a fin de que la marcha de sus finanzas esté correctamente.
- Planear, programar y presupuestar todas las acciones que se lleven a cabo en el municipio tomando en cuenta los recursos humanos, materiales y financieros de acuerdo a la Comisión - de Planificación y Desarrollo Municipal y los Consejos de Co laboración Municipal.

- Elaborar el presupuesto de ingresos y el de egresos para - cada ejercicio.
- Obtener cotizaciones de diferentes proveedores para optar por la más conveniente en calidad, precio y tiempo de entrega.
- Llevar la administración de inventarios para operar el stock de artículos necesarios por los demás órganos municipales.
- Proporcionar aquellos servicios necesarios para el óptimo desarrollo de las dependencias como un servicio telefónico, de transportación, de herrería, cerrajería, vigilancia, etc.

ORGANOS AUXILIARES DE ASESORIA

a) SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO

OBJETIVO:

Llevar al día el despacho del Ayuntamiento y auxiliar el desempeño administrativo del Presidente Municipal dándole asesoría legal y manteniendo las relaciones públicas del municipio.

FUNCIONES:

- Tener y conocer las Leyes, Decretos, Reglamentos, la Gaceta del Estado y las circulares referentes a la administración municipal.
- Concurrir a las reuniones del Ayuntamiento y de los Consejos Generales con voz informativa y en función de secretario para el levantamiento de las actas.
- Mantener actualizado el archivo del Ayuntamiento.
- Controlar la correspondencia del Ayuntamiento y del Presidente Municipal.

- Cumplir y hacer cumplir el reglamento interno del Ayuntamiento.
- Controlar los expedientes de las comisiones del Ayuntamiento relacionando cuales se resolvieron y cuales están pendientes.
- Suscribir todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento.
- Conocer el entorno social del municipio para asesorar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal cuando así se requiera.
- Dar la asesoría legal necesaria a los demás órganos que así lo soliciten.
- Promover con la mayor diligencia posible la regularización de la tenencia de la tierra.
- Velar por el desarrollo favorable de la niñez y la adolescencia en el municipio.

b) COMISION DE PLANIFICACION Y DESARROLLO

OBJETIVO:

Proponer y recomendar a las autoridades municipales los planes y programas municipales; la realización de obras determinadas; la prestación o el mejoramiento de los servicios públicos.

FUNCIONES:

- Proponer al Ayuntamiento planes y programas para el municipio.
- Proponer a las autoridades del municipio la realización de obras públicas, la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de las existentes.
- Realizar estudios y recabar la información necesaria para apoyar las propuestas anteriores.
- Compadecer ante el Cabildo cuando éste o sus Comisiones lo consideren adecuado.

c) CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL

OBJETIVO:

Colaborar con las autoridades municipales en la gestión social coadyuvando en el cumplimiento de planes y programas.

FUNCIONES:

- Promover la participación de los vecinos en los programas de beneficio social.
- Proponer al Ayuntamiento proyectos viables para el mejoramiento del municipio.
- Colaborar en la supervisión y el mejoramiento de los servicios públicos.

d) ORGANIZACION Y METODOS

OBJETIVO:

Asesorar al Ayuntamiento sobre la organización municipal sus funciones y sus procedimientos para hacer eficiente el trabajo e todos los órganos.

FUNCIONES:

- Elaborar el manual de organización del municipio, especificando sus objetivos, funciones, responsabilidades y procedimientos.
- Realizar los estudios correspondientes para proponer los cambios que la organización reclame.
- Sugerir la capacitación del personal administrativo para su mejor desempeño.

ORGANOS DE DIRECCION

a) AYUNTAMIENTO

OBJETIVO:

Dirigir el destino del municipio tomando las decisiones que correspondan para la más eficiente expedición de los servicios públicos y del desarrollo económico y social del territorio municipal.

FUNCIONES:

- Formular el Bando Municipal y los Reglamentos que de él se deriven.
- Contratar o concesionar obras y servicios públicos de carácter municipal y, en su caso, municipalizar los servicios que estén en manos de particulares.
- Nombrar, a propuesta del Presidente Municipal, a los jefes de las Unidades Administrativas.
- Celebrar los convenios de colaboración con otros municipios del Estado de México.
- Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos para el año siguiente.
- Convocar a elecciones de los Miembros de Consejos de Colaboración Municipal, Delegados y Subdelegados.
- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.
- Designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo.
- Administrar su hacienda en los términos de Ley y controlar a través del Presidente y del Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos.
- Solicitar a la Legislatura Local la autorización para la contratación de empréstitos.

b) PRESIDENTE MUNICIPAL

OBJETIVO:

Ejecutar las decisiones del Ayuntamiento y ser cabeza de la administración municipal.

FUNCIONES:

- Promulgar el Bando Municipal y los Reglamentos.
- Presidir las sesiones del Ayuntamiento.
- Vigilar que la administración de la Hacienda Municipal se apegue al presupuesto.
- Vigilar que la administración municipal se desempeñe eficazmente.
- Dar un informe anual del estado que guarda la administración municipal.
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento, los contratos necesarios para el buen desempeño administrativo y la eficaz prestación de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales.
- Realizar visitas a los poblados municipales en compañía de los presidentes del consejo de colaboración municipal para conocer los problemas y tomar las medidas que los resuelvan.

c) DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES

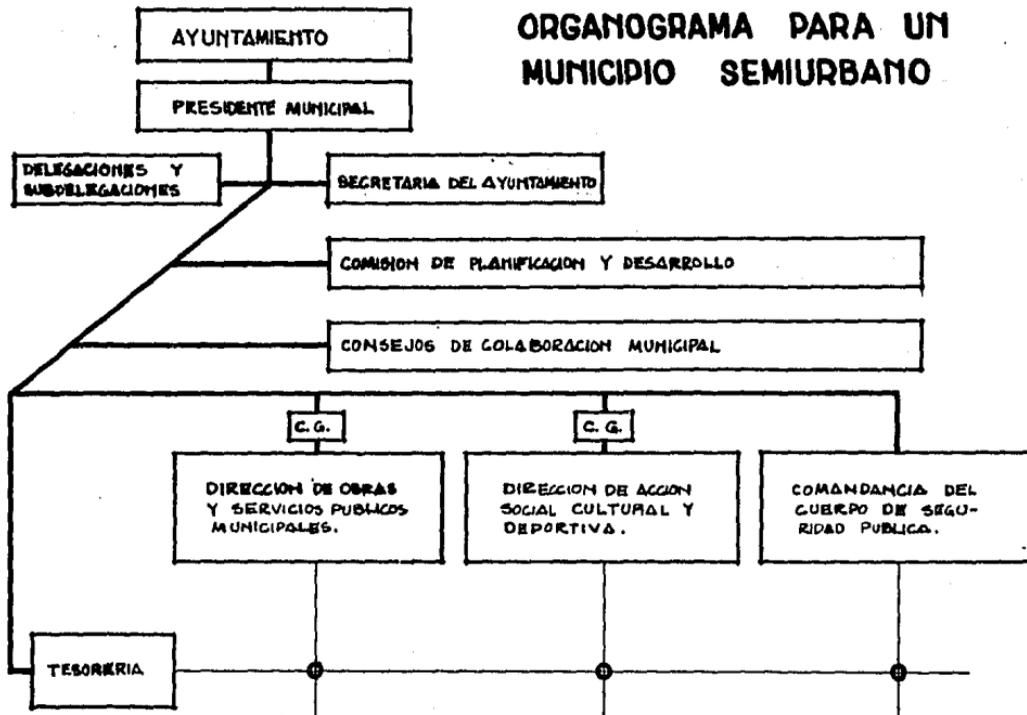
OBJETIVO:

Mantener el orden la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar en su jurisdicción correspondiente y de acuerdo al Bando Municipal.

FUNCIONES:

- Informar al Presidente municipal del estado que guardan los servicios públicos en su jurisdicción.
- Cuidar del orden público, dando aviso a la comandancia de cualquier anomalía.
- Ser el mediador entre la comunidad y las autoridades de la cabecera municipal.

ORGANOGRAMA PARA UN MUNICIPIO SEMIURBANO



OBJETIVOS Y FUNCIONES PARA UN
MUNICIPIO SEMIURBANO

ORGANOS FINES

a) DIRECCION DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

OBJETIVO:

Proveer al municipio de las obras y los servicios públicos para ofrecer éstos con mayor eficiencia y eficacia.

FUNCIONES:

- Elaborar los proyectos y realizar las construcciones que - hayan sido autorizadas por el municipio, inspeccionando su ejecución.
- Promover todas aquellas acciones tendientes a la ejecución de obras a través de la comunidad para la mejora de su habitat prestando la asesoría técnica necesaria.
- Mantener al corriente el alineamiento de calles y el número oficial de las construcciones expidiendo para ello las licencias correspondientes.
Suministrar el agua potable necesaria a la población y desalojar adecuadamente las aguas negras y pluviales.
- Mantener la operación de rastros y mercados dentro de las - normas de higiene que requiera la población y señalen las - disposiciones al respecto, cobrando las cuotas correspondientes.
- Ofrecer el alumbrado público dentro de los niveles de seguridad necesarios.
- Mantener en buen estado los panteones, parques y jardines.
- Procurar la satisfacción de los servicios públicos no municipales, gestionándolos en las instancias correspondientes.

b) DIRECCION DE ACCION SOCIAL CULTURAL Y DEPORTIVA

OBJETIVO:

Proporcionar a la población municipal la posibilidad de utilizar su tiempo libre de forma tal que logre la superación personal y la adecuada integración que la comunidad en todas sus manifestaciones.

FUNCIONES:

- Realizar actividades sociales que permitan la integración social de la comunidad.
- Realizar actividades culturales para la recreación de la población que logran el desarrollo cultural de los ciudadanos.
- Realizar actividades que permitan el desarrollo físico de los individuos dentro de un marco de labor de equipo y de competitividad.

c) COMANDANCIA DEL CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA

OBJETIVO:

Administrar la seguridad pública del municipio para que los habitantes cuenten con las garantías necesarias en sus personas y en sus bienes

FUNCIONES:

- Vigilar y proteger las vidas y los bienes de los vecinos del municipio.
- Conocer y atender las quejas de la ciudadanía.
- Proporcionar los servicios de auxilio en caso de siniestro en la población.
- Colaborar con el ministerio público y los juzgados de la jurisdicción en el cumplimiento de sus funciones.
- Cumplir y hacer cumplir con los ordenamientos del Bando Municipal y demás reglamentos.
- Velar por la protección del Patrimonio Municipal.

- Capacitar a los miembros de la seguridad pública para mantenerlos en óptimas condiciones físicas y mentales y formarles conciencia del servicio social que desempeñan.

ORGANOS AUXILIARES DE APOYO

a) TESORERIA

Optimizar los recursos humanos, informáticos, financieros y materiales del municipio, para ofrecer el apoyo necesario que los demás órganos requieren, utilizando para ello los instrumentos de la planeación.

FUNCIONES:

- Recopilar, ordenar y procesar los datos provenientes de las diferentes actividades como educación, asistencia médica, comercio, industria, turismo, etc.
- Proporcionar la información estadística a las entidades públicas o privadas que así lo soliciten.
- Administrar aquellos aspectos específicos del personal como son pagos, deducciones, prestaciones, capacitación etc.
- Inventariar todos los bienes muebles e inmuebles del municipio vigilando su buen uso y elaborando los resguardos respectivos.
- Recibir, clasificar, distribuir y archivar la correspondencia de entrada y salida del municipio, así como guardar celosamente los documentos históricos del municipio.
- Realizar las captaciones de todos los ingresos municipales que marca la ley con toda oportunidad, reportando diariamente los ingresos obtenidos.
- Llevar a cabo los egresos necesarios para el funcionamiento de los demás órganos del municipio de acuerdo a las erogaciones aprobadas por el Ayuntamiento, llevando las auditorias al interior del municipio.

- Establecer la coordinación con el Estado y la Federación en materia fiscal a fin de obtener todas las participaciones que estipulan los convenios.
- Elaborar, revisar y controlar los resultados de los Estados Financieros, así como los demás documentos contables.
- Controlar diariamente los ingresos y egresos tanto en efectivo, como en documentos efectuados, así como el manejo de cuentas de depósito y de valores del municipio.
- Planear, programar y presupuestar todas las acciones que se lleven a cabo en el municipio tomando en cuenta los recursos humanos, materiales y financieros de acuerdo a la Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal y los Consejos de Colaboración Municipal.
- Elaborar el presupuesto de ingresos y el de egresos para cada ejercicio.
- Llevar la administración de inventarios para operar el stock de artículos necesarios por los demás órganos municipales.
- Proporcionar aquellos servicios necesarios para el óptimo desarrollo de las dependencias.
- Elaborar el manual de organización del municipio especificando sus objetivos, funciones, responsabilidades y procedimientos.

ORGANOS AUXILIARES DE ASESORIA

a) SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO

OBJETIVO:

Llevar al día el despacho del Ayuntamiento y auxiliar el desempeño administrativo del Presidente Municipal dándole asesoría legal y manteniendo las relaciones públicas del municipio.

FUNCIONES:

- Tener y conocer las leyes, decretos, Reglamentos, La Gaceta del Estado y las circulares referentes a la administración municipal.
- Colaborar con el ministerio público y con los juzgados de la jurisdicción.
- Expedir las licencias de funcionamiento, que de acuerdo al Bando Municipal, soliciten los particulares, así como regular las actividades comerciales y de espectáculos.
- Mantener al corriente el archivo del Ayuntamiento y la correspondencia municipal.
- Concurrir a las sesiones del Ayuntamiento y de los Consejos Generales en calidad de Secretario de Actas.
- Promover la regularización de la tenencia de la tierra, el desarrollo favorable de la niñez y el buen desempeño de los consejos de colaboración municipal.
- Cumplir y hacer cumplir el reglamento interno del Ayuntamiento y suscribir los documentos emanados del Ayuntamiento.

b) COMISION DE PLANIFICACION Y DESARROLLO

OBJETIVO:

Proponer y recomendar a las autoridades municipales los planes y programas municipales; la realización de obras determinadas, la prestación o el mejoramiento de los servicios públicos.

FUNCIONES:

- Proponer y recomendar a las autoridades municipales los planes y programas municipales; la realización de obras determinadas; la prestación o el mejoramiento de los servicios públicos.

FUNCIONES:

- Proponer al Ayuntamiento planes y programas para el municipio.
- Proponer a las autoridades del municipio la realización de obras públicas, la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los existentes.
- Realizar estudios y recabar la información necesaria para apoyar las propuestas anteriores.
- Comparecer ante el Cabildo cuando éste o sus Comisiones lo consideren adecuado.

c) CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL

OBJETIVO:

Colaborar con las autoridades municipales en la gestión social coadyuvando en el cumplimiento de planes y programas.

FUNCIONES:

- Promover la participación de los vecinos en los programas de beneficio social.
- Proponer al Ayuntamiento proyectos viables para el mejoramiento del municipio.
- Colaborar en la supervisión y el mejoramiento de los servicios públicos.

ORGANOS DE DIRECCION

a) AYUNTAMIENTO

OBJETIVO:

Dirigir el destino del municipio tomando las decisiones que correspondan para la más eficiente expedición de los servicios públicos y del desarrollo económico y social del territorio municipal.

FUNCIONES

- Formular el Bando Municipal y los Reglamentos que de él se deriven.
- Contratar o concesionar obras y servicios públicos de carácter municipal y, en su caso, municipalizar los servicios que estén en manos de particulares.
- Nombrar, a propuesta del Presidnete municipal, a los jefes de las Unidades Administrativas.
- Celebrar los convenios de colaboración con otros municipios del Estado de México.
- Formular la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el año siguiente.
- Convocar a elecciones de los miembros de Consejos de Colaboración Municipal, Delegados y Subdelegados.
- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.
- Designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y desarrollo.
- Administrar su Hacienda en los términos de Ley y Controlar a través del Presidente y del Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos.
- Solicitar a la Legislatura Local la autorización para la contratación de empréstitos.

b) PRESIDENTE MUNICIPAL**OBJETIVO:**

Ejecutar las decisiones del Ayuntamiento y ser cabeza de la Administración municipal.

FUNCIONES:

- Promulgar el Bando Municipal y los Reglamentos.
- Presidir las sesiones del Ayuntamiento

- Vigilar que la administración de la Hacienda Municipal se apegue al presupuesto.
- Vigilar que la administración municipal se desempeñe eficazmente.
- Dar un informe anual del estado que guarda la administración municipal.
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento, los contratos necesarios para el buen desempeño administrativo y la eficaz -- prestación de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en - Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales.
- Realizar visitas a los poblados municipales en compañía de los presidentes del consejo de colaboración municipal para conocer los problemas y tomar las medidas que los - resuelvan.

c) DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES

OBJETIVO:

Mantener el orden la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar en su jurisdicción correspondiente y de acuerdo al Bando Municipal.

FUNCIONES:

- Informar al Presidente municipal del estado que guardan - los servicios públicos en su jurisdicción.
- Cuidar del orden público, dando aviso a la comandancia de cualquier anomalía.
- Ser el mediador entre la comunidad y las autoridades de - la cabecera municipal.