

TESIS CON
FALSA FE ORIGEN

13
201

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y EL PROCESO

DE AUTONOMIZACION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

TESIS PARA OBTENER EL TITULO

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS

ADMINISTRACION PUBLICA



QUE PRESENTA: SAUL RAMIREZ ANTONIO

ACATLAN, MEXICO, ENERO DE 1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCION	11
FUNDAMENTO Y LEGITIMIDAD DE LA INVESTIGACION	16
I. EL CONCEPTO DE MUNICIPIO	25
II. EL DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO MEXICANO	37
2.1. ANTECEDENTES GENERALES	37
2.1.1. EL MUNICIPIO EN GRECIA	37
2.1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA	38
2.1.3. EL MUNICIPIO ESPAÑOL	39
2.1.4. EL CALPULLI	41
2.2. EL MUNICIPIO DURANTE LA CONQUISTA Y LA COLONIA	44
2.3. EL MUNICIPIO DURANTE EL MEXICO INDEPENDIENTE	53
2.4. EL MUNICIPIO EN EL PORFIRISMO	62
2.5. EL MUNICIPIO Y EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE 1910	65
III. EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO	70
3.1. LOS ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA CONSTITUCION DE 1917	70
3.1.1. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES	71
3.1.2. LA CONSTITUCION DE CADIZ	72
3.1.3. LA CONSTITUCION DE 1824	73
3.1.4. LA CONSTITUCION DE 1836	74
3.1.5. LA CONSTITUCION DE 1857	75
3.1.6. EL DEBATE DEL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE DE 1917	76
3.2. LAS REFORMAS AL REGIMEN MUNICIPAL	80
3.2.1. LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1982	82

3.3.	LOS PRINCIPIOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO	88
3.4.	OTROS ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE HACEN REFERENCIA AL MUNICIPIO	91
3.5.	LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS	94
3.5.1.	LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO	95
3.6.	LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES	99
3.6.1.	LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO	99
3.7.	LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO	106
3.8.	LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES	107
3.9.	CONSIDERACIONES GENERALES A LA LEGISLACION MUNICIPAL	120
IV.	LOS PROCESOS POLITICOS EN EL MUNICIPIO	122
4.1.	CONSIDERACIONES GENERALES	122
4.2.	LA PARTICIPACION POLITICA EN LA SOCIEDAD MEXICANA	124
4.3.	EL PAPEL DEL GOBIERNO ESTATAL EN LOS PROCESOS POLITICOS MUNICIPALES	127
4.4.	LOS PROCESOS SELECTIVOS DE LOS CANDIDATOS DEL P.R.I.	133
4.5.	LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES	136
V.	EL GOBIERNO MUNICIPAL	140
5.1.	EL AYUNTAMIENTO, IMPORTANCIA HISTORICA Y DIFERENTES DENOMINACIONES	140
5.1.1.	LA RENOVACION DE LOS AYUNTAMIENTOS	143
5.1.2.	EL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO	146
5.1.3.	LAS FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO	149
5.1.4.	EL CUESTIONAMIENTO A LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y JURISDICCIONALES DE LOS AYUNTAMIENTOS	150

5.1.5.	LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL AYUNTAMIENTO	152
5.1.6.	LAS COMISIONES	154
5.1.7.	LAS FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO	155
5.2.	EL PRESIDENTE MUNICIPAL	164
5.2.1.	LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	166
5.2.2.	LAS PROHIBICIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	170
5.3.	LOS SINDICOS	171
5.3.1.	LAS FACULTADES DEL SINDICO	172
5.3.2.	LAS FACULTADES DE LOS SINDICOS COMO AUXILIARES DEL MINISTERIO PUBLICO	173
5.4.	LOS REGIDORES	179
5.5.	LAS AUTORIDADES AUXILIARES	183
VI.	LA PLANIFICACION EN EL MUNICIPIO MEXICANO	187
6.1.	LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. UN FRENTE CONTRA EL SUBDESARROLLO	187
6.2.	LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA TIPOLOGIA MUNICIPAL	197
6.3.	LA PLANIFICACION ES UN PROCESO GLOBAL	200
6.3.1.	LA PLANIFICACION MUNICIPAL COMO PARTE DE LA PLANIFICACION NACIONAL	204
6.3.2.	LA NECESIDAD DE INFORMACION ADECUADA PARA LA PLANIFICACION MUNICIPAL	205
6.4.	LOS PRINCIPIOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION	207
6.4.1.	LA ESTRUCTURA Y ELABORACION DE UN PLAN	209
6.5.	LOS ORGANOS ENCARGADOS DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL	211
6.6.	LA PLANIFICACION MUNICIPAL ES OBJETO DE LEY	213
6.7.	LA PLANIFICACION VIABLE CONTEMPLA UN PROYECTO POLITICO	216
6.8.	PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL	221

VII.	LO ADMINISTRATIVO PUBLICO MUNICIPAL	223
7.1.	LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PUBLICA MUNICIPAL	223
7.2.	LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	225
7.2.1.	EL DISEÑO OPTIMO DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL	229
7.3.	EL PROCESO ADMINISTRATIVO PUBLICO	231
7.4.	LOS DEBIDOS PROCESOS	235
7.5.	LA ORGANIZACION MUNICIPAL ES CONTEXTUAL	236
VIII.	LA SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO	242
8.1.	LAS FACULTADES DEL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO	243
IX.	LA TESORERIA Y LAS FINANZAS MUNICIPALES	247
9.1.	LA PENURIA MUNICIPAL	247
9.2.	EL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL	250
9.2.1.	LA HACIENDA MUNICIPAL	252
9.2.2.	FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN MATERIA HACENDARIA	253
9.3.	LA TESORERIA MUNICIPAL	254
9.3.1.	LAS FACULTADES DEL TESORERO MUNICIPAL	255
9.4.	LA SUPERVISION DE LA HACIENDA MUNICIPAL	258
9.5.	EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	260
9.5.1.	LOS EGRESOS	267
9.5.2.	LOS INGRESOS	271
9.6.	LAS INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL	276
9.7.	LA CONTABILIDAD MUNICIPAL	279
X.	LA OFICIALIA MAYOR	286
10.1.	LA ORGANIZACION MUNICIPAL	286
10.2.	LOS MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS	289
10.3.	LA UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS	290
10.4.	LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS	292
10.5.	EL CAMBIO ORGANIZACIONAL	294
10.6.	LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS	295

10.6.1.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	297
10.6.2.	ALGUNAS FIGURAS SOCIOLOGICAS DE LA DISTRIBUCION DEL PODER	298
10.7.	LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES	299
XI.	LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	303
11.1.	EL CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO	304
11.2.	LA CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	307
11.3.	LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	309
11.4.	EL REGIMEN LEGAL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	311
11.5.	LA CONCESION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	313
11.6.	LA MUNICIPALIZACION DE UN SERVICIO	315
11.7.	LOS DERECHOS	316
11.8.	LA EVOLUCION O INVOLUCION DE UN SERVICIO	317
11.9.	LA DEFINICION DE ALGUNOS SERVICIOS MUNICIPALES	318
11.9.1.	AGUA POTABLE	318
11.9.2.	DRENAJE Y ALCANTARILLADO	320
11.9.3.	EL RASTRO	321
11.9.4.	SERVICIOS DE ABASTO	323
11.9.5.	PANTEONES	325
11.9.6.	LIMPIA	326
11.9.7.	EMBELLECIMIENTO Y CONSERVACION DE POBLADOS	329
11.9.8.	ALUMBRADO PUBLICO	332
11.9.9.	SERVICIO DE BOMBEROS	333
XII.	LA ADMINISTRACION DEL PROCESO DE URBANIZACION	336
12.1.	EL PROCESO DE URBANIZACION, OBJETO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	336
12.2.	LO URBANO	337
12.3.	LA CIUDAD	338
12.4.	ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCESO URBANO Y EL CASO DE MEXICO	340

12.5.	EL PROCESO DE URBANIZACION	345
12.6.	EL DESARROLLO DESIGUAL	348
12.7.	LA PLANIFICACION DEL PROCESO DE URBANIZACION	352
12.8.	LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN MEXICO	353
12.9.	ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO	356
12.10	POLITICAS DE ESTIMULO Y DESESTIMULO DEL CRECIMIENTO URBANO	358
12.10.1.	POLITICAS FISCALES	358
12.10.2.	POLITICAS MATERIALES	359
12.10.3.	POLITICAS INDICATIVAS	360
12.11.	PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION URBANA EN MEXICO	361
XIII.	RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL GOBIERNO DE LA ENTIDAD	363
13.1.	PLANTEAMIENTO GENERAL	363
13.2.	LAS RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AYUNTAMIENTOS	365
13.3.	LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON LAS DEPENDENCIAS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION ESTATAL	368
13.3.1.	LA SECRETARIA DE GOBIERNO	368
13.3.1.1.	LA DIRECCION DE GOBERNACION	368
13.3.1.2.	LA DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA	369
13.3.1.3.	LA DIRECCION DEL REGISTRO CIVIL	370
13.3.2.	SECRETARIA DEL TRABAJO DEL ESTADO	371
13.3.3.	PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO	373
13.3.4.	SECRETARIA DE PLANEACION	374

13.3.5.	SECRETARIA DE FINANZAS	376
13.3.6.	SECRETARIA DE ADMINISTRACION	376
13.3.7.	SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS	378
13.3.8.	SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	382
13.3.9.	SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	384
13.3.10.	SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL	388
13.4.	LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL PODER LEGISLATIVO ESTATAL	393
13.5.	LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO	396
	CONCLUSIONES	398
	CONCLUSION GENERAL	434
	BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DOCUMENTALES	443

I N T R O D U C C I O N

El tema municipal ha sido constante objeto de estudio, sobre todo, a partir de las reformas y adiciones al Art. 115 Constitucional del 27 de diciembre de 1982. Sin embargo, pocos investigadores lo han abordado desde la perspectiva que ofrecen la teoría y ciencia de la administración pública, pretensión que es la meta de este trabajo de investigación documental.

El objeto del análisis es la realidad municipal en México y el punto de partida fué el estudio de algunas fuentes documentales que de este tema existen, fundamentalmente los esfuerzos realizados desde el punto de vista jurídico y de otras investigaciones que desde la perspectiva de otras disciplinas como la Sociología, se han realizado sobre el mismo.

La administración municipal, se concibe en este documento, como una actividad concreta que se realiza cotidianamente en las estructuras de las instituciones que llamamos Municipios, encargadas del gobierno de las localidades. donde, paralelamente, también se realiza la actividad política, por lo que, al estudiar el fenómeno administrativo público en este ámbito debemos considerar las interdependencias de la política sobre la administración y viceversa.

El municipio, como lo anotamos en la exposición de resultados de nuestra investigación, no es sólo una división territorial, la realidad demuestra que tiene elementos que le otorgan dinámica y presencia concretas, entre ellos; esta la comunidad y el consecuente sentimiento comunitario, renuentes a la asimilación centralista y a las resoluciones

pal es contextual; sin embargo su dinámica permite aprender algunos elementos, que a nuestro juicio, son significativos, generales y susceptibles de adaptarse con éxito a cada situación concreta.

En la investigación utilizamos como campo de referencia a los municipios del Estado de México, situación actual --- (1982-1987) sin embargo, no se trata de un estudio el detalle de esta realidad, sino de una concepción genérica para destacar sus generalidades, por lo que consideramos que la teoría es el conjunto nacional con sus salvedades.

El texto incluye el fundamento y legitimación de la investigación que, comprende trece capítulos correspondientes con el mismo número de temas.

Los capítulos I, II y III pretenden establecer una visión general del municipio en México, partimos del debate existente en torno al concepto de municipio; se procura ofrecer una perspectiva amplia de su desarrollo histórico y, finalmente, intenta describir el marco jurídico que determina su régimen y competencia.

En el capítulo IV, intentamos abordar los procesos políticos municipales, fundamentalmente, lo relacionado con la selección de sus autoridades destacando la intervención -- del gobierno de la entidad federativa y del partido en el poder.

El capítulo V, se refiere al gobierno municipal y, en él se busca realizar una descripción analítica del ayuntamiento y sus órganos. Considerando, las funciones de los consejales en conjunto y en lo individual. Atendiendo, sobre --

impositivas efecto de ésta.

Las características del tema nos determinaron la necesidad de abordarlo como totalidad, por lo que, se investigaron sus antecedentes históricos, jurídicos, financieros y sociales. Culturalmente considerados como esenciales para una mejor comprensión de la administración municipal mexicana, ya que ésta se diferencia, seguramente, en muchos aspectos, de la actividad que se practica análogamente en otras latitudes.

La investigación aspira a dar respuesta a una serie de inquietudes que, generalmente, surgen en el encuentro profesional con esta realidad; sin embargo, los principios metodológicos, análisis y conclusiones aquí utilizados, y que no tienen carácter indiscutible, pueden ser objeto de crítica y estudios más profundos. Tal puede ser el caso de la conclusión final, que intenta poner en duda la afirmación-constitucional que considera al municipio como la célula-básica de la organización político-administrativa y territorial de las entidades federativas, por considerar, partiendo del análisis de la realidad, que el elemento integrador son los gobiernos de ésta y son los gobernadores quién articula los intereses de la federación con los de las provincias, incluyendo a los municipios, limitando así las funciones de éstos a sus relaciones internas.

El trabajo posee las limitaciones de quien lo escribe, pero además, las inherentes al objeto de estudio, ya que al hablar de la administración municipal nos referimos al contexto de nuestra formación social y, con ello, se aborda un universo por demás heterogéneo, por lo que, una conclusión de la investigación es que la administración muni-

todo, al presidente municipal como responsable de las relaciones con el gobierno de la entidad y de mantener subordinados los intereses municipales a éste; también, consideramos las facultades y obligaciones de el síndico (s), de los regidores y las autoridades auxiliares.

En los capítulos VI y VII, más bien de carácter teórico. Destacamos la importancia de planificar la administración municipal, considerando que, ésta ciencia puede ayudar a los municipios a constituir un frente contral las condiciones de subdesarrollo, susceptibles de ser superadas, siempre y cuando, se contemplen en una estrategia global y se instrumentan los mecanismos que hagan viable al proyecto. En el capítulo VII, lo dedicamos a lo administrativo público municipal como el espacio donde se desarrolla la actividad administrativa en ese ámbito, recalcando la importancia de su organización y el diseño de su estructura óptima, atendiendo a los debidos procesos que deben responder con eficacia a la situación contextual de cada localidad.

En los capítulos del VIII al X, resaltamos la importancia que en el ámbito municipal tienen tres órganos; la secretaría del ayuntamiento, encargada de las funciones de gobierno interior; la tesorería municipal, que tiene a su cargo la administración financiera y, por último, la oficina mayor, que tiene que ver con la administración sustantiva.

En los capítulos XI y XII, se estudian dos objetos inherentes a la actividad administrativa municipal; los servicios públicos y la administración del proceso de urbanización.

Finalmente, en el capítulo XIII, analizamos las relacio-

nes del municipio con el gobierno de la entidad federativa. En este caso, detallamos las relaciones existentes entre la institucionalidad del gobierno del Estado de México con los -- municipios de la misma circunscripción.

El texto finaliza con la exposición de trece conclusio-- nes, correspondientes a igual número de capítulos, ya enun-- ciados, y la conclusión final, que pretende subrayar la nece-- sidad de implementar, como lo mejor para el país, un autén-- tico proceso de modernización municipal que les permita -- mayor autonomía, sobre todo, en lo que se refiere a su de-- democratización política interior, propuesta que se antoja -- difícil de realizar, dada la tendencia actual, hacia la cen-- tralización, pero no imposible de concretar si existe la estrategia adecuada para lograrlo y la voluntad política -- para su realización.

FUNDAMENTO Y LEGITIMIDAD DE LA INVESTIGACION

Un conjunto de razones derivadas de la propia experiencia - vital, progresivamente, me fueron orientando a desarrollar una preocupación relacionada con el estudio de la naturaleza esencial del municipio mexicano, derivada del desarrollo histórico de nuestra sociedad, como de los problemas que le plantean a la práctica administrativa, en ese ámbito, entre otros, el marco jurídico-político como el político real, -- que efectiva, más que declarativamente, le sirven de referencia.

Si uno se remite a la constitución general de la República, en particular al artículo 115, encontramos que en nuestro país, al municipio se le define como la Célula básica - de la organización político-administrativa y territorial de los estados. Esta afirmación del Congreso Constituyente, -- amérita la pregunta de si esta declaración encuentra respaldo efectivo en los planos correspondientes de la realidad, -- es decir, en lo político, lo administrativo público e incluso territorial, en que los dos primeros elementos recaen -- sobre el tercero. En consecuencia, podría definirse la hipótesis que esta pregunta encierra como el hilo conductor de nuestro análisis que pretende explorar la realidad actual - de la administración municipal, en base al desarrollo objetivo del país.

Naturalmente, sería preocupante que la afirmación constitucional no encontrará reflejo objetivo en la realidad, independientemente que los estudiosos se esfuercen en hallar explicaciones a este hecho. El problema, que de lo anterior deriva, no es objeto exclusivo de estudio del historiador, -

ya que también, el discurso político-administrativo, en general, se apega y respeta a la norma constitucional y a la supuesta vigencia de los textos legales, muchas veces superados por el mismo desarrollo de la realidad que les dio origen.

En este orden de ideas, uno puede preguntarse, qué sería mejor para el país, desde el punto de vista en que nos situamos, que el Municipio sea efectivamente la célula básica de la organización político-administrativa y territorial. ¿Sería esto lo mejor para el país? aparentemente, la pregunta y su respuesta parecen muy obvias y, sin embargo, algunos nos atreveríamos a afirmar que, evidentemente el municipio-mexicano nunca ha tenido ese carácter, que más bien, la Federación y los estados federados han constituido una cadena de dominación, circunstancia que niega validez, en los hechos, a la afirmación constitucional.

También resulta lógicamente válido el planteamiento inverso; es decir no siendo el municipio mexicano en la realidad la ponderada célula, cuyo significado nos preocupa, entonces ¿No será eso lo mejor que, como país, nos pudo haber ocurrido? El centralismo, en este caso, en una virtual relación metropolis-satélites, vincula a los municipios con los estados y éstos últimos, con el Estado Federal. ¿Sería esto lo mejor? Aparentemente, existen amplias y abundantes evidencias empíricas que negarían la validez a esta pregunta-hipótesis.

La realidad municipal nos muestra como su característica general un ambiente de pobreza cuando no de miseria, aunque,

con algunas serias excepciones, que no permiten negar la dependencia y sumisión, a las que ha quedado sujeto el municipio en nuestra sociedad lo que, evidentemente, contraría el punto de vista sostenido en el texto constitucional.

Igualmente válido es el planteamiento que parte de la siguiente hipótesis; si el municipio mexicano se manifestará en la realidad en correspondencia con las disposiciones constitucionales, en los términos en que ésta lo definen -- ¿Para el país sería lo mejor?

En estas reflexiones encontramos algunos de los elementos necesarios para fundamentar y legitimar, en términos de necesidad y utilidad, la tesis que presentamos. Nos hemos referido a ideas tales como; realidad, desarrollo histórico e incluso, hemos planteado nuestras preguntas orientándolas a la valorización de "lo mejor". Parece, entonces, conveniente y necesario, abordar más o menos sumariamente el significado que, en el contexto del presente trabajo, daremos a esos términos y al concepto de administración pública, inherente a nuestro objeto de estudio.

La realidad a la que con particular interés nos referimos es la sociedad mexicana, a su vez, inmersa en un sistema mundial. Pretendemos, entenderla y reflejarla al abordar el tema municipal en su perspectiva histórica y de ser posible en su riqueza actual y potencial. En este sentido, el estudio de la administración municipal, esta interrelacionado, mediado y condicionado por el desarrollo histórico de nuestra sociedad en su conjunto, que, como hecho concreto, no puede separarse mecánicamente de esta totalidad, sin el --

riesgo de perder veracidad y concreción, ya que en la dinámica de lo real las cosas se determinan mutuamente, dando vida a un todo unificado.

El proceso de desarrollo es comprensible por la existencia de sociedades en las que sus sectores constituyen un todo coherente, donde se hacen intercambios complementarios y solidarios entre sí. En contraposición a esta realidad --- existe en forma complementaria lo que se ha denominado subdesarrollo, cuyas características son: Las desigualdades sectoriales, la desarticulación y la dominación exterior. 1 Estos conceptos intentan explicar la existencia de países desarrollados y subdesarrollados. Samir Amin, en relación a los últimos considera que, en estos "la sociedad se constituye por sectores yuxtapuestos, y entre ellos, sólo efectúan cambios marginales, por lo anterior lo esencial de sus intercambios se realizan con el exterior". 2 La desarticulación en la sociedad subdesarrollada impide que el progreso de un sector tenga efectos de arrastre en el desarrollo armónico de los otros, mientras que, en el centro del desarrollo, en los términos definidos, integra, en la periferia el crecimiento es el desarrollo del subdesarrollo.

Sin embargo, el subdesarrollo no es una condición fatalista, sino históricamente superable, pudiendo como causa - dar origen a un proyecto social que, permita elaborar deci-

1 Amin, Samir. "La acumulación a Escala Mundial".
Crítica de la Teoría del Subdesarrollo. Ed. Siglo XXI.
p. 26

2 Supra. p. 27

siones aplicables y factibles a las condiciones del país, - permitiendo establecer objetivos sectoriales coherentes con la estrategia global y la realización de proyectos a nivel microeconómico en las localidades, con políticas acordes -- con los objetivos sectoriales concebidos en el proyecto -- nacional.

Este proceso de implicación nacional, suponemos, debe observar en la realidad las condiciones para el desarrollo de las localidades y la potencialidades para lograrlo, considerándolas en una estrategia nacional de políticas y objetivos, temporal y especialmente definidos, que les permitan alcanzar un ritmo adecuado de desarrollo y modernización, - que implique, en su mecánica, a todas las comunidades de -- sectores de la población que en ellas habitan.

En el tratamiento del tema municipal es importante destacar el concepto de comunidad, relacionado, necesariamente, - con la sociabilidad del ser humano y derivada de su propia naturaleza. Héctor Vázquez, al referirse a esta agregación - destaca que, ésta "ésta más cerca de lo civil, que de lo es tatal o político". 3 Y, establece que, "su peculiaridad no es la voz de mando de una autoridad prepotente que hable en nombre del Estado; ni la organización racional de una administración que se ocupe de las obras y servicios". 4 Las - decisiones en este ámbito, se toman por el nosotros. En la comunidad, lo asociativo, lo civil y hasta lo personal cobran gran importancia. En ella, prevalece la fuerza del espíritu comunitario sobre la razón del poder. 5

3 Héctor Vázquez. "El Nuevo Municipio Mexicano". SEP Foro 2000 p. 81

4 Supra. p. 82

5 Idem.

Es la fuerza de lo comunitario, de lo asociativo, de lo gregario el presupuesto esencial de la Polis Griega, del municipio Romano, del municipio Español y también lo es del municipio Hispanoamericano.

Héctor Vázquez, cita a García Gallo, para destacar que si al municipio se le redujera a la simple relación política o al puro esquema político, éste se desmoronaría ante las crisis o caídas de las autoridades centrales, justamente cuando lo político se desmorona, es cuando lo sociológico aparece cumpliendo funciones innatas al grupo de que se trate. 6

Las referencias anteriores nos permiten comprender que, generalmente, tras una organización municipal existe, con vida propia, una comunidad que tiene su manifestación concreta en el espíritu asociativo de los vecindados, independientemente del formulismo legal imperante, una realidad nace no exactamente de la fuerza de la organización política, sino de su estado natural del pueblo, de donde emerge su propia autonomía, que es el principio que se invoca. 7

Los fundamentos y preocupaciones que nos planteamos, aspiran a darle una finalidad legítima a la presente investigación destacando "lo mejor" no como una abstracción filosófica y subjetiva, sino como una categoría, en el contexto de nuestro estudio, racionalmente válida, susceptible de aplicarse a nuestra realidad social. Por consiguiente, apunta a considerar las estimaciones que como producto de nuestra reflexión analítica creemos adecuadas y convenientes para nuestra sociedad, atendiendo a los antecedentes

6 Supra García Gallo, Manual de Historia del Derecho Español, 2 Tomos, Madrid 1979.

7 Supra p. 91

históricos y a los datos que la realidad actual nos proporciona. En este sentido, nuestro trabajo puede considerarse un ensayo de interpretación y una propuesta de solución a un vasto complejo de problemas radicados en el ámbito municipal mexicano.

Lo mejor, en ese sentido, no es algo dado, aunque exista potencialmente en la realidad, más bien, es lo que desprendiéndose del estudio de ella, nos indique qué es lo mejor para el país y su población. Podríamos preguntarnos por --- ejemplo: ¿Convendría seguir manteniendo el viejo esquema de superponer el interés de lo estatal a la comunidad o privilegiando los intereses de ésta, armonizarlos e integrarlos a los de aquél?

Preguntarnos ¿Si el municipio, puede jugar realmente, un papel importante en una eventual estrategia de desarrollo del país?. Cuestionarnos, si actualmente los municipios --- cuentan con la capacidad suficiente para ser verdaderamente libres y autónomos.

En otro sentido, conocer si la estructuración orgánica de las corporaciones municipales es la adecuada para responder con eficacia a las necesidades que plantea la realidad.

Intentamos definir los factores que pueden incidir en el desarrollo microregional. La conveniencia de revisar los -- criterios de redistribución de recursos, que entre la federación, los estados y los municipios existen, para fortalecer en su caso, a estos últimos. Enunciar los servicios públicos que proporcionan los municipios, analizar como operan y se financian y, si las formas existentes son susceptibles de mejora y racionalización.

Por otra parte, de acuerdo a la realidad, intentamos determinar si los municipios están en condiciones de afrontar por sí solos y con eficacia el crecimiento urbano y, planteamos lo que pueden hacer para disminuir los impactos negativos de este proceso.

Tratamos de plantear críticamente las principales relaciones entre los municipios y el gobierno de la Entidad Federativa, para destacar los grados de libertad en la administración de los primeros con respecto al segundo.

Preguntarnos, con realismo y honestidad, si es factible y sobre todo, necesario, en el momento actual, un proceso de autonomización municipal.

Las respuestas a estas interrogantes permitirán ir orientando propositivamente los elementos que apunten hacia lo que consideramos es mejor para México y su población, buscando la posibilidad de adecuar las posiciones generales de la teoría administrativa pública a la situación concreta del municipio. Por lo pronto, sólo pretendemos plantear la hipótesis que nos conduzcan en la presente investigación.

Para los fines de este estudio, utilizaremos la definición de administración pública dada por Miguel Escobar. "Administración pública es la actividad organizada que se encamina a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas, política o socialmente definidas" 8 E intentamos aplicarla a nuestro estudio en los términos que, a continuación se exponen:

"Pública". Porque manifiesta públicamente el interés de la sociedad, de modo que, modernamente la legislación así lo reconoce.

8 Escobar Valenzuela, Miguel "Apuntes de Teoría de la Administración pública I" 26-I-79

"Es la actividad". Porque el objeto de la posible teoría y ciencia de la administración pública debe ser la actividad, que muestra en su decurso histórico, una posible legalidad que la sujeta, en términos de los factores causales que la definen como práctica, además de los factores que -- progresivamente tienden a definirla como praxis.

"Que se encamina a la satisfacción directa o indirecta" Porque esas necesidades, en la actualidad, son satisfechas directamente por institucionalidad del Estado en la función gobierno e indirectamente en el caso de las concesiones.

"De necesidades públicas". Hoy las necesidades públicas se constituyen a partir de la declaración previa que hace el Estado. En las sociedades o comunidades sin Estado, eran estas las que lo hacían en forma expresa o tácita, ahora -- ésto es materia de ley o de reglamento. La necesidad pública se ampara hoy, en el poder del Estado que deviene de la sociedad. El mundo del derecho público tiene el sello de la prescripción.

"Políticamente definidas".- Porque las necesidades sociales constituyen problemas y conflictos, cuya solución, en las sociedades estatales, importa definirla como públicas.9

EL CONCEPTO DE MUNICIPIO

La solución de los problemas municipales debe partir de su planteamiento correcto basado en la realidad y de ser posible ir adaptando las consideraciones de la teoría y ciencia administrativa pública a la dinámica nacional, permitiendo implantar cada vez mejor una política adecuada de desarrollo municipal. Uno de esos problemas es el relativo al concepto de municipio, que a continuación intentaremos analizar.

En nuestro país existen dos corrientes teóricas plenamente identificadas y diferenciadas, al hablar del municipio; la primera de ellas, considera al municipio como una institución del Estado descentralizada por región o por servicio. Esta corriente que denominaremos declarativa, ha sido ampliamente cuestionada por algunos autores, por considerarla inadecuada a nuestra realidad, por ejemplo Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu, con quienes coincido en su planteamiento, señalan que, el municipio no tiene las características de un organismo descentralizado por región. 1

La institución municipal tiene un origen histórico, pero además, actualmente, se infiere del artículo 115 Constitucional su libertad y personalidad jurídica, por ello no puede considerársele como un organismo descentralizado; no se sujeta al mismo régimen jurídico que los organismos descentralizados, estos son creados por el congreso o por decreto del ejecutivo, condiciones que no operan, generalmente, en el caso del municipio; el titular del consejo de administración de los organismos descentralizados no es electo popularmente, como los consejales del ayuntamiento. El municipio puede cobrar impuestos, como sujeto de crédito fiscal,

1 Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario. Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México. UNAM.MEX.1979. p.- 104

en tanto que, los organismos descentralizados no.

Con base a lo anterior, considerar al municipio como un organismo descentralizado por región, como lo hace Gabino Fraga, en su libro de Derecho Administrativo o como parte de la descentralización administrativa territorial del Estado, como lo hace Andrés Serra Rojas, en su obra de Derecho Administrativo, consideráramos, es parcializar el fenómeno y no verlo en sus múltiples determinaciones. No es nuestra pretensión invalidar con estos juicios, someros, los serios intentos con que los juristas han pretendido explicar el fenómeno municipal, sino partiendo de ellos, pretendemos re-plantear el problema para enriquecer el concepto y hacerlo más objetivo.

Las tesis declarativa ha encontrado mucho eco, sobre todo, en los estudiosos del derecho administrativo mexicano, conceptuando al municipio como un organo descentralizado del Estado por región, suposición que consideramos equívoca porque más bien sería desconcentración, para referirnos a lo que intentan explicar.

Gabino Fraga, por ejemplo, argumenta que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, lo que juzgamos razonable, si no caemos en la confusión generalizada de entender por Estado al gobierno de las entidades federativas, pues en su opinión el municipio es una de las formas en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada; él atribuye el origen de la autoridad, a que el Estado proporciona a la colectividad ciertas prerrogativas de orden público considerando, consecuentemente, que es al derecho al que corresponde dar fisonomía al municipio, según-

ésto el municipio debe su existencia a la ley y de ella deriva su situación dentro del Estado, como una unidad incorporada a la estructura de éste. 2

Creemos importante anotar la contradicción que en estas afirmaciones encontramos, pues si es una unidad incorporada a la estructura del Estado, ello significa que el municipio no siempre es creado por aquél, como pudiera ser su aceptación moderna.

Agustín Montaña, comparte hasta cierto grado esta postura declarativa al referirse al municipio, dice que se le ha dado autonomía en el área administrativa, que la descentralización consiste en que la institución puede tomar sus propias decisiones, siempre que respete las leyes y reglamentos expedidos para normar su actuación. Agrega que, está obligado a seguir las directrices, intereses y metas generales de la federación, así como, a cumplir los objetivos políticos y económicos del gobierno Estatal. Su libertad, en su opinión, se refiere sólo a la administración de los servicios públicos que motivaron su creación y a la administración de los bienes que forman su patrimonio. 3

En el manual de Administración Municipal, editado por la Presidencia de la República, al referirse a este punto establece que, sus fundamentos políticos y organización, han quedado consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una circunscripción territorial de carácter político-administrativo, que se ubica dentro --

2 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, Mex. 1980. pp. 220-221

3 Montaña, Agustín. Manual de Administración Municipal. Trillas, Méx. 1978. p. 9-10

del Estado y, que extraña una forma de descentralización - por región de los servicios públicos. 4

En este orden de ideas, los partidarios de esta corriente que, generalmente, han estudiado con detalle a la administración federal, y muy poco la estatal y municipal, han llegado a estimar a esta última como un elemento adherido - al Estado, despreciando su autonomía relativa y potencialidades.

La otra corriente teórica, que estudia al municipio, parte de considerarlo como un producto del desarrollo histórico, consecuentemente, como una forma de organización social, que tiene su origen en una comunidad territorialmente ubicada y, por tanto, constituye una realidad que el Estado reconoce e incorpora su estructura, para decirlo de otra manera, el municipio constituye una forma de organización de la comunidad para satisfacer sus necesidades que el Estado, en el caso de México, reconoce y para legitimar su autoridad lo incorpora a su estructura.

Efraín González Luna, citado por Mario Colín, en su libro el Municipio Libre, sostiene que, el municipio es una realidad social y política eminentemente local y refiriéndose al origen del municipio, establece que la comunidad -- construyó un espacio o esfera institucional para la satisfacción de sus propios fines, a la que denominó municipio, que adquirió el carácter de Político, porque institucionaliza políticamente su régimen social. 5

Moises Ochoa Campos, en la Reforma Municipal, al respecto establece que, ya en la polis griega se destaca el concepto de ayuntamiento en oposición al de Estado y, más ade-

4 Manual de Administración Municipal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Méx. 1981. p. 7

5 Colín, Mario. El Municipio Libre. Colección Divulgación Histórica. Gobierno del Estado de México. 1978.p.24

lante dice que, en la sociedad medieval la comuna era la forma de gobierno de más pura expresión vecinal, institución político-social más íntimamente conectada a la vida del ciudadano. Luego la organización municipal, tiene su origen natural en una comunidad autárquica, que posteriormente se institucionaliza para satisfacer el interés común del vecindario. En el caso de México, el Estado lo reconoce e incorpora su estructura jurídico-política aceptándolo como la célula fundamental de la organización político-administrativa y territorial de sus entidades. No obstante, considera que, con ello el Municipio pierde parte de su contenido esencial de satisfactor y gestor del bien común, para adquirir como objetivo, la materialización territorial de los intereses del Estado en la comunidad.

Fernando Cámara Barbachano, considerando algunos factores sociológicos concluye que, el municipio sólo pudo nacer y desarrollarse a través de un sentimiento comunitario o espíritu de comunión de sus miembros. 6

Miguel Acosta Romero, sin meterse en honduras, explica la realidad actual del municipio mexicano, defendiendo la tesis de una coexistencia de potestades o competencias dentro de un régimen federal y hace una analogía entre los estados federados y el municipio, para demostrar que, en el régimen federal sólo hay una soberanía, por lo que no se puede hablar de soberanía de los Estados como, declarativamente, se hace, ni de soberanía municipal, como algunos pretenden, considera más adecuado hablar de diferentes potestades o competencias; la competencia o potestad federal, está prevista en los artículos 39, 40, 42 y del 49 al 114 de la Constitución Política general; la competencia o potestad de

6 Cámara Barbachano, Fernando. Las Subculturas Mexicanas como partes integrantes de los Municipios. p.74. Los Municipios de México. UNAM.Méx. 1978

los gobiernos estatales consignada en los artículos 41, 42, 45, 46 y 47 y, del 115 al 122 del mismo ordenamiento y, la competencia o potestad municipal consignada en el artículo 115 de nuestra norma general. 7

Señala, profundizando en el mismo sentido que, el Estado-mexicano es una federación constituida por entidades federativas y un Distrito Federal, que la federación existe como un Estado soberano frente a otros estados nacionales. A su vez, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, la estructura básica de su organización político-administrativa es el municipio; así se configuran las tres esferas de competencia; La Federal, La Estatal y La Municipal. Por lo mismo, concluye que, el municipio es un órgano político-administrativo, reconocido en la constitución desde el punto de vista político, y considera dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, afirma que, debe considerarse al municipio como una entidad prevista en la constitución dentro del Estado Federal. 8

En el manual de Administración Municipal, editado por la Presidencia de la República, se dice que, por municipio libre debe entenderse al órgano reconocido por el Estado, que a pesar de su adscripción a una entidad política superior, goza de libertad y autarquía. La libertad se traduce en la facultad de darse sus normas administrativas, dentro de los lineamientos establecidos por la constitución, así como la facultad de su población para nombrar o designar a los titulares de los órganos gubernativos. La autarquía se manifiesta en la capacidad del municipio para satisfacer sus necesi

7 Acosta Romero, Miguel. Relaciones entre el Municipio, - La Federación y las Entidades Federativas.p.24. Los Municipios de México. UNAM. Mex. 1978

8 Ibid. pp. 11-14

dades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad. 9

Mario Colín, argumenta que el municipio tiene personalidad jurídica, con ello quiere decirse, que tiene capacidad legal para autodeterminarse. La libertad para el municipio ha de significar, en un sentido amplio, una libertad económica que pueda permitir su vida interna, una libertad política que haga posible su funcionamiento y una libertad legal que asegure su auténtica libertad interna, al regirse por sus propios fueros. 10 En este sentido, la relación del municipio y de los otros niveles de gobierno debe ser de naturaleza política, de intereses paralelos y de coordinación, pues lo que interesa al municipio, interesa al gobierno federal y al gobierno de la entidad federativa.

Miguel Acosta Romero, respecto al supuesto de que en un régimen federal no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y los municipios, afirma que nada impide la existencia de dos órdenes autónomos previstos en la constitución en un país de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al ámbito de éste, y no será tan amplia como la de la entidad federativa, pero no por ello dejará de ser autonomía. 11 Apuntando en el mismo sentido, Jorge Moreno Collado, dice que, municipio significa mucho más que una división político-administrativa; es vida comunitaria, vecindad y comunión de historia, costumbre y anhelo. 12

El municipio es en esencia una realidad social, no sólo es creado por la ley como sucede actualmente, ya que sus -

9 Presidencia de la República Manual...op.cit.p.7.

10 Colín, Mario. op.cit. pp. 78-80

11 Acosta Romero, Miguel. op.cit.p.15

12 Moreno Collado, Jorge y otros. Los Indicadores y Factores sociales, Políticos y Económicos del Desarrollo y Subdesarrollo Municipal.p.84.Los Municipios de México. UNAM. Méx. 1978.

orígenes se remontan a las etapas más antiguas de la historia. Nace como una manifestación inherente al desarrollo de la comunidad, no siempre es creado por el Estado, a veces solamente reconocido en su existencia. 13 Lo anterior contradice de fondo la posición de la corriente declarativa, que, sostiene que el municipio es una entidad creada por la ley y que a ésta debe su personalidad y características. El origen de los municipios es muy heterogéneo. En la actualidad como expresión de intereses familiares, pudiera ya no ser tan significativo, ya que, municipios recientemente creados no son comunidades naturales sino ficciones de carácter jurídico-político, a veces, carentes de tradición comunitaria, pero ésta tiende a afirmarse en un desarrollo posterior.

El anterior planteamiento tiende a desactualizar la opinión de García Oviedo, citado por Ochoa Campos, quien dice que municipio es una agrupación de familias, que forman una coledividad con fines propios y por tanto diferente de lo de sus componentes, ya sean familias o individuos. 14 En el mismo sentido, Ginen y Calderón, citados por el mismo autor, consideran que, el municipio se forma mediante la atracción de un centro ideal de fuerzas, que se ejerce sobre cierto número de familias. 15 Lo cierto es que, la autonomización del municipio como institución va de la mano con el alejamiento de esas posiciones teóricas.

Como podemos apreciar, existe una amplia gama de conceptos para referirnos al municipio, pero éste es sin duda una corpo

13 Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 10

14 García Oviedo, citado por Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Porrúa, Mex. p. 28

15 Íbid. p. 29

ración estructurada para satisfacer las necesidades de la comunidad, como forma natural tiene sus orígenes con el hombre, desprendible de su necesidad de brindarse protección recíproca, como lo considera Virgilio Muñoz, es por excelencia una institución local estructurada para alcanzar fines comunes. Con la institucionalización de esos fines y objetivos comunes nace el municipio como municipio político. 16 El municipio es por definición servicios públicos estructurados para satisfacer las necesidades públicas de una comunidad, en este sentido, el municipio como institución de carácter local se haya referida a una entidad domiciliaria, y su función es proporcionar debida atención a las necesidades del vecindario.

El término municipio, como es conocido, es de origen romano, derivado del latín "Municipium", munis, carga y civitas-ciudad, el trabajo de la ciudad. El municipio a través de la historia, siempre ha estado ligado a la administración de las ciudades. 17

Por lo anterior, al hablar del municipio, no podemos hacerlo sólo desde un punto de vista formal, habrá que referirlo a su formación concreta y a las necesidades que le corresponde atender y, tener presente que no es posible abstraernos y dejar de considerar a la voluntad popular que resulta imprescindible en la conformación del consenso para lograr su aceptación como autoridad. Ya que, el contacto primario entre el Estado y el ciudadano, se da generalmente a través de esta institución. El comentario de Emilio Chuayffet, al respecto es convincente cuando asegura que, para el federalismo mexicano el municipio representa la instancia de gobierno más próxima al ciudadano, de la que espera particular

16 Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario.op.cit.p.16-18

17 Agenda del Presidente Municipal. SAHOP. Mex.1981 p. 13

atención y eficiencia; pues es una forma de organización democrática y participativa. El municipio es concepto y realidad irremplazable de nuestra vida pública, nada hay en la -- nación que no entre por los municipios. 18

Para comprender mejor la ubicación del municipio dentro-- del Estado mexicano nos apoyaremos en Alejandro Carrillo --- Castro, cuando nos dice que, la Constitución de 1917 establece tres niveles de gobierno: El Federal, el Estatal y el Municipal; que no pueden ser concebidos como instancias aisladas y descoordinadas entre sí, pues todas atienden las necesidades de una misma población. Los ciudadanos que integran un municipio, lo son también de una entidad federativa y, a la vez, forman parte de la federación. Debemos pensar que la división de funciones y potestades, se concibió para facilitar a los mexicanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Por ello, los habitantes del país tienen derecho a demandar, a los tres niveles de gobierno que se coordinen entre sí, para proporcionar mejores servicios, y cumplir, con mayor eficiencia y honestidad sus --- funciones. 19

Conviene aclarar que la corriente declarativa que ha intentado teorizar al municipio, invalida en su análisis el -- elemento comunidad y, consideramos, que es ésta la que le -- imprime un carácter real y concreto al municipio. Lo anterior ha servido para que los gobiernos de las entidades no -- den completa libertad al municipio, ya que desde esta perspectiva, se entiende que sobre cualquier manifestación política local se sobrepone el interés del gobierno estatal y -- federal.

18 Chuayffet Chemor, Emilio. Discurso de Toma de Posesión. Toluca, Méx. 1982

19 Carrillo Castro. Alejandro. La Política y la Administración Pública en México. Polleto ICAP.PRI. Mex. pp. 25 - 26

En nuestro país, Agustín Montaña, sostiene que, existen 2337 municipios, con aproximadamente 145,712 localidades, - en ellos se realizan elecciones de representantes cada tres años y, consecuentemente, toman posesión de sus cargos cerca de 50,000 servidores públicos municipales de elección popular animados con el deseo de contribuir a la satisfacción - de las necesidades de los habitantes de su localidad y mejorar las condiciones de su convivencia. 20 Pero desafortunadamente faltan instrumentos teóricos, que aunados a las - dificultades que presenta la realidad municipal, han provocado serios fracasos en su administración y en la transformación de esta realidad, por lo que, cualquier intento que permita iluminar la práctica y teoría de la administración municipal es importante, ya que de los servidores públicos - en este nivel y de los ciudadanos depende, sobre todo, la --- construcción de la auténtica libertad municipal.

Después de haber conocido las principales corrientes teóricas dentro de la escuela municipalística mexicana. Adoptaré para los fines de este trabajo el siguiente concepto - de municipio:

" El Municipio es fundamentalmente, la corporación político-administrativa diferenciada, a través de la cual, se realiza la administración de los intereses públicos de la comunidad ".

Considero un error generalizado el adoptar como concepto de municipio, el principio constitucional que establece sin definirlo al municipio libre, como la base de la organización político-administrativa y territorial de los estados, - ya que elude la realidad municipal.

Del concepto adoptado se puede desprender que, por municipio nos referimos a la organización, que es distinta de los elementos territorio y comunidad. El territorio es el espacio en el que se ejerce la autoridad, y la comunidad, es la fuente y destino de los servicios públicos estructurados que se destina a satisfacer necesidades públicas, política y jurídicamente definidas para ese ámbito.

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

2. 1. ANTECEDENTES GENERALES

El municipio es una Institución de servicios públicos es--
 tructurados para satisfacer las necesidades públicas de --
 una comunidad, considerándose su origen como anterior a la
 formación del Estado, pues surge con la necesidad del hom-
 bre de agruparse socialmente para hacer posible en una pri-
 mera etapa, sobre todo, la convivencia y la protección. Así-
 en sociedades como Grecia, Roma y el Imperio Azteca, pudo-
 desarrollarse como una forma de organización política y -
 social.

2. 1. 1. EL MUNICIPIO EN GRECIA

La sociedad griega calificada como la cuna de la civiliza-
 ción occidental tiene su desarrollo, fundamentalmente, ---
 entre los siglos IV y V antes de Cristo. Para llegar hasta
 ese estadio, seguramente que la tendencia histórica al ---
 agregamiento, tuvo que pasar por la formación de organiza-
 ciones tales como: La familia, los grupos familiares del -
 tipo de los clanes, las tribus, las aldeas y las polis.

Héctor Vázquez Paredes, comenta que la forma que merece
 rá la calificación de municipio, polis, ciudad o estado --
 ciudad, no deja de ser caprichosa y arbitraria, se trata -
 de una simple abstracción racionalizadora de un fenómeno -
 sociológico. Considera que los tecnicismos de las fuentes-
 griegas, agrupados alrededor del término polis, han cumpli-
 do la misma función de abstracción que el término munici-
 pium en las fuentes romanas, asegura que, simplemente Aris-
 tóteles había considerado la existencia de 158 polis ---

griegas y, concluye que, polis o estado ciudad es una proyección doctrinal, fabricada sobre los textos filosóficos - de Platón y Aristóteles, para referirse a la realidad de -- las polis que se desarrollaron en la clásica Grecia. 1

2. 1. 2. EL MUNICIPIO EN ROMA

La organización política de los romanos, fue mucho más firme, uniforme y duradera, que la de los griegos. Al respecto, Héctor Vázquez Paredes, dice que la palabra municipium, según las fuentes latinas, tiene un triple significado. En -- primer lugar, se refiere a la población fortificada. En -- segundo lugar, el cargo de autoridad que se posee en dicha -- población; y, finalmente, equivale a los habitantes de la -- misma población. En su análisis del municipio en la socie-- dad romana comenta que, el municipio fue la forma que permiti-- ó a los romanos racionalizar la administración de sus ter-- ritorios, prevaleciendo el término municipio para unifi-- car a todas las formas de organización comunal. Concluye -- que, el municipio es la abstracción que alude a una situación real, permitiendo a su vez, ordenar bajo un mismo patrón el territorio de un Estado. 2

Los autores coinciden en afirmar que, del municipio grie-- go se heredaron aspectos esenciales de la organización deno-- minada "polis", como son: La autonomía local, la igualdad -- civil y política de los habitantes, la existencia de funcio-- narios encargados de administrar los servicios y proporcio-- nar seguridad; en tanto que, la civilización romana realizó

1 Vázquez Paredes, Héctor. "El Nuevo Municipio Mexicano" Sep. Mex. 1986 pp. 67 - 72

2 Ibid. pp. 40 - 49

importantes aportaciones al desarrollo del municipio, entre ellos; la creación de los cuerpos edilicios que manejan la organización municipal; otorgaron al edil la responsabilidad del gobierno de la ciudad, para que pudiera juzgar administrativamente en su jurisdicción y, fueron los romanos -- quienes iniciaron de manera ordenada y sistemática, la recopilación de las leyes relativas al municipio. 3

A la caída del imperio romano surgen las relaciones feudales y, en consecuencia, la figura del Estado se ejerce a través de autonomías territoriales gobernadas por los señores feudales. En esas condiciones, el municipio medieval se convierte en el precursor inmediato del Estado moderno. La libertad municipal se identifica con la adquisición de atribuciones de poder público por parte de los consejos de esas comunas, sobre todo de orden judicial. 4

Aunque, la institución del municipio se le atribuye a -- los romanos, éste llega a México a través de España, por lo que, consideramos al municipio español y al calpulli azteca, como los antecedentes inmediatos del municipio mexicano.

2. 1. 3. EL MUNICIPIO ESPAÑOL

En el municipio español las funciones principales de los cabildos eran: La justicia, encargada a los alcaldes ordinarios y la administración, encomendada a los regidores. El municipio fue considerado en esta sociedad como una institución de regia autonomía, que inclusive establecía normas de carácter local y constituía para las clases económicamente débiles, una posibilidad de combatir a los grupos poderosos a través de la unión de municipios mediados por sus consejos. Los cabildos españoles en su mejor época, respondían a

3 Agenda del Presidente Municipal. SAHOP.Mex.1982 p.17-18

4 Hinojosa, Citado por Colín, Mario en el "Municipio --- Libre" op. cit. pp. 13-14

las necesidades de una población desválida, el gobierno se elegía popularmente como prototipo de una verdadera institución democrática.

La época de florecimiento del municipio español pierde - brillantez en tiempos del emperador Alfonso XI y entra en - decadencia al crearse la institución del corregidor, figura ligada al centralismo, con intervención abierta o solapada - en la elección de los regidores y procuradores; estos últi - mos eran los representantes ante las cortes. En ese período la institución se implantó en la Nueva España.

La organización municipal en México, como se verá poste - riormente, nunca llegó a ser el trasplante de la institu - ción española. Debido a la conquista, el gobierno municipal nunca tuvo independencia, las leyes que llegaron a dictarse en la Nueva España no se acataban, el poder estuvo concen - trado en el conquistador y los representantes del rey en la colonia. 5

En México, inmediatamente que se organizaba un poblado, - villa o ciudad, nacía un consejo y nunca hubo oportunidad - de que se desarrollara un auténtico espíritu municipal, --- como en el caso de los municipios de occidente. Aquí, los - municipios no constituían una autoridad respetada y repre - sentativa, porque obedecían a una situación de dominación y repartición territorial.

La primera etapa de la evolución histórica del municipio mexicano se da con la implantación del municipio español, - circunstanciado por la dominación colonial, donde la insti - tución estuvo al servicio de la empresa conquistadora, por consiguiente, profundamente centralizado y, que adquiere - razgos de mestizaje al coexistir con el calpulli, que era - la organización indígena prevaeciente.

5 Rolland, M.C. Ing. El desastre Municipal en la Repúbli - ca Mexicana. Publicaciones Rolland 1952. p. 87-88

2. 1. 4. EL CALPULLI

El calpulli fue la forma de organización vecinal y agrícola de los barrios en Tenochtitlan. Ligaba a un grupo consanguíneo con un territorio, ocupado por un linaje, grupo de familias emparentadas, cuyo antepasado divino era el mismo, - cada calpulli tenía un Dios, un gobierno e instituciones -- propias.

Virgilio Muñoz, establece que, en el calpulli el régimen de propiedad era comunal, la tierra pertenecía al conjunto y los individuos sólo tenían derecho de usufructo, los nobles podían enajenarlas pero sólo a miembros del mismo ---- grupo. 7

La administración comunal del calpulli, como dice Moises Ochoa Campos, constituyó sociológicamente un foco de convivencia, administrativamente la célula de la organización, y económicamente la base de la propiedad, el trabajo y la - producción. 8

El calpulli fue una alianza de familias y su tipo de gobierno fue el consejo representativo, el poder social estaba depositado en la asamblea de jefes de familia (ancianos-en consejo), muy semejante al de los consejos municipales - de occidente. El grado de organización social superior a -- los calpullis, lo constituía la tribu, llegandose a inte---grar verdaderos estados tribales, donde sus jefes eran elegtos para el consejo de las respectivas tribus. Así, la con federación de tribus fue la forma de agrupación más compleja. Moises Ochoa Campos, comenta que, la tribu era la liga de los calpullis, su consejo estaba integrado por los pa---rrientes mayores y los jefes militares de cada uno de ellos-

7 Muñoz, Virgilio. Elementos Jurídico-Históricos del Muni cipio en México. UNAM. Mex. 1975. p. 26

8 Ochoa Campos, Moises. op. cit. p. 33

y en él, se elegía al tlatoani el que habla o gobierna la tribu y al tecuchtli, jefe de los hombres o jefe militar, -- que luego a personificar el poder central. En las tribus más evolucionadas, la división y especialización del trabajo propició una incipiente formación de clases sociales, entre --- ellas los sacerdotes, comerciantes, los guerreros, etc. 9

Los aztecas formaron un verdadero Estado y los pueblos -- conquistados, por lo regular, no formaban parte de su organi zación, seguían gobernándose así mismos, aunque tenían que pagar tributo y permitir que los mercaderes mexicas comercia ran en su territorio libremente.

El consejo del calpulli designaba, mediante elección, a ciertos funcionarios, a quienes les confería facultades -- ejecutivas y eran, los siguientes:

- El teachcauh o pariente mayor. En él recaía la administra ción del régimen agrario comunal y el trabajo de los miem--- bros del calpulli, por consiguiente, era el encargado del -- producto de la tierra, la conservación del orden, la imparti ción de la justicia y, de velar por el culto a los dioses y antepasados.

Era el procurador y representante del linaje ante el go-- bierno de la tribu y formaba parte de su consejo.

- El tecuhtli, el señor o el abuelo, desempeñaba este cargo-- en consideración a sus méritos guerreros, pero no podía here dar su investidura. Como jefe militar del calpulli, ciudaba-- el adiestramiento de los jóvenes en el tepochcalli; capita-- neaba las tropas en las batallas y en él recaía el honor de llevar la insignia sagrada del linaje en las acciones guerre ras.

- El tequitlato estaba encargado de organizar el trabajo comunal.
- El calpizque recaudaba los tributos.
- Los tlayacanques o cuadrilleros.
- Los sacerdotes o médicos hechiceros, encargados de conservar la seguridad psicológica del grupo.
- Los tlacuilos, escribanos o pintores de geroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli. Eran los historiadores 10

Los funcionarios del calpulli tenían la característica de ser electos y durar en el cargo de por vida, pero existía la posible deposición de él, si daban motivo.

El calpulli se sujetaba a la jefatura azteca, representada por los tlatoanis, que ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y muriendo los titulares, dejaban el señorío a sus hijos o parientes. 11

Los calpullis realizaban múltiples funciones de carácter económico, político, social y religioso, al respecto Virgilio Muñoz, nos indica las siguientes:

- 1.- Conjunto de linajes o grupos de familias, generalmente patrilineales, de amigos y aliados. Cada linaje tenía tierra de cultivo, aparte de la comunal.
- 2.- Entidad residencial localizada con reglas establecidas para la propiedad y el usufructo de la tierra.

10 Ibid. pp. 34 - 35

11 Orozco y Berra "Organización Social y Política de los antiguos Mexicanos" en "De Teotihuacán a los Aztecas" Citado por Muñoz. Virgilio en op. cit. pp. 26 - 27

- 3.- Unidad económica con personalidad jurídica, con derechos - sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir - tributo.
- 4.- Unidad social y de organización política, que mantenía la cohesión del grupo.
- 5.- Entidad administrativa con dignatarios dedicados al registro y distribución de tierras, lo mismo que a la supervisión de las obras comunales.
- 6.- Subárea de cultura.
- 7.- Institución política con representantes del gobierno central que influían en él; y, finalmente;
- 8.- Una unidad militar. 12

2. 2. EL MUNICIPIO DURANTE LA CONQUISTA Y LA COLONIA

El descubrimiento de México se realizó desde la isla de Cuba.- Cortés se desligo de la autoridad de Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, adjudicándose el título de justicia mayor y Capitán General. Reconocía únicamente la autoridad del rey de España, por lo que al constituir el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, legitima su poder para emprender la conquista del imperio azteca, lo que logra gracias a la alianza con los tlaxcaltecas, rivales acerrimos de los mexicas. 13 El ayuntamiento de Veracruz autorizó a Cortés, la conquista de las tierras mexicanas y le concedió el Quinto de Oro que rescatase, otorgándole además amplio poder para poblar aquéllas tierras.

12 Ibid. p. 28-29

13 Muñoz, Virgilio. op. cit. pp. 31-32

La historia del municipio mexicano, se inicia al crearse el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519, primero en América continental. De ahí, partió como vimos, la autorización para la conquista de México, que realizaron las milicias comunales encabezadas por Cortés, con el grado de justicia mayor. 14 Así la ciudad de Tenochtitlan tras un sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Posteriormente, al trasladarse Cortés a Coyoacán, instala allí el primer ayuntamiento del Valle de México. 15 Es necesario destacar que, los conquistadores al fundar un pueblo debían nombrar un ayuntamiento que elegía el sitio para asentar la población. Mario Colín, nos dice que, los ayuntamientos erigidos por Cortés, nacieron sin apegarse a un sistema determinado, ni en su integración, ni en el señalamiento de sus facultades. La voluntad de Cortés tenía fuerza de ley sobre los ayuntamientos; él centralizó el poder y los consejos municipales le obedecían ciegamente, más tarde, la ley colocó a estos últimos bajo la jurisdicción de los gobernadores, los virreyes y las audiencias reales. 16

Los ayuntamientos contaban con alcaldes ordinarios, que tenían funciones judiciales, conocían los asuntos civiles, penales y administrativos y, eran quienes presidían las sesiones del ayuntamiento en ausencia del responsable se turnaban en la presidencia del tribunal de fiel ejecución y, el primer alcalde dirigía la real junta municipal. Los alcaldes ordinarios eran electos en sesión de cabildo. Mientras que los regidores sólo tenían que ver con la función administrativa o de gobierno. Los principales cargos al servicio de los municipios fueron, al decir de Virgilio Muñoz, los siguientes:

14 Presidencia de la República, Manual de Administración Municipal. pp. 9 - 10

15 Idem.

16 Colín, Mario. El Municipio Libre. op.cit.pp.35

- El alférez real. Portaba el pendón real en las festividades y tenía un lugar privilegiado en el consejo. Proponía, después del alcalde, en caso de elecciones, a seis candidatos y en caso de ausencia de los alcaldes ordinarios, cubría su lugar mientras se nombraba uno nuevo.

- El alguacil mayor. Tenía a su cargo la ejecución de los mandatos de los gobernadores y alcaldes ordinarios, sus funciones se relacionaban con mantener la paz pública y la seguridad, visitar las cárceles y mantenerlas en buen estado.

- El depositario general. Administraba el dinero, los edificios públicos, los bienes raíces o cualquier otro bien. --- Este cargo duró hasta 1779, cuando la corona lo suprimió -- otorgándole sus funciones a la real administración de finanzas y a la casa de moneda.

- El contador de menores. A él le incumbía la tarea de fijar y asegurar, la parte de las herencias que correspondían al municipio en las sucesiones de los ciudadanos. 17

La función del ayuntamiento fue administrar la ciudad -- donde se instituía e impartir justicia en primera instancia. Los cargos municipales, en principio, eran adquiridos mediante elección popular, con posterioridad la adjudicación de los oficios concejiles se hizo mediante subastas públicas, imprimiéndoles el carácter de perpetuos e irrenunciables, lo que motivó que los cabildos cayeran en manos de -- oligarquías familiares. Además de la compra de los cargos -- municipales, estos podían obtenerse mediante concesiones -- que se daban a vecinos honorables o como premio por servicios prestados a la corona. Cuando el valor de los cargos --

subió la corona dirigió la venta y, ésta tuvo que ser legislada para que los cargos sólo se otorgaran a los propietarios de terreno con casa, blancos, de alto linaje y buena reputación. La edad mínima para ser regidor era de 18 años, y en caso del escribano municipal cuando menos 25.

Los alcaldes ordinarios estaban excluidos del sistema de compra venta. Asimismo, no podían formar parte de la administración municipal los clérigos, artesanos y funcionarios de la real administración. Los cargos eran ratificados por el virrey, por el gobernador o el alcalde mayor; y podían elegirse regidores interinos para suplir las vacantes no vendidas. 18

En el período colonial el municipio como institución política, creó primero el ayuntamiento y posteriormente se establecieron los lazos de vecindad, es decir, que la institución no fué orgánica, a diferencia de lo que sucedió en los países occidentales, donde las formas jurídico-políticas eran el reflejo de la dinámica de la sociedad civil que ya existía.

En la Nueva España, al inicio, se tuvo respeto por la forma de organización existente, con el propósito de mantener el control social persistió, de algún modo, el calpulli que se asimiló al sistema de gobierno colonial a través de los caciques regionales que, poco a poco, perdieron fuerza al imponerse la voluntad de los gobernadores.

En el aspecto sociológico, conviene destacar que, debido a las enfermedades contagiosas traídas por los conquistadores, los indígenas redujeron su número y los que quedaron fueron declarados vasallos de la corona. Los grandes pueblos y los semiautónomos, que ofrecieron resistencia a la

asimilación fueron destruidos y reducidos a entidades político territoriales llamadas municipios, en cuyas cabeceras la autoridad española sentó sus reales, conservando para sí la dirección provincial y regional; a los indígenas sólo se les dejó la dirección en algunos municipios y comunidades - indígenas.

La corona brindó todo tipo de apoyo a los descubrimientos y conquistas de tierra, a través de una especie de contratos denominados capitulaciones, que daban facultades para el nombramiento de gobernantes y ayuntamientos.

En 1526, los ediles eran 12 y muy pronto, su número se elevó a 15. En las capitales de provincia se tenía a un alcalde mayor o corregidor, que representaba el poder central. Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, 4 regidores y un alguacil. 19 Las cabeceras municipales, por lo general, crecieron regularmente pero las parcialidades, pequeñas estancias y las poblaciones indígenas dispersas, no tuvieron el mismo resultado. En esa época el 90% de la población, se aglutinaba en asentamientos medianos y pequeños pueblos, aldeas y ranchos aislados.

Fernando Cámara Barbachano, describe ese período de la siguiente manera; con las formas y métodos de colonización, se buscó una mayor conquista territorial y un mayor número de indígenas en peonaje, dado el interés de la corona por recibir mayores utilidades económicas de la colonia. Los medios más eficientes para la colonización fueron las misiones y reales de mina, que alcanzaron a quienes habían huído hasta los lugares más hostiles e inhóspitos, que por esos medios recibieron la influencia española en su organización consolidándose ayuntamientos que tenían una base cívico religiosa. 20

19 Presidencia de la República, Manual op.cit. 9 - 10

20 Cámara Barbachano. Las Subculturas Mexicanas como partes Integrantes de los Municipios. Los Municipios de México. UNAM. Mex. 1978. pp. 48 - 50

Es necesario subrayar la presión e influencias constantes del gobierno español y provincial, sobre los ayuntamientos-indígenas.

En esta etapa, tuvieron auge los fondos para el beneficio de obras, llamados "cajas de comunidad" que en la mayoría de los casos, se gastaban para la celebración de las fiestas religiosas. 21

Aunque la conquista, el control y la hegemonía del antiplano central, se consolidó hasta ya entrado el siglo XVII, los indígenas y mestizos siempre estuvieron marginados de toda participación en los núcleos rectores y cuadros de poder, una vez consolidada la dominación, los colonizadores españoles incrementaron el número de ranchos ganaderos, haciendas y plantaciones agrícolas, asegurando la propiedad mediante el sistema de mercados y composiciones, de ese modo, y perdiendo sus lazos familiares y de territorio, miles de indígenas engrosaron como peones, lo que podría denominarse, el proletariado rural. 22

El sistema de gobierno de la Nueva España, estuvo integrado por un dispositivo central constituido por el virrey y la audiencia; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores; y, finalmente, un dispositivo local compuesto por los cabildos y sus oficiales. 23

La audiencia real fue creada en 1527 y tenía la función de hacer presente el poder de la corona sobre las tierras conquistadas, era el órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la ciudad de México. Los corregidores en las provincias tenían facultades políticas, administrativas y judiciales. En un principio el ayuntamiento de la ciudad de México tuvo facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país.

21 Idem.

22 Ibid. 45

23 Muñoz, Virgilio. op.cit. pp. 33 - 34

Los corregidores y alcaldes mayores constantemente cercenaban la autonomía de los ayuntamientos, ponían y quitaban a funcionarios, por lo general, eran corruptos y siempre buscaban el beneficio personal, Fernando Cámara Barbachano, -- comenta que cuando los intendentes reorganizaron la administración, los municipios quedaron como órganos administrativos descentralizados. 24

La iglesia, sobre todo, durante la colonia siempre tuvo -- sus porciones oficiales, los obispados y obispos, las provincias eclesiásticas eran cuerpos sin límites precisos de territorio, control o ejercicio de poder, por lo que, su -- presencia creaba confusión con las instituciones de la corona.

Los ayuntamientos del país durante la colonia, puede decirse que, fueron organizaciones humildes, no tuvieron la amplitud de los españoles y nunca administraron justicia. -- El Ing. M. C. Rolland, nos indica que, las autoridades municipales sólo se hacían cargo de la atención de las necesidades más apremiantes de la población, de ahí su limitante en la formación de hombres educados en cuestiones políticas -- que hubieran podido tomar la dirección de los asuntos nacionales. 25

Mario Colín, por su parte afirma que, las funciones de los ayuntamientos en lo legislativo, consistieron en la facultad de gobernarse por sus propias leyes, que no debían -- contradecir las expedidas por el Rey; por ello eran sometidas a la consideración de las audiencias y a la confirmación del consejo de indias. Las funciones administrativas -- comprendían el cuidado de las obras públicas, la casa de -- cabildos, las alhondigas, los puentes y caminos que dependían del regimiento y, finalmente, "impartían justicia".

24 Cámara Barbachano. op. cit. pp. 50

25 Rolland. op. cit. pp. 88 - 89

Los ayuntamientos funcionaban bajo el régimen de cabildos cerrados. 26

Los municipios de mayor importancia, para el cumplimiento de sus fines, tenían departamentos administrativos, en ellos podemos encontrar la figura de los siguientes, funcionarios:

- El procurador general. Estaba encargado de cuidar los intereses del municipio y que los ingresos fueran los adecuados. Controlaba los egresos y presentaba anualmente al consejo una relación de gastos. Recomendaba la aceptación de diversos asuntos, era el asesor y representante general del municipio.

- El procurador mayor de pobres. Su actividad consistía en defender las causas de la población de los estratos más débiles y, como defensor de presos, contaba con el auxilio de un abogado, que veía que los procesos se llevaran a cabo -- con la agilidad necesaria.

- El obrero mayor. Tenía a su cargo mantener el buen estado de las propiedades e instalaciones municipales, estaba auxiliado por un arquitecto, que veía que se cumplieran los reglamentos de construcción y, en caso de violación debía comunicársela al ayuntamiento, además, había un cañero mayor, encargado del cuidado y limpieza de la tubería municipal.

- El juez de carros. Cuidaba de los carros de la basura y los caballos estuvieran en buen estado.

- El diputado de fiestas. Estaba encargado de preparar las festividades civiles y religiosas en que participaba el --- ayuntamiento.

- El juez de coliseo. Cuidaba del buen estado del teatro municipal, debiendo comunicar al ayuntamiento los desperfectos que hubiera para su reparación y mantenimiento.

- Los miembros del tribunal de fiel ejecutoría. De los miembros del ayuntamiento se elegía a dos regidores como miembros de este tribunal que, se encargaba de vigilar los pesos y medidas utilizados en el comercio, sus miembros eran relevados cada tres meses, al mismo tiempo, era removido el alcalde que presidía este tribunal.

- Los miembros de la real junta municipal. Igual que en el caso anterior, se elegía a dos regidores, para asignarles la administración de las finanzas municipales, esta junta era presidida por el primer alcalde, además la integraban el procurador general, el escribano y el tesorero.

- El diputado de alhóndigas y pósito. 27 La primera era un centro de acopio y de abasto donde se concentraban provisiones, como: Harina y trigo, etc. A fin de comercializarlos a precios accesibles a la población. El segundo era un fondo de provisiones de semillas y alimentos, del que la comunidad podía hechar mano en caso de necesidad.

Las características de la hacienda municipal durante el período colonial, como ahora, fue la administración de escasos recursos. Entonces básicamente había dos tipos de ingreso, los provenientes de las rentas y los impuestos. En la segunda mitad del siglo XVIII, se instaló en la Nueva España la contaduría general de propios y arbitrios, con la misión de controlar las finanzas de los municipios y comunidades indígenas. 28

A finales del siglo XVIII, los municipios habían adquirido cierta fuerza y los criollos habían alcanzado el control de los ayuntamientos, sin embargo, durante el período colo-

27 Muñoz, Virgilio. op. cit. pp. 37 - 40

28 Idem.

nial el municipio fue nada más el nombre de una división territorial y administrativa. No fue una entidad política --- como en España, con ese carácter no existió en la época colonial y, según opinión de Miguel Macedo, tampoco ha sido posible crearlo después. 29

2. 3. EL MUNICIPIO DURANTE EL MEXICO INDEPENDIENTE

En los ayuntamientos fue donde los criollos comenzaron a -- tomar parte en la vida pública y donde comenzaron a hacer política. 30 Los criollos se habían constituido en una poderosa clase social, que por diferentes medios al sufragio habían obtenido los principales cargos de los cabildos, y -- desde ahí intentaban hacer la independencia para su beneficio como clase, no es que hablaran por la autonomía municipal o por la soberanía del país. 31 Los criollos realmente controlaban la economía y los más importantes gobiernos municipales de las primeras décadas del siglo de la independencia. En cambio, la situación económica y material de los mestizos no se diferenciaba, en mucho, de la de los indígenas. Aunque, en palabras de Fernando Cámara Barbachano, México ya no era un país de indígenas, pues se había consumado el mestizaje, las grandes masas estaban dedicadas a la agricultura, la minería, los obrajes y las artesanías. El -- 82% de la población vivía en ranchos, rancherías, haciendas y pequeños poblados rurales. 32

Un movimiento precursor de la independencia se debió a -- la intervención francesa en España. En 1808, el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del ayuntamiento de la ciudad de México, habló por primera vez del derecho de --

29 Macedo, Miguel, Citado por Colín en El Municipio...op. cit. Pag. 8

30 Rolland. op.cit. Talleres de Publicaciones Rolland, Mex. 1952 p. 89

31 Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" Porrúa. Mex. 1980. p. 148

32 Cámara Barbachano. op. cit. p. 51

la nación para asumir la soberanía. 33

La influencia francesa en España, dió origen a la constitución de Cadiz que, introdujo en México el sistema de los jefes políticos, estos sujetaban la voluntad de los ayuntamientos al gobierno central y presidían los gobiernos municipales. Los jefes políticos también recibieron el nombre de prefectos y, dicha institución, fue figura relevante del régimen municipal durante el siglo XIX y la primera década del siglo XX. Podemos concluir que, la institución municipal fue motivo de muy pocos cambios durante los tres siglos del virreinato.

Don Miguel Hidalgo, el padre de la Patria, vió en el municipio al cimiento natural de la forma de gobierno. Hidalgo había sido un cura apacible y un día hechó vuelo a las campanas de la iglesia de Dolores, llamando a los indios a luchar por su liberación, levantó el estandarte de la virgen de Guadalupe y antes de seis semanas, ochenta mil hombres lo seguían. El cura revolucionario puso fin a los tributos y repartió tierras en Guadalajara. Decretó la libertad de los esclavos y avalanzó sus fuerzas sobre la ciudad de México. Pero, finalmente, fue ejecutado al cabo de una derrota militar. La revolución de independencia no demoró en encontrar un nuevo jefe militar en don José María Morelos y Pavón. Su movimiento de insurgencia indígena y revolución social llegó a dominar una gran extensión del territorio mexicano, hasta que, Morelos también fue derrotado y fusilado. Seis años después la independencia de México, como dice Tulio Halperin, citado por Eduardo Galeano, resultó ser un negocio perfectamente hispánico entre los europeos y sus asociados en América, una lucha dentro de la misma clase reinante. 34

33 Presidencia de la República. Manual de Administración op. cit. p. 10

34 Tulio Halperin, Dongui. Historia Contemporánea de América Latina, Madrid 1969, y Ernesto Gruz Ning, Mexico and its Heritage. New York, 1928. Citados por Eduardo Galeano en "Las Venas Abiertas de América Latina", Siglo XXI, México. 1976. pp. 3

No obstante, la revolución de la independencia terminó -- con algunas de las formas con que venía funcionando el sistema colonial, las colonias americanas habían sido descubiertas, conquistadas y colonizadas durante el proceso de expansión del capital comercial, ni España, ni Portugal recibieron los beneficios del avance del mercantilismo capitalista, aunque, sus colonias fueron las que proporcionaron el oro y la plata que nutrieron esa expansión, la economía colonial actuaba al servicio del capitalismo naciente en -- otras comarcas, por eso, como afirma Eduardo Galeano, la -- existencia de los centros ricos del capitalismo no puede -- explicarse sin la existencia de las periferias pobres y sometidas; unos y otros integran el mismo sistema. 35

Los ayuntamientos después de la revolución de independencia, estaban completamente desorganizados y el espíritu público totalmente desorientado, esto explica por que, la -- constitución de 1824 no especifica nada respecto a ellos, -- pero además, hay que considerar que el valor histórico de esta constitución no radica en organizar al municipio, sino al Estado nacional que se estaba desintegrando y, la lucha por la hegemonía en el mercado mundial estaba en busca de nuevos territorios.

Emilio Chuayffot, dice que, pocas han sido las cuestiones que han despertado tanta pasión entre sus actores como la adopción del federalismo, que resume el debate entre los agentes del centralismo y los partidarios de la descentralización. Y agrega, a favor de la república federada estuvieron varios factores; un paisaje caprichoso adverso a la fácil comunicación, renuente a la total asimilación; un recuerdo ingrato, el del pasado colonial y el de no tan pasado iturbidismo; y un argumento más o menos extendido; que identificaba al federalismo con el liberalismo y, a éste, con la intolerancia hacia cualquier dictadura.

Las provincias libres y autónomas pactaron un contrato público del que nació el Estado mexicano. El federalismo -- fue la sabia decisión de un pueblo que acogió, se libró de su aniquilación. El acta constitutiva de 1824, marcó la diferencia entre el México de hoy, un sólo México y los muchos Méxicos, que hubieran nacido a imagen y semejanza -- de sur centroamericano. 36

Nuestra inmadurez política durante la primer mitad del - siglo XIX, sobre todo, trajo como consecuencia el caudillismo, que no es debido incapacidad congénita de nuestros hombres, como se ha llegado a afirmar o a la existencia de un vacío de poder en nuestra sociedad, lo que es fácilmente explicable; ya que la edificación de un Estado nacional jamás se realiza sobre el vacío. Hay que entender, como lo hace - Agustín Cueva, que "No es lo mismo construir un Estado, sobre el cimiento relativamente firme del modo de producción capitalista implantado en toda la extensión social, que edificarlo sobre la infructuosa topografía de estructuras precapitalistas que, por su naturaleza, son incapaces de proporcionar fundamento objetivo a cualquier unidad nacional; faltaba, un mercado interior y una sociedad civil madura". 37 La sociedad mexicana del siglo XIX era una unidad menos coherente que las sociedades modernas que se gestaban en occidente. La autonomía de los distintos sectores económicos, - no permitía "coherencia orgánica" de la sociedad, así la -- superestructura política se expresaba en regionalismos y localismos y predominaba una economía rural.

El Estado nacional que estaba germinando, había recogido como herencia colonial una dispersión de las zonas productoras, la ausencia de circulación interna, el declina---

36 Chuayffat, Emilio. Discurso 158 Aniversario de la -- Erección del Estado de México. 1981. Inédito.

37 Cueva, Agustín. El Desarrollo del Capitalismo en América Latina. Siglo XXI. p. 32

miento del mercado colonial que siguió al de la minería, la lucha de clases adquirió un carácter regional, parecía la lucha del poder central contra las provincias. Lo esencial no estaba en el carácter provincial de la sociedad, sino en el modo de producción local, estancando en actividades de subsistencia. 38

La dificultad de encontrar el sustento económico y social, necesarios para la instauración del Estado nacional determinó, incluso, el surgimiento de tendencias anexionistas, ni siquiera existía una constelación esclavista o feudal -- suficientemente sólida como para imponer la hegemonía al conjunto social, a pesar de que el capitalismo se estaba consolidando en el agro a través de la actividad agro-exportadora, comercial y portuaria.

La consolidación del Estado nacional sólo fue posible -- hasta que la hegemonía de la naciente burguesía se concretó, mientras tanto el poder estuvo a merced de los caudillos y -- la sociedad tenía una sinfonía pendular, ligada a una constante intervención extranjera. Este período de anarquía e inestabilidad creó enormes divisiones internas, pobreza, ignorancia y falta de seguridad para la población. Los erarios municipales quedaron exhaustos y las comunidades abandonadas.

En 1836, en un experimento político-administrativo más -- del centralismo se dividió al país en departamentos y distritos, ensayando el sistema de elección popular y la no -- reelección de los funcionarios municipales, además, la renovación periódica de las autoridades de ese nivel de gobierno, -- pero en aquéllos días estas formas no lograron arraigar, ya que no podían enmascarar la realidad de los ayuntamientos -- atados a los órganos centrales.

El proyecto que encerraba la constitución de 1836, fue una expresión política del centralismo para ganar adeptos y "organiza municiosamente en los artículos del 22 al 26 de la sexta ley, el régimen municipal que recibe en este ordenamiento atención constitucional. El artículo 25, señalaba como objeto de los ayuntamientos; cuidar las cárceles, los hospitales y casa de beneficencia que no fueran de fundación particular; las escuelas de primera enseñanza que se pagasen con los fondos del común; la construcción, reparación de puentes, calzadas, caminos, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; la promoción y el adelantamiento de la agricultura, la industria, el comercio y la guarda del orden público en el vecindario.

En marzo de 1837, con el reglamento provisional para organización interior de los departamentos, en la realidad política se suprime a los ayuntamientos y, por consiguiente, los alcaldes, que fueron desplazados de sus funciones por los jueces de paz, quienes estaban subordinados a los prefectos y subprefectos, con funciones políticas, policiacas y administrativas, por designación del gobernador del departamento.

Las bases orgánicas de 1843, señalan como facultades de las asambleas departamentales; establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como, aprobar los planes de arbitrios municipales, expedir las ordenanzas y aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades. 39

En 1845, Los Estados Unidos se anexaron los estados mexicanos de Texas y California, donde establecieron la esclavitud en nombre de la civilización. En ese conflicto el país perdió, también, los actuales estados norteamericanos de colo

rado, Arizona, Utah, Nuevo México y Nevada, que en conjunto representaban más de la mitad del territorio nacional. El resto de nuestro territorio sufrió después las invasiones de las inversiones norteamericanas en el cobre, el petróleo, el caucho, el azúcar, la banca, los transportes y el henequén.-
40

Después de la invasión norteamericana de 1847, siendo -- presidente el General Herrera, dictó importantes disposiciones acerca de la organización municipal, como la ley general sobre fondos municipales, que fijaba los ramos concernientes al ingreso municipal, tales como; la venta de licores, harina, rastros, cervecerías, diversiones públicas; entonces se acostumbraba cobrar alcabalas, que desaparecieron, posteriormente, a finales del siglo XIX. 41

En 1851, Don Antonio López de Santa Ana redujo el número de consejos municipales, limitándolos a las capitales de los estados y principales puertos, dispuso que los gobernadores-dirigieran la administración de los fondos municipales, dando origen al robustecimiento de los impuestos más descabellados. La autoridad municipal solamente debía ocuparse de la administración de la ciudad. 42

Las características del municipio durante el período republicano, son; la poca capacidad de acción de los municipios, el despojo de sus rentas y la sumisión al creciente -- centralismo administrativo. 43

40 Galeano, Eduardo. op. cit. p. 186

41 Rolland. op. cit. p. 90

42 Ibid. p. 91

43 Albi, Fernando. Citado por González Sempre en la Administración Municipal y Administración Regional, Los Municipios de México. op.cit. pp. 124 - 123

La constitución de 1857, establece que "Toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, puede decretar las medidas que crea convenientes para el municipio". La vaguedad de la disposición originó que las legislaturas locales organizaran a su arbitrio los municipios y, que los gobernadores tomaran una fuerza preponderante sobre la vida municipal. La constitución de 1857 convierte los departamentos en estados, y dice; "éstos adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular". 44 Como es posible apreciar en estas notas, nunca se previó la hacienda municipal y, lo que correspondía a ese concepto, fué absorbido por la federación y los gobiernos de las entidades.

De 1865 a 1867 durante la denominada "guerra de los tres años", se restableció la forma imperial en México con apadriñamiento francés, este régimen pretendió establecer un régimen municipal de alcaldes renumerados y el nombramiento de responsables de la administración municipal. Al ayuntamiento se le consideró como un cuerpo deliberante e inspector, de elección popular y sin función política. 45 El ideario --- francés modificó la estructura del municipio, que adoptó el nombre de "Prefectura imperial". Con ese sistema los ingresos municipales subieron, los servicios se organizaron y los principales puestos administrativos fueron ocupados por mexicanos. 46

En 1867 se restaura la república, el régimen municipal gradualmente pierde su autonomía al subordinarse a la autoridad de los gobernadores. La reforma liberal fue, según nuestra opinión, un movimiento revolucionario que cumplió la misión histórica de consolidar un Estado nacional de tipo capi

44 Colín. op. cit. 45 - 46

45 Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 150

46 Rolland, M. C. Ing. op. cit. p. 91

talista. A Benito Juárez le correspondió encausar este proceso donde se suprimen prácticas antifeudales y el afianzamiento de la liberación nacional, en otras palabras, se eliminaron las principales trabas que el antiguo orden oponía al desarrollo capitalista y se crea, por primera vez, un Estado nacional realmente unificado. Agustín Cueva, opina que el movimiento de Reforma tuvo el perfil de un proyecto democrático-burgués de transformación social, que pretendía el fraccionamiento de latifundios, la limitación cuantitativa a la apropiación privada de la tierra; la creación de propiedades medianas y pequeñas, para la dotación de ellas a campesinos sin tierra, la expropiación de los bienes inmuebles en poder del clero, la institucionalización de un salario justo para los peones de las haciendas, la supresión de prestaciones feudales en el trabajo, la abolición de impuestos alcabalatorios y aduanas interiores, etc. 47

El propósito liberal de crear una masa de pequeños propietarios que sirvieran de base a la formación del mercado nacional y al desarrollo del capitalismo se vió frustrado, - los bienes nacionalizados por el gobierno fueron malbaratados y acaparados por especuladores, en las comunidades indígenas y los comuneros aún no acaban de recibir las tierras, - cuando ya los acaparadores las estaban adquiriendo a bajísimo costo. Este proceso, en forma contraria a lo esperado, dió origen a un nuevo tipo de latifundistas, que constituyó el - sector más importante de apoyo al Porfirismo. El fracaso de la alternativa consolidó el encaminamiento del país a la vía "oligárquica" de desarrollo capitalista, que se ensambla con el sistema mundial en su fase imperialista. 48

47 Cueva, Agustín. op. cit. p. 56 - 57

48 Ibid. pp. 58 - 59

2. 4. EL MUNICIPIO EN EL PORFIRISMO

La implantación del Estado liberal oligárquico estabiliza la sociedad dando origen al período conocido como porfirismo, en el que la nación gozó de una paz material, que ayudó a la reorganización de los servicios, los municipios pudieron normar sus funciones, aunque permanecieron políticamente engranados a la dictadura que, sín embargo, adoptó medidas benéficas sobre todo en las capitales de los estados y provincias más importantes. En la ciudad de México, por ejemplo, se fundaron nuevas colonias, se construyeron edificios públicos, calles, plazas, etc. Se iniciaron serias reformas en la administración de los servicios sanitarios, tales como, el aprovisionamiento de agua potable, mercados, etc. 49

No obstante lo anterior, fué notoria la intervención de las autoridades superiores sobre las administraciones municipales que, generalmente, sólo constituyeron una farsa en la atención de los problemas sociales.

En el período de la dictadura porfirista, de hecho, nunca existió la representatividad de las autoridades municipales, estas eran nombradas desde arriba y sólo se les consideró como elementos administrativos, coherentes únicamente con el sistema de dominación. "Para acentuar la centralización y borrar la autonomía municipal se agrupó a los municipios en divisiones administrativas superiores denominadas partidos, distritos, prefecturas o cantones, representados por los prefectos, como sabemos, agentes del gobierno central en los distritos; que no obedecían más órdenes que del gobernador. Los medios que empleaban para conservar la paz y el orden fueron con frecuencia crueles e ilegales; su actuación era incompatible con cualquier libertad municipal" 50

49 Rolland, M.C. Ing. op. cit. pp. 92 - 93

50 Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 150

Las leyes dictadas durante el porfiriato reducen, a casi nulas, las posibilidades libertarias y de progreso de los municipios, sobre todo, en el ámbito rural donde se enseñoorea la figura de los jefes políticos.

En ese período se hicieron grandes concesiones sobre la propiedad territorial, millones de hectáreas fueron entregadas a extranjeros. En 1900 simplemente 834 individuos eran dueños de 1/3 del territorio nacional, 8 propietarios tenían más de veinte millones de hectáreas; ; un latifundio era mayor que Holanda, Dinamarca y Suiza, juntos!. 51 El crecimiento de los ranchos, fué una constante, junto con el crecimiento de la hacienda ganadera, la plantación y la lucha contra la autonomía de los municipios.

La autoridad de los jefes políticos correspondía al ámbito del partido, eran nombrados directamente por los gobernadores, los ayuntamientos y juntas municipales les estaban subordinados. La centralización con sus tendencias antidemocráticas y la insuficiencia de ingresos remacharon la sujeción municipal que enfatizaron los prefectos.

El porfirismo dió poder ilimitado a los jefes políticos. Una de su consecuencias fue el caciquismo político. Aunque, los jefes políticos representaron un papel muy importante en la reorganización nacional, basada en la fusión de todos los poderes hacia el poder ejecutivo, sobre todo, fueron útiles en la época de anarquía social; en la que el gobierno necesitó, en ocasiones, de la acción de hombres capaces de mantener el orden por la fuerza con tal de impedir la desintegración de los elementos sociales. Así, muchos que comenzaron sumisos a la voluntad del centro se convirtieron, por este medio, en ejecutores de su voluntad arbitraria. 52

51 Cámara Barbachano. op. cit. pp. 52 - 53

52 Colín, Mario. op. cit. p. 50

Debido a que los prefectos ya habían cumplido su misión-histórica y por el desgaste sufrido por esa institución, llegó el momento que, ya no podía mantenerse convirtiéndose en una de las causas inmediatas de la revolución de 1910 que --pugnó, entre otras cosas, por la libertad municipal. Previamente al estallido de la revolución de 1910, el General Porfirio --Díaz, en 1903, expidió la ley de organización política y Municipal del Distrito Federal, donde el gobierno municipal --quedó a cargo del ejecutivo federal, dejando a los ayunta---mientos como órganos consultivos con derechos de vigilancia--y veto, pero sin personalidad jurídica. 53

Conviene destacar que, las subculturas de México se consolidan en la segunda mitad del siglo XIX y primera década --del siglo XX, aún cuando el sistema de castas, el peonaje y la servidumbre estaban abolidos, formalmente, los indígenas y mestizos debido al sojuzgamiento e ignorancia en que vivían--no participaban de los avances de la sociedad.

Eduardo Galeano, al referirse a las condiciones sociales de aquél entonces, destaca que, el ingreso de los trabajadores no había aumentado ni un centavo desde el levantamiento--del Cura Hidalgo.

En 1910 poco más de 800 latifundistas, muchos de ellos --extranjeros, poseían casi todo el territorio nacional. Doce millones de personas dependían de los salarios rurales en --una población de quince millones, los jornales se pagaban --casi por entero en las tiendas de raya de las haciendas, tra--ducidos a precios de fábula en frijoles, harina y aguardien--te

La esclavitud era el sistema real de trabajo en las plantaciones de henequén en Yucatán; en las vegas de tabaco de - Valle Nacional, Oaxaca; en los bosques de madera y frutas de Chiapas y Tabasco; en las plantaciones de caucho, café, caña de azúcar, tabaco y frutas de Veracruz, Oaxaca y Morelos.

Kenet Turner, por su parte, afirma que, los Estados Unidos habían convertido virtualmente a Porfirio Díaz en vasa-- llo político y, en consecuencia, estaban tranformando a Méxi-- co en una colonia esclava. Los capitales norteamericanos ob-- tenían directa o indirectamente jugosas utilidades de su aso-- ciación con la dictadura. "La Norteamericanización de México, de las que se jacta Wall Street, - decía Turner, -se está -- ejecutando como si fuera una venganza". 54

La paz Porfiriana, desde el punto de vista económico, es-- timuló la formación de un mercado interno que permitió al ca-- pitalismo adquirir impulso, aunque buena parte de "nuestro"-- mercado interior no era más que una prolongación de mercado-- metropolitano, desempeñando el papel de una economía prima-- ria exportadora, complementaria del capitalismo de la metró-- poli, que supeditaba e integraba las formas productivas in-- ternas al capitalismo mundial.

2. 5. EL MUNICIPIO Y EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE 1910

El movimiento revolucionario de 1910, obedece a que, el Esta-- do existente ya no correspondía a las formas económicas que se habían desarrollado al interior del país, representó por un lado la destrucción de la vieja clase terrateniente y, - por el otro, la aparición de una gran masa de productores. -

La tarea principal de la revolución, consistió como lo dice Agustín Cueva, en transformar la modalidad reaccionaria de desarrollo del capitalismo en una modalidad democrática y progresista. 55 Arnoldo Córdoba, al cuestionar el fundamento popular de la revolución de 1910, considera que, la participación del pueblo en una revolución no basta para que ésta sea popular; para ello, es necesaria una participación independiente. 56 Ejemplo de ello es que, el campesinado mexicano fue por su condición social incapaz de estructurar un proyecto social coherente y global de transformación; el movimiento obrero estaba en proceso de germinación producto de un incipiente desarrollo industrial, cuyos sectores más avanzados eran, al mismo tiempo, los más dependientes, el movimiento de las clases campesina y obrera, nunca llegó a dominar el proceso revolucionario. Como Arnaldo Córdoba lo señala, el primero fue derrotado y aniquilado militarmente, mientras que, el segundo fue subordinado y utilizado en la lucha contra los campesinos y, posteriormente, sometido e integrado al nuevo régimen social. 57

La revolución, aunque obra auténtica de las masas populares, fue promovida y dirigida por exponentes de las clases medias rurales y urbanas; ya que, no existía una burguesía moderna y progresista, nacional, que encabezara el movimiento.

La revolución significó desde lo político la creación de una institucionalidad estatal independiente del interés corporativo directo de una clase y la creación de un sistema jurídico que reconoce así los problemas y demandas originadas-

55 Cueva, Agustín. op. cit. pp. 148

56 Córdoba, Arnaldo. La formación del Poder Político en México. Era. México. 1981 p. 29

57 Idem 33

en la sociedad civil, lo que no implica, necesariamente, su solución sino simplemente su formalización. El Estado que emerge para entonces, surge como el representante de la sociedad global y goza de autonomía relativa, al ser arbitro en los conflictos generados por el mercado capitalista internacional, para ello, el nuevo régimen se fundó como afirma Arnaldo Córdoba, en un sistema de gobierno paternalista y autoritario, que dota al ejecutivo de poderes extraordinarios. 58

La obra revolucionaria con su proceso de modernización acaba con el caudillismo que, finalmente, se integra a un sistema político donde los grupos deciden convivir en un mismo régimen constitucional, que ha durado 70 años, no sin constantes reformas y concesiones sociales, permitiendo el desarrollo del capitalismo en el país.

La revolución de 1910 significó, también, una nueva etapa para el desarrollo de la institución municipal; fundamentalmente, por la abolición, en términos formales al menos, de las jefaturas políticas que tanto habían medrado la libertad municipal y la consagración constitucional del principio del municipio libre que se consigna en el artículo 115.

El régimen municipal se normaliza a partir de 1917, aunque en el curso histórico se ha mantenido una gran influencia de los otros niveles de gobierno sobre los ayuntamientos.

Las causas del débil desarrollo de los municipios se deben, entre otras cosas, a la improvisación de sus gobiernos, la escasez de recursos suficientes para la atención de las necesidades, lo que genera dependencia económica y subordinación

ción política. La falta de proyección del gasto público municipal y el abuso de él, por parte de algunos funcionarios, a quienes debería exigirseles responsabilidad; ya que la hacienda pública siempre ha sido atractivo de los aspirantes a "servir a la comunidad".

La mayoría de los municipios del país distan mucho de ser entidades políticamente representativas, económicamente fuertes, social y culturalmente sanos. La dependencia económica y la subordinación política son un producto histórico, derivado de la expresión paternalista de los regímenes revolucionarios; de la falta de continuidad en la acción pública; de la incapacidad de los funcionarios de ese nivel, faltos en el conocimiento de la ciencia y la teoría administrativa-pública, aspectos que han acentuado el desarrollo desigual, -desequilibrado y acumulativo que estos han mantenido.

Sin embargo, hay quienes afirman que, se han realizado avances notables por encarar el problema de la autonomía municipal y ampliar el contenido del principio rector su libertad que, en muchos casos, sólo ha sido una expresión formal sin contenido contextual que corresponda a la realidad social, invalidando la importancia que el municipio pudiera tener como escuela democrática y las potencialidades de las que es capaz en la posible transformación social y política del país, por lo que, hay que darle sentido concreto y presente en la tarea diaria que este proceso implica, ya que, - como lo dice Aurelio González Sempe, "El municipio no es totalmente libre como debía serlo, porque no es económicamente suficiente; y no es económicamente suficiente, porque no --- siendo totalmente libre y genuinamente representativo, no -- siempre es un eficaz administrador de los bienes de los vecinos y un buen conductor de la política de la colectividad.⁶¹

61 González, Sempe Aurelio. Administración Municipal y Administración Regional. Los Municipios de México. op. cit. p. 123

La reforma municipal que actualmente estamos viviendo y que pretende convertirlo en un organismo de funciones globales territorialmente ubicadas, más amplias y visionarias, que se distinguen de las funciones tradicionales, sin "limitarlo a la función de ser, base de la división territorial del país y de su organización político-administrativa". 62 La considero insuficiente, pues es necesario dotar a los municipios de los elementos administrativos que hagan de esta organización un instrumento eficaz en el desarrollo integral, necesita dinamizársele dotándolo de los elementos que permitan romper su ostracismo, orientando una administración pública más eficaz.

El municipio como afirma Felipe Tena Ramírez, al retomar la opinión de Hans Kelsen, es un abanderado natural de la libertad, representa históricamente "La lucha por la autonomía local, que fue originalmente la lucha por la democracia en el seno del Estado autocrático". 63 Hacer triunfar el ideal del municipio libre, puede ser la base efectiva del progreso, el cimiento de la democracia, haciendo respetable y respetando el poder municipal. 64 Al darle el lugar que de él reclama el desarrollo del país. Como opinó Don Mario Colín, -- "Mientras no tengamos un municipio que cumpla con su importante función social y que permita una vida decorosa a sus habitantes, tendremos detenida la marcha acelerada que debemos darle al progreso de nuestro país". 65

62 Ibid. p. 125

63 Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 146

64 Colín, Mario. op. cit. p. 75

65 Ibid. p. 27

III

EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

Las bases jurídicas del municipio mexicano, actualmente, están consagradas en el artículo 115 Constitucional, en otros artículos del mismo ordenamiento; las atribuciones conferidas en las constituciones de los estados, las Leyes Orgánicas Municipales, las leyes de Hacienda Municipal, los bandos de policía y buen gobierno y, finalmente, los reglamentos y disposiciones administrativas emanadas del propio gobierno municipal; sin embargo, para llegar a este momento existió todo un desarrollo histórico-jurídico que es necesario considerar.

3. 1. ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA CONSTITUCION DE 1917

Los antecedentes jurídicos más importantes de la Constitución de 1917, según Virgilio Muñoz, son: La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824; - Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836; La Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857; El Plan de la Noria formulado por Porfirio Diaz en noviembre de 1871, el Plan de Tuxtepec de Porfirio Diaz del 21 de marzo de 1876, El Programa del Partido Liberal Mexicano del 10 de julio de 1906; El preámbulo del Plan de San Luis Potosí, formulado por Don Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910; Las adiciones al Plan de Guadalupe formulado por Don Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, el decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 dirigido al congreso constituyente por Don Venustiano Carranza, el 25 de diciembre de 1914 y, -

finalmente, el mensaje y proyecto de constitución de Don Venustiano Carranza del 10. de diciembre de 1916 en Querétaro. 1 No obstante, la opinión considerada, existen otros ordenamientos que es necesario conocer, tal es el caso de las ordenanzas municipales.

3. 1. 1. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

En opinión de Mario Colín, las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias; las ordenanzas de intendentes y la recopilación de las leyes de indias, son las principales disposiciones legales que regularon la organización municipal hasta la proclamación de la Independencia. 2 Por ello, las ordenanzas de Cortés constituyeron la primera legislación municipal del país, que tuvo vigencia durante el período que va de 1525 hasta 1573, en ellas se ordenaba y mandaba que en cada una de las Villas hubiera dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores y un procurador, además del escribano del consejo; con funciones para regir y juzgar las causas civiles y criminales: Estos oficios que debían renovarse cada primero de enero, eran designados y nombrados por Cortés o su lugarteniente en ausencia de éste. Cada uno de ellos prestaba juramento y usaba sus oficios al servicio de Dios, su majestad y el bien de sus pueblos. 3

Las ordenanzas de Cortés, dejaron de tener vigencia con la expedición de las ordenanzas sobre el descubrimiento, población y pacificación de las Indias expedidas por Felipe II, que tuvieron una vigencia durante el período de 1573 a 1776.

1 Muñoz, Virgilio. op. cit. pp. 71 - 73

2 Colín, Mario. op. cit. p. 40

3 Ibid. p. 35 - 37

3. 1. 2. LA CONSTITUCION DE CADIZ

La Constitución de Cádiz fue expedida por las Cortes Españolas el 19 de marzo de 1812. El ordenamiento dedicó especial atención a la institución municipal al señalar que para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos integrados por uno o dos alcaldes, regidores y el síndico procurador, que serían nombrados indirectamente por electores; también señalaba que, las facultades de los ayuntamientos eran de carácter administrativo. Hacía mención de los principales servicios públicos que tenían a su cargo; marcaba el principio de no reelección, para quienes hubieren ejercido alguno de los cargos concejiles del municipio sin que pasaran, por lo menos, dos años y donde el vecindario lo permitiera; prohibía los oficios perpetuos. Por desgracia sentó los precedentes del sometimiento de los ayuntamientos a los jefes políticos. La vigencia de esta constitución concluye con el decreto expedido por Fernando VII, el 4 de mayo de 1814.

Virgilio Muñoz, en su libro "Elementos Jurídico-históricos del Municipio Mexicano", reproduce importantes textos de esta constitución, de la cual el proceso jurídico recoge elementos de la organización municipal, vigentes hoy en día, tales como los referidos a la integración de los ayuntamientos, la elección de los integrantes del cuerpo edilicio, el principio de no reelección en forma continua, el que los empleados de otros niveles de gobierno no aspiren a estos oficios, sin haber renunciado antes a sus cargos; la irrenunciabilidad en los cargos concejiles. Establece las necesidades que debían atender los ayuntamientos, etc. Y, finalmente, establece como limitantes para ser alcalde, regidor o procurador síndico, no ser empleado público nombrado por el rey en ejercicio de otras funciones.

En el artículo 323 establecía que, los ayuntamientos - desempeñarían sus funciones bajo la inspección de la diputación provincial, a quien tenían que rendir cuenta, cada año, de los caudales públicos que hubieran recaudado e invertido. 4

El Estado colonial emite esta legislación, como un intento de abrir válvulas de escape para mantener el control de una situación social, cada vez más, insostenible en las colonias.

Cuando México se independiza, en el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, se decide confirmar a los ayuntamientos al mando de sus funciones públicas en sus circunscripciones.

La constitución de Apatzingan, formulada por Morelos - el 22 de octubre de 1814, declara que, "en los pueblos, - villas y ciudades, continuarían los ayuntamientos mientras no se adoptara otro sistema".

3. 1. 3. LA CONSTITUCION DE 1824

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se adopta como forma de gobierno, la República representativa, popular y federal; en la misma no se encuentra ninguna disposición que pudiera haber dado forma a la organización municipal; sólo menciona, que los estados se diera así mismos una legislación que atendiera -- mejor sus intereses, costumbres y circunstancias, lo que auspició una situación de anarquía legislativa en las entidades federativas, al no establecer un mínimo de garantías tendientes a evitar el detrimento en que se encontraban inmersos los municipios. También, en ella se declara -

la independencia de los estados entre sí y se otorgan -- las facultades para que cada Estado organizara su gobierno y administración interior.

Las referencias anteriores hacen suponer que la existencia del municipio seguía rigiéndose, en lo general, -- por las disposiciones emanadas de la constitución gaditana, hasta la promulgación de la Constitución de 1836.

3. 1. 4. LA CONSTITUCION DE 1836

La Constitución de la República Mexicana de 1836, también conocida como "Las Siete Leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1836" tiene un carácter centralista, ella -- dividió al territorio nacional en departamentos, a éstos -- en distritos, que a su vez se integraban por partidos. -- Entre sus contenidos más importantes establece la elec-- ción popular de los ayuntamientos, un número determinado de alcaldes, regidores y síndicos. A los municipios se -- les encomendaban funciones de policía, salubridad, cuidado de las cárceles, los hospitales y las casas de beneficencia que no fueran de fundación particular; las escue-- las de primera enseñanza que se pagaran de los fondos del común; la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; la recaudación e inversión de los propios y -- arbitrarios, el adelantamiento o fomento de la agricultura, la industria y el comercio; la conservación de la -- tranquilidad y el orden público. Mención particular merece la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y los gobernadores. Los prefectos eran nombrados por el gobernador departamental y confirmado por el Gobierno General, los subprefectos por los prefectos, previa aprobación del gobernador. Los ayuntamientos estaban subordinados a estas autoridades. 6

En nuestra opinión, los conservadores con estos ensayos jurídicos trataban de ganar adeptos en las localidades, pero la inercia de la historia no toleraba, el régimen centralista, que había tenido subyugado al pueblo mexicano por más de 300 años.

Existen otros ordenamientos que se expidieron en la época posterior, como los que emitió el General José Joaquín Herrera, pero el más importante fué la Constitución de 1857.

3. 1. 5. LA CONSTITUCION DE 1857

La constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, no hace una referencia específica a la organización municipal, ni aún en su título quinto, referido a los estados de la federación, sólo toca, de manera muy superficial el tema en los artículos 31, 36, 40, 41 y 76. En el primero se refiere a la obligación que tienen los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, de la Federación, los estados y municipios, en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; en el segundo trata de la obligación ciudadana de inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsiste. En los artículos 40 y 41 les reserva a los municipios la facultad de organizar su régimen interior. Finalmente, en el artículo 76, fracción VI, establece la facultad del congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, donde establece la posibilidad de que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus necesidades locales. 7

Este período de ensayos Legislativos fenece junto con el Porfirismo. Régimen de tipo dictatorial, que como --- hemos mencionado, en otra parte, acumuló en su seno las - contradicciones que irrumpen en el movimiento revolucio-- nario de 1910, dando las bases para instaurar las institu-- ciones modernas que, actualmente, regulan el país.

El ideario político que generó este proceso está conte-- nido en la Constitución Política de 1917, que consagra, - entre otros principios políticos el del municipio libre, que no significa, necesariamente, que no existan elementos en la realidad que entorpezcan esta conquista revolucio-- naria. La Constitución de 1917 instituye la libertad muni-- cipal, pero no reglamenta su ejercicio, pugnandose, hasta-- la fecha, por una mayor autonomía del municipio.

3. 1. 6. EL DEBATE DEL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE DE 1917

Durante el debate del constituyente, como se puede compro-- bar, se manifestaron enconadas discusiones en torno al ré-- gimen que debería regular la vida de los municipios, hubo quienes consideraron que, la libertad política del muni-- cipio debía supeditarse a la decisión de las legislaturas - locales y, otros, en cambio, opinaban que debían ser los municipios quienes por conocer su problemática debían san-- cionar, entre otras cosas, su gasto e ingreso de acuerdo-- a los planes que contemplaran sus proyectos y programas - tendientes hacia el logro del pretendido desarrollo muni-- cipal, este debate hoy día, aún subsiste entre los estu-- diosos del derecho administrativo y constitucional. Por - ejemplo, en defensa de la libertad municipal, Gabino Fraga, al referirse al tema, opina que, ésta debe entenderse como-

una autonomía de la organización municipal frente a la organización central de las entidades federativas, en términos de la constitución. 8

Y, en el mismo sentido, Felipe Tena Ramírez, considera que para conservar la unidad interior y la paz pública "los estados adoptaron al municipio como la base de su división territorial y de su organización político-administrativa; administrado por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. 9

Retomando el tema del debate, se presentaron serios -- problemas en el diseño del marco jurídico que regiría las relaciones entre los municipios y las autoridades de las entidades, sobre todo a; establecer quien resolvería en caso de conflicto entre unas y otras, quién recaudaría -- los impuestos y si deberían existir supervisores en determinadas áreas de la administración municipal por parte de los gobiernos de las Entidades.

En opinión de Felipe Tena Ramírez, lo más adecuado resultó desagregar las competencias de cada nivel de gobierno y se aceptó que los municipios administraran libremente su hacienda, formada de las contribuciones que señalan las legislaturas de las entidades, y que, en todo caso, -- deben ser las suficientes para atender sus necesidades.10

No obstante, el debate del constituyente mereció el registro histórico, porque aunque se demandaba una dependencia relativa hubo gentes que, desde ese momento, pugnaron por una libertad absoluta para la institución municipal, -- imposible según algunos, es un sistema donde la necesidad local está subordinada al interés nacional. Leamos las --

8 Fraga, Gabino. op. cit. p. 223

9 Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 151

10 Ibid. p. 152

declaraciones de los constituyentes captadas por Mario -- Colín, en su libro "El Municipio Libre".

El Diputado Constituyente, Heriberto Jara, no concibe la libertad política si la libertad económica no está asegurada. Decía que las autoridades municipales son las mejor capacitadas para resolver, de la forma más eficaz, cómo distribuir su dinero en función del desarrollo del municipio, de las obras más importantes y mejores servicios. -- Los habitantes de un municipio son los más interesados en su desarrollo. No demos libertad política y restrinjamós, hasta lo último, la libertad económica, porque entonces -- la primera no podrá ser efectiva, y no se puede obtener -- libertad política, libertad administrativa, ni ninguna -- clase de libertad a base de aire, se necesita tener esa -- libertad sobre una base económica. 11

Heriberto Jara, veracruzano de origen se distingue en el congreso por su espíritu municipalista, y busca para -- esta institución, un máximo de autonomía económica y política, en la misma dirección apuntan los Diputados Rafael-Martínez Escobar e Hilario Medina, de quien reproducimos algunos pensamientos.

El Diputado tabasqueño, Rafael Martínez Escobar, decía que, los estados deben recaudar directamente los fondos -- que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas y no por conducto de los municipios, porque ello da lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio. Yo desearía un verdadero poder municipal, con las características constitucionales de un poder, pues, de -- otro modo, aparece palpitante la intervención del Estado -- sobre el municipio, así la libertad municipal viene a ser estrujada y mutilada, por la intervención de las legislaturas locales, además de la intervención del mismo Estado en el municipio. 12

11 Colín. op. cit. pp. 57 - 68

12 Ibid. p. 60 - 61

Por su parte el guanajuatense Hilario Medina, expuso - que, la verdadera y única base de la libertad municipal - está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio. El municipio debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en su hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde - ese momento el municipio deja de subsistir. El verdadero principio de la organización municipal es que el municipio tenga su hacienda libre y que sea él quien contribuya, en el término que fija la ley, para los gastos generales del Estado, al no darle al municipio la facultad de decretar sus rentas, reflexiona que, esta decisión iba a mutilar para siempre la libertad municipal. 13

El Diputado Jalisciense Esteban Calderón, en cambio, -- era simpatizante de la corriente intervencionista, consideraba que debido a la ignorancia de los ayuntamientos, - la legislatura local es la que tenía el derecho de discutir los impuestos dándole al ayuntamiento su presupuesto de egresos y su plan de arbitrios. 14 De la misma forma pensaba el Diputado Garzayn Ugarte, al afirmar que los municipios tenían que acatar las leyes que les dieran las - legislaturas locales y tenían que aceptarlas también el - poder ejecutivo estatal, que iba a hacerlas cumplir. 15

El Congreso Constituyente de 1917 adoptó, finalmente, - el siguiente texto, en lo que al municipio se refiere, -- para incluirlo en la Constitución:

Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen -- interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

13 Ibid p. 67

14 Idem

15 Ibid. p. 71

- 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.
- 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 residen habitual o transitoriamente. 16

Virgilio Muñoz, comenta cómo se resuelven las controversias entre el municipio y el Estado, si surge algún conflicto entre el municipio y el poder ejecutivo del Estado, conocerá de él la legislatura local respectiva; si el conflicto fuere entre la legislatura y el municipio, conocerá de él el Tribunal Superior de Justicia del Estado 17

3. 2. LAS REFORMAS AL REGIMEN MUNICIPAL

La falta de una reglamentación precisa en lo que al municipio libre se refiere, ha motivado constantes reformas a la legislación, con el propósito de adecuarla a la realidad. La primera que afecta de fondo el régimen municipal, es la segunda reforma hecha al artículo 115, formulada el 16 de noviembre de 1932, que agrega a la fracción I, que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no po--

16 Muñoz, Virgilio. op. cit. pp. 79 - 80

17 Idem

drán ser electos para el período inmediato. Las personas - que por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea su denominación, 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. 18

La cuarta reforma hecha al artículo 115 y la segunda -- que aborda el asunto del municipio fué decretada el 6 de diciembre de 1946, y estableció la posibilidad del voto -- femenino, al considerar que en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que -- los varones, con el derecho a votar y ser votadas. 19 La quinta reforma al artículo 115, hecha el 17 de octubre de 1953, y tercera que aborda el tema municipal, suprime la -- adición anterior.

Las dos penúltimas reformas al artículo 115 Constitucional se realizaron en 1976 y 1977, con motivo de la promulgación de la ley de asentamientos humanos y la conocida -- Reforma Política, en ellas se introduce a la Fracción III -- el principio de representación proporcional de las mino--- rías en la integración de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes y; en -- la Fracción IV - se establece que, los estados y los municipios en el ámbito de sus competencias expedirán l: --- leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que --- sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el

18 Ibid. p. 86

19 Ibid. p. 90

párrafo III del artículo 27 de la constitución, que se refiere a los centros urbanos, de acuerdo con la ley federal de la materia. En la Fracción V - se consigna que, 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 su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. 20

3. 2. 1. LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1982.

Las últimas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que afectan al régimen municipal, se realizaron por iniciativa del Lic. Miguel de la Madrid, ante el Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 1982, por lo que, a continuación las detallaré con amplitud, con notas tomadas de la iniciativa y texto definitivo, que enfatizó con algunos comentarios.

A la Fracción primera, se agrega que: "Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender a los ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y hacer los alegatos que les convengan". Además norma que, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes,

ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos, un consejo municipal que concluirá el período respectivo. 21

La reforma a la Fracción primera consagra el principio de seguridad jurídica, que puede ser una auténtica garantía política de los municipios, al consagrarse el derecho de defensa de los ayuntamientos y de cada uno de sus miembros, cuando la legislatura local suspenda y declare que ha desaparecido un ayuntamiento, suspenda o revoque el mandato a algunos de sus miembros, siempre que medien las causas graves que contempla la ley. Finalmente, intenta preservar la estabilidad municipal, mediante integración de consejos municipales.

La Fracción segunda, referida tradicionalmente al principio de la libre administración de la hacienda municipal, cambió de orden, y en su lugar se asienta el principio -- relativo a la personalidad jurídica, con el agregado que a continuación se menciona; "II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas establecidas por la legislatura del Estado, los bandos de policía y buen gobierno -- los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". En esta fracción se robustece el principio de la personalidad jurídica de los municipios, al reafirmarlos y, decir que podrán manejar su patrimonio conforme a la ley. Portalece la facultad reglamentaria al consagrar la facultad de expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones de orden ---

21 Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Folleto Colección Documentos LII Legislatura. Mex. pp. 30 - 35.
95.- '96

administrativo, de acuerdo con las bases que establezcan - las legislaturas locales. No obstante, consideramos que, - existen limitaciones a esta facultad de los municipios, al no cuestionarse lo ya normado en las legislaciones loca--- les, que pueden contradecir al espíritu de la constitución.

La Fracción III, establece ahora que, los municipios con el concurso del gobierno del Estado, cuando fuere necesaa--- rio y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los si--- guientes, servicios públicos:

- a). Agua potable y alcantarillado
- b). Alumbrado público
- c). Limpia, mercados y centrales de abastos
- d). Panteones
- e). Rastro
- f). Calles, parques y jardines
- g). Seguridad Pública y Transito
- h). Los demás que las legislaturas locales determinen, - según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su propia capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de una misma entidad previo acuerdo en--- tre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos, que -- les correspondan.

En esta fracción atribuye a los municipios la presta--- ción de un número importante de servicios públicos que podrían ser comunes a los municipios de todo el país, pero - faculta a las legislaturas locales especifiquen la proce--- dencia de asignar la responsabilidad de estos servicios a

los municipios. Preve que, debido al proceso de urbanización cada vez puede ser más común la coordinación y asociación entre municipios de una misma entidad, para la más eficaz prestación de los servicios públicos, pero ello, dá motivo a la intervención directa del gobierno estatal, que puede ser positiva si la coordinación y asociación permite sentar bases para la planeación de un desarrollo regional-estructurado y, al mismo tiempo, dá pie a la modernización municipal.

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

- a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.
- b). Las participaciones federales, serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos, que anualmente determinen las legislaturas de los estados.
- c). Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones marcadas por los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

Esta fracción recalca la facultad municipal de administrar libremente su hacienda, principio que se enriquece con más atribuciones y participaciones. Establece el principio de territorialidad en materia fiscal y, marca que, los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad donde se ubican los predios, ya que la propiedad inmobiliaria adquiere valor económico por su uso y circulación en ella. En congruencia con la realidad, consigna como parte de la hacienda municipal los ingresos que provienen de la prestación de los servicios municipales. Considera que las legislaturas locales podrán agregar al ingreso municipal otros renglones importantes como los aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones y otros. Eleva a rango constitucional el derecho a las participaciones que la Federación entrega a los municipios y, norma que, deberán entregarse periódicamente de acuerdo al calendario que establezcan los congresos locales, que adecuarán en forma equitativa lo que a cada uno corresponda. Fortalece al municipio la autorización para que puedan

concertar con el gobierno de su Estado convenios de coordinación y éste ejecute algunas funciones relacionadas con la administración hacendaria municipal, servicios de responsabilidad compartida que no deben mantenerse como formas perpetuas, sino susceptibles de eliminarse en la medida que la autosuficiencia municipal acceda al desarrollo de su capacidad administrativa.

La Fracción V, establece la facultad de los municipios para intervenir en la planeación del desarrollo urbano, en la creación y administración de reservas territoriales, la vigilancia del uso del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra. Al permitirle crear y administrar zonas de reserva ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, lo que nos crea dudas es con qué recursos el ayuntamiento podrá crear tales.

La Fracción VI, reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas. Y en la Fracción VII la jerarquía de los jefes del Ejecutivo Estatal y Federal sobre los cuerpos de seguridad municipal.

La Fracción VIII, amplía el principio de representación proporcional, en la integración de los ayuntamientos a todos los municipios, sin importar su población, circunstancias que puede ser un avance en la reforma política y en avance del proceso democrático, ya que la pluralidad no es privativa de las comunidades grandes. 22

El párrafo II de la Fracción VIII, establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123

Constitucional y su ley reglamentaria. Con ello otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del municipio, estableciendo la posibilidad de adoptar el sistema de servicio público de carrera, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y el cumplimiento de las normas que garantizan la eficacia en sus labores.

3. 3. LOS PRINCIPIOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO

Los principios, facultades y atribuciones asignadas a los municipios de acuerdo al marco jurídico urgente, pueden resumirse en los siguientes:

1. El municipio libre es la base de la división territorial de los estados, de su organización político-administrativa y territorial.
2. El municipio estará investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales, por lo que es sujeto de derechos y obligaciones.
3. Cada municipio es ~~administrado~~ administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
4. El ayuntamiento representa, al mismo tiempo, la autoridad política y administrativa del municipio.
5. El ayuntamiento se integra por un presidente municipal, regidores y uno o dos síndicos, todos tendrán sus respectivos suplentes.

6. Los miembros propietarios del ayuntamiento, que fueron electos, no podrán ser reelectos para el período inmediato.
7. Los miembros suplentes del ayuntamiento, pueden ser electos como propietarios, cuando no hayan estado en ejercicio.
8. El ayuntamiento puede tratar directamente sus asuntos con las autoridades del gobierno de la Entidad y la Federación, aunque, en algunos estados esta facultad de restringe a las relaciones estatales.
9. La facultad para concurrir con la federación y la entidad federativa en la regulación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos.
10. La facultad para que dicte las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados previendo la exacta observancia de la planeación urbana.
11. El ayuntamiento administra libremente su hacienda formada de bienes, rendimientos, contribuciones, impuestos, participaciones estatales, federales y derechos, etc.
12. La policía municipal depende de los ayuntamientos, excepto cuando el ejecutivo estatal o federal reside permanente o transitoriamente en el municipio, en ese caso el ejecutivo que se trate tendrá el mando de la seguridad pública municipal.

13. El municipio debe encargarse de la satisfacción de las necesidades públicas que en su municipalidad le correspondan de acuerdo a la ley.
14. Tiene personalidad jurídica, por consiguiente, facultades para el libre manejo de su patrimonio, tiene y puede adquirir derechos sobre bienes y celebrar contratos.
15. Auxiliar a las autoridades de las entidades federativas y la federación, en la realización de los planes, programas, proyectos y en el cumplimiento de las leyes.
16. Encargado de mantener el orden interno y la tranquilidad social dentro de su jurisdicción.
17. La facultad para reglamentar sobre aspectos de carácter público y regulación privada en su jurisdicción, sin contradecir el marco jurídico general.
18. Principio de seguridad jurídica, en forma colegiada o individual, de los integrantes del ayuntamiento ante un juicio político.
19. Atribución para prestar los servicios municipales; agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, etc.
20. La posibilidad de coordinación y asociación con los municipios de la misma Entidad Federativa, para una más eficaz prestación de los servicios públicos.

21. Los municipios podrán realizar convenios con el gobierno del Estado para la administración de sus contribuciones.
 22. El principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
 23. La regulación de las relaciones laborales entre el municipio y los servicios públicos, de acuerdo a lo enunciado por las legislaturas locales y que no contradiga la ley federal en la materia.
3. 4. OTROS ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE HACEN REFERENCIA AL MUNICIPIO.

Existen otros artículos de la constitución, que hacen referencia al municipio, además del artículo 115 Constitucional, estos son, los siguientes:

Artículo 3o. "La educación que imparta el Estado-Federación, estados y municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia".

En la Fracción VIII del mismo artículo, establece que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y municipios, y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a los que las infrinjan. 23

- Artículo 50. En cuanto a los servicios públicos sólo -- podrán ser obligatorios el de las armas y los de jurados, así como, el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular. 24

- Artículo 27. En el párrafo III, establece que para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadamente provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, -- aguas, bosques, a efecto de realizar las obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, en la Fracción VI, señala que, los municipios, el Estado y el Distrito Federal, tendrán plena capacidad de adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

- Artículo 31. En la Fracción II, establece la obligación de los mexicanos de asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento, para recibir instrucción civil y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar; y en la Fracción IV, establece la obligación ciudadana de contribuir para los gastos públicos, de la Federación, el Estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

- El artículo 35. Relativo a las prerrogativas del ciudadano, establece en la Fracción I, el derecho de voto en las elecciones populares; y, en la Fracción II, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y

nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley.

- Artículo 36. En la Fracción I señala que, son obligaciones del ciudadano mexicano inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también, inscribirse en los padrones electorales; y, en la Fracción II, el derecho de votar en las elecciones populares que correspondan; en la Fracción IV, desempeñar los cargos de elección popular que en ningún caso serán gratuitos; y, finalmente, en la Fracción V, establece la obligación de desempeñar los cargos consejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. 25

- Artículo 130. Norma que, corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes, las demás autoridades actuarán como sus auxiliares, establece que, el encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará a la autoridad municipal, quien está a cargo del referido templo, todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo la pena de destitución y multa hasta de diez mil pesos por cada caso, cuidará el cumplimiento de esta disposición; llevará un libro de registros de templos y otro de los encargados, de todo permiso para abrir al público un nuevo templo o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, a través del gobernador del Estado. La ley no reconoce personalidad jurídica alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos no podrán en reunión pública o privada constituida en junta, ni actos del culto o propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades o en general del gobierno, no tendrán voto, ni activo ni pasivo, ni derecho de asociarse con fines políticos. Las publicaciones periódicas de carácter profesional, no podrán comentar asuntos políticos nacionales, ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político. 26

3. 5. LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS

Las Entidades Federativas apegándose al pacto federal elaborarán sus constituciones de conformidad a los principios rectores establecidos en la constitución general y dedican un capítulo al municipio, donde se determina su marco legal y facultades administrativas. Estos ordenamientos establecen y reconocen el número de municipios existentes en la entidad y su denominación; enuncian la categoría de los poblados que los conforman; las condiciones que deben imperar para la creación o supresión de un municipio y, lo relativo a la administración municipal. También, definen los procesos de elección, instalación y duración de los ayuntamientos, sus facultades y obligaciones; los principales órganos administrativos del municipio y la responsabilidad de los funcionarios por los delitos o faltas que cometa en el desempeño de sus funciones.

26 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. 1979.p. 138 - 139

La diversidad de condiciones sociales en el país no permite una unidad en la legislación local, además es posible encontrar algunas contradicciones de las normas locales en relación a los principios fundamentales contenidos en la constitución general y que, consecuentemente, atacan la libertad municipal, tal es el caso de la constitución política del Estado de México. Mario Colín, decía al respecto "La mejor constitución local de la República, incurre en el error de considerar a los poderes del Estado superiores jerárquicos de los ayuntamientos". 27

No podemos elaborar en este espacio un estudio de derecho comparado y sólo nos referimos al Estado de México, por ser una realidad por nosotros conocida.

3. 5. 1. LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.

La Constitución Política de esta entidad dedica a la organización municipal, el libro III, que aborda asuntos tales como; la administración interior de los municipios, las autoridades encargadas de la administración; los ayuntamientos, constitución y atribuciones; las competencias de los presidentes municipales y la responsabilidad de los servidores públicos de esa institución. Los artículos de esta constitución que hacen referencia al municipio, son los siguientes:

- Artículo 7. Establece que el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial, de su organización política y administrativa al municipio libre.

- Artículo 8. Especifica que la ley orgánica determinará el número de municipios y su división interior.
- Artículo 11. Establece que los poderes públicos del Estado se consideran superiores jerárquicos de los cuerpos municipales y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de su funcionamiento.
- Artículo 15. Ratifica que, el municipio es la base de la organización política del Estado y le otorga personalidad jurídica.
- Artículo 24. Afirma el derecho de los vecinos mexicanos a servir los cargos municipales de elección popular o de autoridad pública donde residan, contribuir a los gastos públicos, realizar el servicio militar nacional y la posibilidad de poder ser votado en elecciones.
- Artículo 59. Considera la iniciativa del municipio ante la Legislatura de la entidad en asuntos que se refieran al municipio y su administración. En esos casos, el presidente o un integrante del ayuntamiento podrá concurrir a las discusiones de ese congreso para responder a los cuestionamientos que se planteen.
- Artículo 70. Consigna que, corresponde a la legislatura arreglar y fijar los límites de los municipios del Estado; Fracción III, crear o suprimir municipios, la formulación de la ley de ingresos municipales, Fracción IV; dictar las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios y designar a proposición del ejecutivo; Fracción V; los ayuntamientos sustitutos y provisionales; y, en la Fracción VI, la facultad de decretar los ingresos que constituyen la hacienda municipal.

- Artículo 88. En la Fracción XXII relativo a las facultades del gobernador, también se aborda el tema del municipio, en él se establece que, corresponde al gobernador asumir la representación política y jurídica del municipio, en asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del Estado.

- Artículo 90. Establece que, el Gobernador carece de facultades para: Disponer de las rentas municipales, Fracción IX; y remarca en la Fracción XII que, éste no puede disponer de los bienes del municipio.

- Artículo 100. Referido al poder judicial, indica que el ejercicio del poder judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, los jueces de primera instancia y los jueces municipales.

- Artículo 109. Correspondiente a las facultades del Tribunal Superior de Justicia, establece que le compete: Nombrar los jueces de primera instancia y municipales, tomarles protesta de guardar y hacer guardar la Constitución General, la particular del Estado y las leyes que de ambas emanen, Fracción III; pudiendo como lo específica en la Fracción IV, cesar los jueces de primera instancia y municipales; y, finalmente, en la Fracción VIII, la concesión de licencia a los jueces de primera instancia y municipales.

- Artículo 110. Consagra que, corresponde a las salas del Tribunal Superior de Justicia: De acuerdo a lo prescrito en su Fracción III, declarar si hay lugar o no, a la formación de causa por delitos o faltas oficiales en --

contra de los Presidentes Municipales y Jueces Municipales, suspendiéndolos del ejercicio de sus funciones en caso positivo.

- Artículo 114. Establece que, los Magistrados, Jueces de Primera Instancia y Jueces Municipales están impedidos para el ejercicio de la abogacía, por lo que, no podrán desempeñar otro cargo, empleo o comisión oficial remunerada e incompatible con su profesión.
- Artículo 118. Especifica que, en cada municipio la administración de justicia estará a cargo de uno o más funcionarios, designados por el Tribunal Superior de Justicia, que se denominarán Jueces Municipales, que corresponde a la ley orgánica del Poder Judicial determinar su número en cada municipio y los requisitos para serlo.
- Los artículos del 133 al 166. Corresponden al libro tercero dedicado al municipio, del que no haremos referencia, en esta parte del trabajo, porque se abordará implícitamente al referirnos a la ley orgánica municipal.
- Artículo 183. Remarca que, la Hacienda Pública de los municipios se compondrá de los bienes que les correspondan como personas morales de derecho civil; de las contribuciones que para cada municipio decreta la legislación y de otros ingresos que perciban conforme a la ley.
- Artículo 191. Se refiere a las facultades de la Contaduría de Glosa e indica que, para la revisión de las cuentas de inversión de los caudales públicos del Estado y municipales, habrá en la residencia de la legislación del Estado, y dependiente de ésta, una oficina que se llamará Contaduría General de Glosa.

- Artículo 192. Establece que el Gobernador del Estado, por conducto de las autoridades hacendarias cuidará la exacta aplicación del presupuesto de los municipios. 29

3. 6. LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

Las leyes orgánicas municipales son leyes reglamentarias - del artículo 115 Constitucional, también conocidas como -- "Códigos Municipales", se derivan de las constituciones -- estatales y contienen las disposiciones que regulan la --- vida municipal, refiriéndose principalmente al funciona--- miento de los ayuntamientos; facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales; facultades y obligaciones de los Síndicos y Regidores; la integración de las comisiones; los ramos que comprende la administración municipal; la vi--- gilancia sobre la administración de los integrantes del -- ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de los ediles; las bases para la división política de la municipalidad; - la definición de los órganos auxiliares y de colaboración--- del municipio; las dependencias de la administración muni--- cipal; los servicios municipales; las condiciones para --- contratar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bie--- nes; La facultad para expedir reglamentos y bandos, las -- sanciones por las faltas a éstos, los recursos administra--- tivos, contra actos del municipio, así como, las condicio--- nes y facultades para celebrar convenios de coordinación.

30

3. 6. 1. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Esta ley aborda los siguientes aspectos: El título primero, el primer capítulo se refiere a la estructura municipal, -

29 Ibid. pp. 2, 6, 17, 19, 20, 35, 40, 42, 44, 47, 51, 68, 70.

30 Presidencia de la República. Manual. op.cit.p.15 - 16

considera al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; lo enviste de personalidad jurídica; establece que los municipios se regirán por las constituciones federal y estatal, las leyes derivadas de éstas y, en lo interno, por su bando municipal. Enuncia los 121 municipios de esta entidad; reconoce las facultades de la legislatura local para la creación supresión y modificación de los límites municipales, que comprenden el ámbito de la autoridad y, por último, establece la posibilidad de coordinación entre municipios para solucionar necesidades comunes.

El segundo capítulo sienta las bases para el desarrollo municipal; la facultad de formular planes y programas para la creación, expansión, desarrollo, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; lo mismo, para establecer, ampliar y modificar el régimen de los servicios municipales y, también, norma aspectos relacionados con la planificación municipal.

El tercer capítulo se refiere a la organización territorial, establece las bases para la división interna municipal en delegaciones, subdelegaciones, sectores y manzanas; define las categorías de los centros de población en ciudad, villa, pueblo y ranchería y, establece la posibilidad de iniciativa para que los ayuntamientos puedan promover el cambio de las categorías de los centros de población ante la legislatura local.

El título segundo, norma el régimen gubernamental. En el capítulo primero marca la integración e instalación de los ayuntamientos; reitera la autonomía de los municipios-

entre sí, reconoce que entre el órgano administrador de --
elección popular directa y el gobierno de la entidad no --
habrá autoridades intermedias; define el periodo de renova-
ción de los ayuntamientos; establece el número de regido-
res de acuerdo a los parámetros poblacionales; enuncia los
requisitos para ser miembro de un ayuntamiento y establece
el principio de irrenunciabilidad de los cargos de elec-
ción municipal; estatuye la fecha de los informes municipa-
les; señala como condición de los nuevos ayuntamientos la
lectura de un plan y programas de trabajo; establece los -
lineamientos de entrega de la administración, por parte, del
ayuntamiento saliente; indica los procedimientos para las
substituciones de los integrantes del ayuntamiento y en --
caso de ausencia general, de sus integrantes, la designación
de un consejo municipal.

El capítulo segundo, se refiere al funcionamiento de --
los ayuntamientos; marca la frecuencia de las sesiones de
cabildo y el carácter público o privado de éstas; señala, -
además, los recintos para la celebración de los cabildos y
los requisitos para el funcionamiento del consejo; estable-
ce voto de calidad para el presidente; la revocación de --
los acuerdos que no concuerden con la ley y la existencia-
del libro de actas.

El capítulo tercero hace referencia a las facultades y
obligaciones de los ayuntamientos. El capítulo cuarto esta-
blece las facultades y obligaciones del presidente municipa-
l. El capítulo quinto consigna las facultades y obliga-
ciones de los síndicos. El capítulo sexto se refiere a los
regidores, y el séptimo, a las comisiones de los integra-
ntes del ayuntamiento.

El título tercero trata de los organismos auxiliares. - El capítulo primero explica de las autoridades auxiliares y, señala que, los delegados municipales son los responsables del orden, la tranquilidad y la seguridad en sus ---- jurisdicciones; determina el régimen de las autoridades -- auxiliares y sus suplentes; define el proceso de su selección y, enuncia, en forma genérica, sus facultades y obligaciones.

El capítulo segundo habla de las comisiones de planificación y desarrollo; indica sus facultades y obligaciones; el carácter representativo de sus integrantes; la forma de su integración, funcionamiento y la periodicidad de su --- encargo.

El capítulo tercero se refiere a los consejos de colaboración; establece la supervisión sobre éstos de la autoridad municipal; define sus funciones como, de promoción y -- gestión social; norma el período de su encargo y la obligación, que tienen, de informar a la ciudadanía y al ayuntamiento del desarrollo de sus actividades, finalmente, considera la posibilidad de sustitución de sus miembros, en --- caso de incumplimiento.

El título cuarto establece el régimen administrativo. - El capítulo primero se refiere a la Secretaría Municipal; - el capítulo segundo habla de la Hacienda Municipal; el capítulo tercero de los servicios públicos y, el capítulo -- cuarto, a los actos administrativos del municipio.

El título quinto norma el servicio de seguridad pública municipal. En su capítulo único, trata lo relativo a los

cuerpos de seguridad pública municipal. Considera a los -- presidentes municipales como los jefes inmediatos de estas corporaciones y al Ejecutivo del Estado, superior a éstos, estatuye que donde resida habitual o transitoriamente el Ejecutivo estatal o federal, éstos tendrán el mando. Faculta al gobernador del Estado para nombrar y remover, a través de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, a los comandantes de la policía municipal. En este punto, es necesario recalcar la dependencia de la policía municipal - respecto de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, - sobre todo, en cuanto a su función, organización y direc--- ción técnica.

El título sexto, considera la Justicia Municipal. El -- capítulo primero, consigna lo relativo a los jueces municipales y jueces populares, la subordinación de éstos al poder judicial del Estado y el procedimiento para determinar el número de jueces. El capítulo segundo, dá los lineamientos para los recursos administrativos, que permiten impugnar los acuerdos y actos de la autoridad municipal, estos recursos son de revocación o revisión.

El título séptimo se refiere a los servicios municipa-- les. El capítulo primero, trata de la municipalización --- como la atribución del municipio, titular de los servicios públicos municipales, para municipalizarlos cuando estén - en poder de los particulares, y establece las causas que motivan el procedimiento, anotando que, si las posibili--- dades municipales no permiten la atención adecuada, el servicio podrá concesionarse de nuevo. El capítulo segundo -- norma el otorgamiento, cancelación y caducidad de las con-

cesiones; establece, también, las bases a las que deben sujetarse el otorgamiento de las concesiones, el régimen, así como, las causas de caducidad y cancelación. Se estatuye la vigilancia del ayuntamiento en la prestación del servicio concesionado, para garantizar su generalidad, suficiencia y regularidad.

El título octavo denominado de la legislación municipal, consagra lo relativo al bando y reglamentos, marca la obligación del ayuntamiento de expedir el bando municipal, que promulgará el presidente y contendrá las normas de observancia general para el régimen y la administración municipal y, reitera las facultades que permiten reglamentar al ayuntamiento en las esferas de competencia municipal. El capítulo segundo trata de las infracciones al bando y reglamentos municipales, las sanciones, amonestaciones, multas, suspensión de permisos o licencias, la clausura, el arresto por no pagar la multa y los pagos al erario por los daños que se cancelen al municipio.

El título noveno se refiere a las suplencias y responsabilidades de funcionarios y empleados municipales. El capítulo primero trata de las faltas y licencias de los funcionarios municipales; establece que para separarse de sus funciones necesitan licencia del ayuntamiento y, define el carácter temporal o definitivo de las faltas y establece los parámetros de la temporalidad. Considera que, las faltas temporales del presidente municipal serán cubiertas por el primer regidor; la de los regidores no se suplirán, cuando no excedan de ocho días. Para cubrir las faltas absolutas de los miembros del ayuntamiento lo harán --

los suplentes respectivos, a falta del suplente la legislatura a propuesta del Ejecutivo Estatal designará los substitutos. Por otra parte, las faltas absolutas de las autoridades auxiliares, las cubrirá quien designe el ayuntamiento, pudiendo motivar la elección de nuevos representantes. El capítulo segundo norma la remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento, define los casos -- que generan inhabilitación y los procesos para designar -- substitutos. El capítulo tercero trata de la responsabilidad de funcionarios y empleados municipales por los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo, estableciendo que, en delitos de orden común no gozarán de -- fuero y podrá proceder, en consecuencia, la autoridad judicial. Los funcionarios y empleados serán juzgados en términos de la ley de responsabilidades del Estado, por las infracciones cometidas contra la ley orgánica y reglamentos municipales.

El título décimo, último de la ley, se refiere a la colaboración entre el municipio y el Estado, en su capítulo único contiene lo relativo a la asesoría municipal. Señala que el ejecutivo del Estado asume la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que se trata fuera -- de la entidad, además establece la posibilidad de que el -- poder ejecutivo proporcione asesoría a los municipios, pre -- via solicitud de los ayuntamientos para la realización de sus planes y programas, así como, la obligación de las de -- pendencias del gobierno estatal de auxiliar y proporcionar -- personal técnico de apoyo a los municipios, en las esferas de la actividad municipal que se requieran. 31

3. 7. LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

Estos son reglamentos de policía y buen gobierno, tienen una larga tradición en los municipios, regulan su organización política y administrativa, las obligaciones de la ciudadanía y el área de competencia de la autoridad para el mantenimiento de la seguridad social. Tradicionalmente, se promulgan el 5 de febrero de cada año por el presidente municipal, aunque su expedición puede ser periódica. Generalmente, el bando de policía y buen gobierno contiene los siguientes capítulos:

- I. Base legal.
- II. Aspectos generales del municipio.
- III. Los fines del municipio.
- IV. Nombre y escudo heráldico municipal.
- V. La integración territorial y la división política interior.
- VI. De la población del municipio, los habitantes, los vecinos, ciudadanos, derechos y obligaciones.
- VII. Del gobierno del municipio, organización centralizada, descentralizada y autoridades auxiliares.
- VIII. De los organismos de participación ciudadana y colaboración municipal; los consejos de colaboración municipal y comités auxiliares.
- IX. De los servicios públicos municipales, organización, creación, funcionamiento, modificación y supresión.
- X. De las concesiones municipales.
- XI. De las actividades de los particulares, permisos, licencias de funcionamiento y restricciones a sus actividades.
- XII. Las disposiciones generales sobre Seguridad Pública y Tránsito en el municipio

- XIII. De la seguridad de las personas y sus bienes
- XIV. Las medidas para controlar la mendicidad y la embriaguez.
- XV. De los recursos administrativos y sus procedimientos.
- XVI. De las faltas e infracciones al bando municipal y reglamentos municipales.
- XVII. De las sanciones. 32

Sin embargo pueden comprender otros aspectos como los siguientes:

- I. La Hacienda Municipal.
- II. El Patrimonio Municipal.
- III. Obras Públicas y obras por cooperación.
- IV. El Proceso de Desarrollo Urbano, etc.

3. 8. LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

El marco jurídico municipal se conforma como hemos dicho, a través de tres niveles de ordenamientos, el nivel constitucional, contenido en las disposiciones de las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado; el segundo es el nivel orgánico, contenido en la ley orgánica municipal de la Entidad Federativa y otras leyes estatales, y el tercero lo constituyen los reglamentos y disposiciones administrativas que emanan del municipio con apego a las disposiciones constitucionales, orgánicas y legales. 33

El municipio tiene facultades para expedir un sinnúmero de reglamentos y disposiciones, que le permitan regular las funciones del ayuntamiento y la vida comunitaria. Los

32 Presidencia de la República, op. cit.p.;19; Gobierno del Estado de México, Manual op.cit.p. 27

33 Presidencia de la República, op. cit. p. 16

reglamentos municipales pueden ser entre otros los siguientes:

- El reglamento interno del ayuntamiento trata de la residencia e instalación del ayuntamiento que, regularmente, reside en la cabecera municipal. Efectuadas y sancionadas las elecciones municipales los miembros electos, se reúnen bajo la dirección del presidente municipal y se instalan en sesión solemne, en la fecha que señala la ley, el presidente municipal saliente toma la protesta de ley al presidente entrante y éste, a su vez, toma protesta a los miembros del ayuntamiento entrante, si se considera prudente en la misma sesión da lectura al proyecto trienal de labores de la siguiente administración. En sesión, se declara formalmente instalado el ayuntamiento. Además, este reglamento establece y regula las funciones del ayuntamiento, las facultades y obligaciones de sus integrantes; la forma, horario y duración de las sesiones de cabildo; trata también lo relativo al desahogo de los asuntos; el régimen de las comisiones, así como, las sanciones y recompensas a los miembros del ayuntamiento, etc.

El reglamento de la administración interior del municipio tiene por objeto normar las funciones de los órganos que integran lo administrativo público-municipal, cuya organización debe responder a las necesidades y características de la población, considerando las actividades sociales de la población y los servicios públicos que debe proporcionar. 34 En base a sus posibilidades presupuestarias, por ejemplo:

El reglamento de organización administrativa del ayuntamiento de Toluca, del 6 de mayo de 1982, expedido por Emilio Chuayffet, contiene las disposiciones generales para la regulación, organización y funcionamiento administrativo de este municipio. El capítulo I establece que, la ejecución de las resoluciones del ayuntamiento corresponde al presidente municipal, quien para el despacho de los asuntos se podrá auxiliar de la Secretaría del Ayuntamiento y de los departamentos administrativos necesarios para la operación de los programas, las relaciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que requiera, además de las comisiones internas permanentes o transitorias que para la atención de los asuntos se integren. Se dan facultades al presidente municipal para convenir con el ejecutivo estatal, con otros ayuntamientos y con los particulares, previo acuerdo del ayuntamiento, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de obras o cualquier programa de beneficio colectivo. Anota que, los reglamentos que el ayuntamiento promulgue serán suscritos por el secretario del ayuntamiento. El presidente podrá expedir todas las normas reglamentarias y propondrá a los servidores públicos responsables de la Secretaría, Tesorería y departamentos administrativos y, en su caso, podrán ser ratificados por el ayuntamiento. Enuncia los requisitos para ser titular de las direcciones de la administración municipal, considerándo para el secretario y tesorero, además, cumplir con los requisitos marcados en la ley orgánica. Reglamenta que, los servidores públicos municipales no podrán desempeñar otro cargo salvo el de su competencia en el municipio. Establece la responsabilidad del secretario, tesorero-

y los titulares de las direcciones de informar mensualmente de sus actividades y, a finales de noviembre, sobre su actividad anual.

El capítulo II se refiere a la Secretaría del ayuntamiento, establece su carácter auxiliar del presidente municipal, define los requisitos para ser secretario del ayuntamiento y, las facultades y obligaciones que se le encomiendan.

El capítulo III trata de las direcciones del ayuntamiento, considerados como órganos auxiliares del ejecutivo municipal, sus facultades y obligaciones.

El capítulo IV, hace un desglose de las competencias de las direcciones del ayuntamiento, que son en términos generales de administración, bienestar social y promoción económica, Gobernación, información, su quejas; obras públicas, organización y promoción vecinal, planeación del desarrollo urbano y vivienda, servicios públicos y tesorería.

El capítulo V, trata de los organismos descentralizados y empresas de participación municipal. 35

El Manual de Administración Municipal editado por la Presidencia de la República, hace referencia a otros reglamentos municipales y, entre ellos, destaca los siguientes:

- Reglamento Interior de Trabajo. Norma las relaciones laborales del municipio y sus empleados, marca las condiciones internas de trabajo, establece el

35 Chuayffet Chemor, Emilio. Reglamento de Organización del Ayuntamiento de Toluca. Mex. 6 de mayo de 1982.

lugar y forma de pago, define horarios, prestaciones, permisos, licencias y procedimientos disciplinarios y responsabilidades, etc.

- Reglamento de Obras Públicas. Norma las resoluciones del ayuntamiento en esa materia y su relación con el desarrollo urbano y rural; reglamenta la creación, localización, rectificación, prolongación, ampliación y mejora de los centros de población, mediante vías de comunicación, plazas, jardines, parques deportivos, centros turísticos, cementerios o panteones, estacionamientos; norma la ejecución de obras y construcciones privadas, que para su ejecución deberán contar con la licencia del ayuntamiento; especifica que las licencias pueden ser para construcciones públicas y privadas, reparaciones y ampliaciones, demoliciones, fraccionamientos y ampliaciones urbanas, inspección de construcciones, bardeado de predios y excavaciones en la vía pública, etc.
- Reglamento de policía y Tránsito. Define el servicio, sus funciones de vigilancia y defensa social, la prevención de delitos y faltas administrativas, como medios, para proteger eficazmente la integridad física y propiedad de los particulares, la propiedad pública, el orden en la comunidad, la seguridad de los habitantes y de las instituciones del municipio, con la pretensión de impedir cualquier acto que perturbe o ponga en peligro la paz y la tranquilidad social. Establece las condiciones de la Jefatura del cuerpo de seguridad municipal, cuando reside habitual o transitoriamente el ejecutivo local o

federal a quienes corresponde el mando o en su caso al presidente municipal; enumera los requisitos para ingresar al servicio, especifica y define las facultades y obligaciones, así como los estatutos escalafonarios. Reglamenta las funciones de la policía preventiva, de los cuerpos de vigilancia del tránsito de vehículos y peatones, de vehículos de propulsión mecánica y no mecánica, de las licencias para vehículos que no sean de motor, los requisitos para su circulación y el registro de sus conductores, regula la fluidez y velocidad del tránsito, también su dirección para evitar accidentes, limita el uso de claxons y bocinas; enmarca las sanciones al reglamento y, establece los horarios de carga y descarga de vehículos, particularizando en las prohibiciones para la circulación de vehículos en áreas urbanas.

- Reglamento de Estacionamientos. Establece la prohibición para el estacionamiento de vehículos fuera de las zonas autorizadas, considerando que, el estacionamiento es un servicio público municipal el reglamento abarca tanto a estacionamientos públicos como privados, establece las normas y características que deben reunir los espacios destinados para el servicio, su ubicación, tarifas, horarios, condiciones de funcionamiento, declara los usos de la vía pública, las sanciones y derechos a favor del municipio por la vigilancia y supervisión del servicio.
- Reglamento de limpieza y Salud Pública. Define la colaboración del municipio con las instituciones de

salud pública, en actividades tales como la promoción y mejoramiento de la salud, limpieza y barrido de calles, plazas, parques y jardines; reglamenta las actividades de recolección, transporte y destino final de basura y desperdicios. Establece la obligación ciudadana para el aseo de calles, multas y las sanciones de las personas que ensucian o estorben las corrientes de agua de los manantiales, etc., también, limita el establecimiento de rastros, establos, tenerías, zahurdas y ganaderías en las zonas urbanas.

- Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública, regula la instalación y operación de los mercados y establecimientos de la vía pública; dispone que, los mercados y zonas de mercados están bajo la vigilancia de la Tesorería Municipal o el Departamento de Mercados. Define como mercado público al lugar donde concurren comerciantes y consumidores, cuya oferta y demanda se refiere a artículos de primera necesidad. Condiciona el ejercicio del comercio a quienes cuenten con la licencia municipal respectiva y norma sus categorías, por ejemplo; comerciantes temporales a quienes ejercen el comercio por tiempo no mayor de seis meses, en sitio fijo y adecuado para el tiempo autorizado; comerciantes ambulantes a quienes cuenten con registro fiscal y licencia para ejercer el comercio con o sin vehículos por determinados lugares; define las zonas de mercados, como las adyacentes a los mercados públicos previa delimitación del ayuntamiento. Reglamenta los puestos permanentes o fijos, tales como; accesorias que existen en el exterior o interior de los lugares destinados para el comercio; los pues-

tos temporales o semifijos, entre los que figuran - las carpas, circos, aparatos mecánicos, juegos re-- creativos, etc.; regula el comercio semifijo que se establece transitoriamente en los mercados públicos, zonas de mercados y vía pública.

Los comerciantes requieren para el ejercicio de su actividad de la licencia o permiso del municipio, además de garantizar las medidas de higiene indispensables que exigen las normas de salubridad. Generalmente, se prohíbe la venta de substancias inflamables o explosivas, bebidas embriagantes, mercadería de venta prohibida o regulada por otras leyes en mercados públicos; establece la restricción al comercio semifijo y ambulante en determinadas zonas. Límite la venta de verduras, frutas y legumbres a los mercados y lugares autorizados expresamente, menciona la necesidad de tener permiso de la autoridad para el traspaso de puestos -- fijos y semifijos o cambio de giro. Delimita las áreas de mayores y menudeo, los días y lugares de tianguis, menciona las facultades para que el ayuntamiento disponga de la forma y tamaño de los puestos.

Se reglamenta la posibilidad de que el ayuntamiento establezca las medidas necesarias para evitar la escasez y carestía de productos básicos, fija las normas que regulan las operaciones de carga y descarga, en determinadas áreas, como mercados y centros de abasto, etc.

Los mercados deben organizarse de acuerdo a la distribución de espacios y giros que el ayuntamiento señala, atendiendo los requerimientos del servicio, entre los que pueden incluirse los horarios y fechas de cierre obligatorio, entre otras.

- Reglamento para Establecimientos que ~~Expendan~~ Expendan Alimentos Preparados. Establece las disposiciones de higiene para preservar la salud, como por ejemplo, las siguientes: El comerciante que expeda bebidas y alimentos preparados como tortas, tacos, nieve, paletas heladas, dulces, refrescos, frituras, carnes, etc. Deberá contar con licencia del ayuntamiento y la sanitaria correspondiente. Norma, además, que quienes manipulen alimentos de esta naturaleza tendrán prohibido el manejo directo de dinero, y lo mismo deberán observar los servicios de restaurantes, fondas, torterías, carnicerías, panaderías, loncherías, rosticerías, tortillerías, y otros, que deben contar con auxiliares para este objeto.

- Reglamento de Rastros y Establecimientos Expendedores de Carne. Regula que, la matanza de ganado para el abasto de carne a la población sólo podrá realizarse en el rastro municipal o lugares autorizados por el ayuntamiento, que cumplan con los requisitos sanitarios y fiscales; que la carne que salga del rastro y lugares autorizados debe estar sellada con el control sanitario correspondiente. El administrador del rastro municipal y el interventor de rastros serán nombrados por el Presidente Municipal y vigilarán que los animales sacrificados sean inspeccionados por las autoridades sanitarias; el peso de los animales que se sacrificuen para que se cubran los impuestos y derechos que corresponden al municipio; que la matanza que se realice fuera de los lugares autorizados se considerará clandestina y los productos podrán ser decomisados, pudiéndose sancionar a los propietarios de animales y matanceros. Los expendios de carne deberán procurar la

conservación de los sellos sanitarios en las piezas - que expedan hasta su conclusión. Especifica qué clase de carne venderán los comercios y los precios, que serán autorizados por la Secretaría de Comercio. Provee la necesidad de que los introductores y conductores de ganado presenten a la autoridad municipal las facturas o documentos que acrediten la procedencia y tenencia legal de los animales y, finalmente, establece las condiciones de venta de carne para los comerciantes ambulantes.

- Reglamento para Expendios de Bebidas Alcohólicas. Tiene el objetivo de contribuir a preservar la salud y la tranquilidad de la población, sujetando a la norma a quienes expenden bebidas alcohólicas para evitar excesos inconvenientes en el consumo, prohíbe la venta al menudeo en establecimientos no autorizados, la entrada a mujeres, músicos ambulantes, menores de edad y militares uniformados, a cantinas o bares. Y establece la prohibición para que en esos lugares se realicen juegos de azar o cruce de apuestas, recibir armas u objetos materiales como forma de pago por bebidas alcohólicas, utilizar los colores y símbolos nacionales para la decoración de establecimientos, así como, exhibir retratos o estatuas de héroes nacionales.

Por otra parte, regula que, en caso de restaurantes y expendios de alimentos con licencia para la venta de bebidas alcohólicas, sólo se hará con la venta de alimentos y en ningún caso se servirán bebidas alcohólicas a menores; establece que, esos lugares deben contar con instalaciones sanitarias para ambos sexos y prohíbe que tengan a su servicio a menores de edad. Condiciona la venta de cervezas y bebidas alcohólicas, en -

envase cerrado o abierto, a establecimientos que cuenten con la licencia de la autoridad municipal, entre otras; establece la prohibición estricta de venta de bebidas alcohólicas en planteles educativos, templos, cementerios, teatros, carpas, circos, cines, parques, plazas públicas o lugares de recreo y deportivos.

- Reglamento de Cierre Comercial. Norma los horarios de servicio al público para protección del interés general y evitar las competencias ruinosas entre los comerciantes, con este objeto utiliza una clasificación de giros comerciales, categorías y casos particulares. -- Reglamenta los horarios de apertura sin interrupción hasta X horas, menciona los casos de excepción y horarios especiales para gasolineras, sitios de automóviles, farmacias, etc.

- Reglamento para Establecimiento de Anuncios Exteriores. Establece las facultades del municipio para el control de anuncios en la vía pública y restringe su colocación a áreas autorizadas, los regula en provisionales y permanentes; establece las dimensiones de los anuncios luminosos y volados; y, condiciona la colocación de cualquier propaganda a contar con la autorización municipal respectiva. Prohíbe la fijación de avisos y anuncios de cualquier clase de edificios públicos, escuelas, monumentos artísticos e históricos, postes, alumbrado, kioskos, árboles, banquetas y pavimentos, casas particulares y bardas, excepto en tableros expresamente señalados y que, en ningún caso, obstaculizarán la nomenclatura de las calles y avenidas. Prohíbe la colocación de pizarrones, figuras, caballetes y

anuncios en aceras, jardines y paseos, así como, el estacionamiento de vehículos de propaganda y objetos que obstruyan la vía pública; reglamenta que, sólo con autorización del municipio podrán colocarse mantas o --- anuncios en las fachadas, árboles o postes, etc.

- Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza. Señala las características de los servicios que proporcionan este tipo de establecimientos; las licencias y permisos con que deben contar y fija las medidas de higiene, tarifas, etc., que deben conservar.
- Reglamento de Tintorerías y Planchadurías. Establece los requisitos para el otorgamiento de las licencias municipales a estos establecimientos; las normas para su operación, las prevenciones de seguridad, horarios y medidas higiénicas que deben observar. Las responsabilidades con la clientela, señalando expresamente, la intervención del ayuntamiento para vigilar los servicios que proporcionen y para que cumplan con las disposiciones que se les señalen.
- Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas. Norma las presentaciones y representaciones teatrales, -- audiciones musicales, cines, variedades, corridas de -- toros, charreadas, exposiciones y exhibiciones de pintura, escultura, artesanías, conferencias, peleas de -- box y lucha, eventos deportivos, gimnasios, billares, -- boliches, pistas para patinadores, golfitos, futbolitos, salones de baile, bailes, centros nocturnos, al-- bercas, atracciones mecánicas y todo tipo de eventos -- destinados al público de paga y gratuitos; señala las facultades del municipio para intervenir las tarifas --

de acuerdo a la categoría del evento y locales de exhibición, protegiendo siempre el interés público; establece que, para la realización de cualquier diversión pública se debe presentar solicitud al ayuntamiento -- para su conocimiento y aprobación, anexando copias del programa, la prohibición de vender un número mayor de localidades al cupo determinado; se prohíbe la entrada a menores de dos años a teatros y cinematógrafos; para la realización de juegos permitidos se requerirá licencia del municipio, donde se señala el número, tipo de mesas y aparatos autorizados; establecerá los requisitos para el otorgamiento de permisos para bailes, conciertos públicos, serenatas, carreras de caballos, peleas de gallos, corridas de toros, charreadas, kermeses, juegos artificiales y pirotécnicos, verbenas, carpas, circos, competencias automovilísticas y de motocicletas, de bicicletas, juegos mecánicos, sinfonías, - tocadiscos, sonidos y toda clase de funciones en la -- vía pública, que estarán condicionados al pago de los derechos correspondientes. Indica, también, las sanciones por las violaciones al reglamento, señalando la necesidad de establecer, en algunos casos, la coordinación con otras instancias de gobierno de los estados y la - federación, como en el caso de las peleas de gallos.

- Reglamento de Cementerios y Panteones. El establecimiento y funcionamiento de panteones es responsabilidad municipal. El reglamento del servicio norma el establecimiento, vigilancia y funcionamiento de los cementerios, la traslación de cadáveres, inhumaciones y exhumaciones, apegándose siempre a la legislación sanitaria estatal y federal, con el objeto de regular la -

traslación de cadáveres y el funcionamiento de panteones, distinguiendo los servicios municipales de las -- concesiones; establece la necesidad de que exista personal adecuado para la prestación de los servicios, -- mantenimiento y vigilancia. Marca el régimen de su administración interna, tarifas y horario, los trámites y gestiones para los casos de traslación, conservación, inhumación y exhumación de cadáveres, etc.

- Reglamento para Trabajadores no Asalariados. Norma las actividades de los fotógrafos, músicos, cancionistas, hoteleros, papeleros, billeteros, limpiabotas y otros-trabajadores no asalariados que laboran en forma ambulante, para lo cual deben contar con licencia del ayuntamiento. Establece que las solicitudes de licencia deberán ser presentadas en forma individual o colectiva por la organización que los agrupe; norma la forma y términos en que deben prestar sus servicios y define sus prohibiciones.

3. 9. CONSIDERACIONES GENERALES A LA LEGISLACION MUNICIPAL.

Aurelio González Sempe, considera que, la legislación municipal carece de flexibilidad para adaptarse a las circunstancias heterogéneas de cada comunidad, agrega que -- las leyes orgánicas municipales son muy localistas y en muchos casos obsoletas, carentes de un debido proceso jurídico, que aislan en vez de integrar a la autoridad municipal con otras instancias de gobierno y acentúan, con -- ello, el centralismo que ahoga la libertad y fines del -- municipio. 37

37 González Sempe, Aurelio. Administración Municipal y Administración Regional. Los Municipios de México. UNAM. Mex. 1978. p. 127

El derecho municipal es una rama del derecho público, - que debe fortalecerse. Actualmente, las legislaturas locales fijan el régimen de los municipios, en lo general, pero es necesario que la comunidad elabore sus normas en lo particular y, que se hagan los estudios que permitan un desarrollo más amplio de esta ciencia.

La realidad es el principal impulsor del cambio, permitiendo en su desarrollo constantes reformas a los sistemas legales que rigen el municipio, dictados que pretenden el fortalecimiento de la participación vecinal en el gobierno y dirección de los asuntos públicos de la comunidad, objetivos que nos indican el camino a seguir, ya que no basta una relación de leyes, códigos y normas jurídicas sobre el municipio, sino lo que más importa es el grado de consenso en la aceptación y ejecución de la ley.

Quizá el problema legal del municipio sea muy importante, pero es más grave que los funcionarios y gobernantes desconozcan y no respeten esas leyes, que las infrinjan constantemente por muchas razones de orden político o económico e invaliden con ello el carácter de su función de servicio, como dice Mario Colín, "la difícil cuestión del municipio libre no extraña sólo un problema legal, -- sino de ética y, por lo mismo, lo urgente y lo trascendente no es únicamente la modificación de nuestros códigos políticos y leyes orgánicas, sino la moralización de nuestros funcionarios". 38 Que éstos lleguen a sus puestos -- con el ánimo de ser útiles a su comuna y a su patria, que sean probos, honestos y capaces.

los principales problemas políticos y sociales que viven los municipios son reflejo de los problemas que afronta la sociedad mexicana. Entre ellos, encontramos; una economía polarizada, raquítica y dependiente; una población mayoritaria ignorante; la mayor parte de las localidades carentes de los servicios más indispensables, tales como; agua potable y drenaje; falta de infraestructura económica y urbana, además, -- existe una pronunciada desintegración entre las zonas urbanas y rurales. Sin duda, la solución de estos problemas requiere el concurso de los diferentes niveles de gobierno, -- pero lo más importante, quizá sea, la participación decidida de la población en los programas que para el efecto se instrumenten.

El municipio, como la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, se ve constantemente presionado para dar atención a ciertos problemas sociales que tiene que reconocer -- como públicos, pero además, las relaciones entre representantes y representados, en ese nivel adquieren la forma de relaciones personales. No obstante, lo anterior, en algunas ocasiones los representantes populares distan mucho de ser servidores de la comunidad y se vuelven sus tiranos, como decía Mario Colín, a veces gentes audaces y arbitrarias se -- entronizan en el poder municipal para violar la ley, para explotación al pueblo y someterlo a su voluntad. 1 Estos errores de perspectiva política pueden ser sintomáticos del grado de desarrollo alcanzado por nuestra sociedad, se ven multiplicados en los municipios por tratarse, generalmente, de una medio pobre en donde la mentira, la calumnia, el soborno y la ambición; además de, la envidia por conquistar insignificantes posiciones políticas, son características de quienes ambicionan el poder municipal y, por desgracia, en ocasiones estas posiciones político-administrativas, acaban en

IV

LOS PROCESOS POLITICOS EN EL MUNICIPIO

4. 1. CONSIDERACIONES GENERALES

En lo político, podría decirse que, nuestro problema no es la falta de derechos, sino que en el ejercicio de éstos se manifiestan factores reales de poder que se encuentran irracionalmente distribuidos en la sociedad, ocasionando que --- unos individuos se beneficien con la instrumentación de la voluntad de otros y, es por esta distribución irracional de poder que no siempre pueden llegar a las instancias de decisión del gobierno municipal los hombres más eficientes ni -- más capacitados en las cuestiones públicas, sino los que permiten la reproducción de las relaciones de poder.

Creemos que, el sistema político mexicano está determinado por circunstancias reales muy nuestras, condiciones sociales, culturales y económicas, que le imprimen su carácter específico. Así podemos apreciar que, en nuestro federalismo existe más que un equilibrio de poderes, un marcado predominio del poder ejecutivo sobre los poderes judicial y legislativo y, también, es posible encontrar, un predominio de la federación sobre los estados y municipios.

Consecuentes con lo anterior, podemos considerar que los mecanismos de representación en los municipios reflejan, en cierto modo, las características de la democracia mexicana, - por consiguiente, sus cualidades y vicios. En este sentido, -

personas que no las merecen. Por ello, es preciso que la --
lucha política por la conquista de estos puestos públicos --
se dignifique, que no sea motivo de discordia, de desunión,
y puede proyectarse hacia los ayuntamientos a las personas--
de mayor prestigio, capacidad y eficiencia. 2

4. 2. LA PARTICIPACION POLITICA EN LA SOCIEDAD MEXICANA

En la sociedad política moderna, a diferencia de otras que
le precedieron históricamente, la participación ciudadana --
en los asuntos públicos no se hace exclusivamente a nivel --
de individuos sino, fundamentalmente, a través de institu--
ciones articuladoras e interrelacionadoras de la esfera pú--
blica con la civil, esta función intermediadora entre los --
dos campos de la sociedad, es la que desempeñan los institu--
tos que conocemos con el nombre de partidos políticos. En --
México para llegar a esta etapa del desarrollo político y
distintiva de la sociedad actual, encontramos que, estas or--
ganizaciones venían gestándose desde el siglo XIX y es a --
raíz de la Revolución de 1910, que nuestro país se crea un
Estado moderno.

No obstante, la modernidad política, de que hablamos, no es
sinónimo de estaticidad, por el contrario, el desarrollo de
la sociedad se da en forma dinámica y retomando las pala--
bras de Joaquin Acosta, pensamos que, con una situación so--
cial cada vez más difícil, se necesita que nuestros políti--
cos no sólo estudien, sino que obren sobre las enfermedades
que aquejan al país, pues el pueblo no quiere, ni distingue
de hombres y partidos por los programas, sino por las obras
que realizan. 3

2 Ibid. p. 126

3 Acosta, Joaquin. Citado por Colín, Mario.Op.Cit.p. 147

En nuestro país, la historia registra a partir de 1928 la presencia dominante de un partido político eminentemente mayoritario, que se traduce en una multiplicidad de reivindicaciones y luchas de carácter ideológico y objetivas, por el abanderamiento de problemas entre los partidos que, la mayoría de las veces persiguen objetivos parciales, y en ocasiones, intrascendentes y, sus dirigentes, en algunos casos, no tienen relación alguna con elementos sociales que dicen representar; los membretes y declaraciones partidistas, en este sentido, se tornan en formas sin contenido real.

En México, el Partido Revolucionario Institucional alcanza el mayor número de posiciones de representación política en todos los niveles, por consiguiente, en los municipios la mayoría de los miembros de los ayuntamientos son del P.R.I., aunque su militancia, en muchas ocasiones, sea más formal que real. Hecho que ha generado en la población un sentimiento de desconfianza, respecto a la organicidad de quienes llegan a alcanzar las posiciones de representación en este nivel de gobierno. Dentro de los procesos de selección interna de los candidatos del partido mayoritario, se manifiestan los factores reales de poder que, son los que verdaderamente influyen en las designaciones. Estos factores reales de poder son la influencia y el poder político, el poder económico y, en algunos casos, la presión política de la población. Pero, generalmente la población participativa sólo legitima, en última instancia, mediante los procesos de elección, las decisiones de los grupos de poder. Así, mientras más importante es el municipio esos factores de poder intervienen más activamente. Por lo anterior, creemos que: La responsabilidad del P.R.I., como de otros partidos, no debería limitarse a designar candidatos, en consecuencia, debería existir una verdadera selección de ciudadanos que se entreguen con pasión, conciencia y conocimiento al buen servicio administrativo que permita el tan ansiado desarrollo de la comunidad.

Actualmente, las organizaciones aglutinadas en el Partido Revolucionario Institucional, según Roger D. Hansen, han sido grupos de reparto y, socialmente, han dado origen a los grupos marginados de izquierda y derecha. Consideramos que, esta situación ha orillado a una crisis de representatividad que, en nuestros días, se encuentra matizada de crisis económica y sus efectos, posibles de apreciar en la pauperización de los niveles de vida, la disminución del ritmo de crecimiento, el crecimiento demográfico sin control y la concentración de la población en las áreas urbanas; sin embargo, y a pesar de los problemas que se afrontan, no se han presentado, hasta el momento, en el ámbito Mexicano extremismos. Consideramos que, en el futuro el sistema político tenderá a permitir mayor permeabilidad y buscar que los gobernantes sean más orgánicos y representativos, para acrecentar su sustento popular, de otro modo, el control social tendrá que conseguirse por medios políticamente más desgastantes e ilegítimos que representan un elevado costo político.

Según datos proporcionados por Hansen, en "La Política -- del Desarrollo Mexicano", de las dos mil trecientos y tantas alcaldías mexicanas, en 1969 el Partido Acción Nacional -- controlaba dieciocho, el P.P.S., cinco y el resto estaba dominado por el Partido Revolucionario Institucional. 4

No obstante, lo obsoleto de la información, refleja la tendencia general de la representación en los municipios del -- país. Por ejemplo: En el Estado de México en 1983, de los -- 121 municipios existentes, el Partido Acción Nacional gobernaba el municipio de Aculco. El Partido Popular Socialista -- Xonacatlan que, en 1986 prosiguió en sus manos. En ese mismo año, 1986, el P.A.N, sólo logró alcanzar la representación --

en Melchor Ocampo, y el P.S.U.M., por primera vez en la escena política, de esta entidad, alcanza la representación en el municipio de Tenango del Aire. En 1988, el P.A.N., logró el triunfo en Chinconcuac; el P.M.S., antes P.S.U.M., conservó la alcaldía de Tenango del Aire, pero además ganó la del -- vecino municipio de Temamatla. Concluyó que, estas auténticas conquistas partidarias, en cierto sentido, reflejan la ausencia de una estrategia popular del partido oficial en la selección de sus candidatos.

4. 3. EL PAPEL DEL GOBIERNO ESTATAL EN LOS PROCESOS POLITICOS MUNICIPALES.

La gama de actividades que despliegan los partidos políticos, como es conocido, buscan la conquista del poder político, pretenden alcanzar posiciones de gobierno y, desde ahí, hacer que sus intereses de partido puedan proyectarse como el "interés-general" de la comunidad.

El gobierno es una sociedad democrática, según Mariano -- Otero, debe representar el interés general y, la representa--- ción debe corresponderse con la sociedad tanto en su conformación de intereses como de valores. La dirección política de la sociedad por parte del gobierno depende del grado de consenso para arbitrar los conflictos políticos entre los grupos que cohabitaban en la misma sociedad, de la capacidad y calidad de respuesta y del grado de aceptación de la representatividad que el gobierno tenga. Dado que, el gobierno es la institución fundamental de la sociedad no debe ser el lugar para preparar la lucha y provocar el distanciamiento, sino el ---- acuerdo y la armonía entre los elementos sociales, la coincidencia en determinados conceptos y principios esenciales sin

quebrantar la estabilidad, la paz social y política. Con el acuerdo en lo fundamental, se puede lograr la unidad y la transformación social dentro de la legalidad. Se deben conciliar a todos los hombres, reunir todos los partidos, sofocar el germen de todas las facciones, reconocer todos los intereses, dar garantía a todas las clases y precaver todos los abusos y, sobre todo, atender el interés de la nación. 5

La crisis de representación política, de la que hemos hablado, ha dado margen a dos procesos contemplados en el programa de la reforma política que tiene sus antecedentes en el movimiento estudiantil de 1968 y se formaliza 10 años más tarde, y que son los relativos a la ampliación de los espacios de representación para las minorías, por un lado y, del otro - la democratización interna dentro del partido mayoritario, ambos declarativamente aspiran a una mayor apertura a la democracia real y no sólo formal.

La representación política de las minorías se corresponde con la imagen de una sociedad desigual, pues la representación puramente mayoritaria no es más que la expresión de un sólo partido. La representación proporcional de las minorías, como lo veía Mariano Otero, en el siglo pasado, es complementaria de la representación mayoritaria, pues a través de su participación en los acuerdos se alcanzará el objetivo de una sociedad más igual, en la medida que los intereses de todos estén representados. 6 El mismo Otero, decía que lo peor que puede pasar en una sociedad democrática es caer en el abuso de la mayoría, que cae en la oligarquía, porque de nada sirve que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin representación. Por lo anterior, el ejercicio democrático reclama de principios fundamentales que deben ser

5 Otero, Mariano. Obras. Citado por Jesús Reyes Heróles, en Estudio Preliminar. Ed. Porrúa. Mex. 1967. pp. 23-27

6 Idem

respetados y fomentados, tales como la armonía, la conciliación, la libertad de opinión y el ejercicio pleno de todas las libertades individuales y sociales.

Sin salirnos de este contexto, un principio político fundamental que debe garantizar todo Estado que aspira a la democracia es el derecho a la participación política, que puede significar en términos sociales, la negación de extremismos, autodisciplina y autocontrol de los elementos sociales, la subordinación del interés particular al interés general, la condena a la clandestinidad política, al terrorismo y la represión como formas extremas e insanas del ejercicio de la libertad política y del poder político. En nuestro país, el proceso democratizador debe abarcar a toda la sociedad y llegar hasta el seno del mismo partido en el poder y, a su vez, para continuar en él, ser éste el promotor de su ejercicio responsable ante la sociedad.

Entre los objetivos y prioridades que el gobierno estatal debe pretender, desde el punto de vista político, debe ser la conquista y reconquista de apoyo popular fortaleciendo la credibilidad, reforzando el derecho a la participación política, ampliando la participación ciudadana y admitiendo el pluralismo ideológico en la formulación, ejecución y sentido de la política pública, cuya factibilidad depende en primera instancia del apoyo popular, procurando mantener la unidad dentro de la diversidad y el acuerdo en lo fundamental de la sociedad.

En México, como consecuencia lógica de nuestro subdesarrollo, los partidos políticos no son, como hemos dicho, representantes de una sola clase por el contrario la heterogeneidad de clases, sectores, capas y categorías sociales que los

integran son su característica. De aquí podemos considerar -- que su participación y compromiso deben ser universales al -- considerar lo fundamental de la sociedad. La actividad plural en la sociedad puede contribuir a disminuir los efectos negativos de la crisis de representación, manifiestos en el abs-- tencionismo, el desinterés y la indiferencia hacia las cues-- tiones políticas en general.

Una mayor participación popular en lo político y también - en lo administrativo público son condiciones indispensables - para lograr la atención adecuada de las necesidades sociales. La política pública que orienta al gobierno, según la entende-- mos, es y debe ser una actividad permanente que reclama voca-- ción y profesionalismo, pretende partiendo del conocimiento - de la realidad, de los fenómenos y procesos que la determi-- nan y condicionan; concretarse como una acción eficaz, tradu-- cible en resultados concretos, necesidades satisfechas, más y mejores servicios, etc.

En el conocimiento de la realidad política de los municii-- pios importa analizar las diferencias existentes entre los -- grupos que actúan y determinan lo público municipal, las iden-- tidades y diferencias de valores e intereses, su cohesión in-- terna, sus tácticas y estrategias, las alianzas, coaliciones - y cambios en las correlaciones internas de fuerzas, estos ele-- mentos proyectados a una situación particular, permiten com-- prender los procesos políticos y los conflictos derivados de intereses y valores contrapuestos, que pueden generar pugnas - al interior de los partidos o de estos entre sí, así como de-- terminar la capacidad de las instituciones para resolverlos.

Consideramos que, los cuestionamientos surgen básicamente - del descontento contra las manifestaciones particulares del -

sistema, traducidas en satisfactores, privaciones o represiones. Para ahondar sobre el particular, existen estudios muy detallados como el libro "Municipios en Conflicto", editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en el Carlos Martínez Assad, coordina una serie de investigaciones, que permiten comprender el por que, de 1978 a 1981 el PRI perdió electoralmente 43 municipios, los cuales pasaron a ser administrados por partidos de oposición de signos ideológicos diferentes. Conoce de cómo se integraron varias juntas administrativas a fin de conciliar intereses partidistas en pugna y, asienta que, en 1983 el PAN triunfó en más de 30 municipios, mencionando que, varias capitales norteñas quedaron en la órbita del partido blanquiazul. Sobre el mismo tema puede verse el libro "La Lucha por los Ayuntamientos: Una Utopía Viable" de Adriana López Monjardín, donde hace un recuento de los movimientos municipales desarrollados entre 1970 y 1984, basada en la hipótesis de: ¿Porqué una institución tan marginada y sujeta a los gobiernos estatales y federales, carente de recursos financieros, es peleada con tanta energía y tan estrechamente guardada por el Partido Revolucionario Institucional, aún cuando tenga que pagar altos costos por conservarla?.

Los elementos que estos autores aportan permitirán comprender lo que a partir de 1988, será una nueva realidad política municipal, ya que, hasta ahora en México, el PRI ha sido una institución empleada para obtener la mayoría electoral y el control de los sectores de la población aglutinados en su seno. El PRI, según nuestra opinión, para poder seguir siendo el partido con mayor representación política, no sólo debe tolerar a los otros partidos sino demostrar en la práctica y con hechos que, conjuntamente con el gobierno tienen los elementos de una estrategia adecuada de transformación de la realidad que, en la competencia efectiva es capaz de demostrar su

eficacia. La reforma política puede contribuir a evitar las designaciones carentes de representatividad y las imposiciones. Y vale suponer que, el sistema político debe apoyar a los funcionarios electos sin importar su origen partidista, para evitar el desgaste institucional y el conflicto político, pues en el futuro de no cambiar las reglas del juego, la población principiará a cuestionar al sistema. Actualmente, una de esas formas, es votando a favor de otros partidos, no por estar convencidos de lo que hacen sino, fundamentalmente, por estar contra del PRI, el ejemplo más reciente fue el 6 de julio de 1988, cuando el Frente Democrático Nacional recibió una gran respuesta, en votos, de la población. La permanencia de los partidos, en el futuro, dependerá de su posición de vanguardia en la representación de los auténticos intereses populares. En este punto, no podemos perder de vista la opinión de Miguel Escobar, quien comenta que, las clases, los sectores de clase y las capas sociales, tienen diferentes formas de organizarse, distintos principios para actuar en la lucha política y estas diferencias, tienden a corresponderse con la visión que tienen de la sociedad. En ella se encubren y legitiman, intereses y valores contrapuestos, que emergen del lugar que ocupan los individuos en los procesos de producción económicos, fundamentalmente, y en los relativos a la superestructura jurídico-política e ideológica de la organización social en su conjunto. 7

Al hablar de los procesos políticos en los municipios, el gobierno del Estado debe, formalmente al menos, representar el papel de arbitro, teóricamente, podemos suponer que su interés es garantizar el derecho a la participación política democrática, sin que vulnere el interés o voluntad política de la comunidad, y evitar que el conflicto político degenerare en situaciones de violencia, ya que la situación política con

7 Escobar, Miguel. Elementos de la Teoría Leninista del Partido. Obra Inédita. p. 1

creta estará determinada por la dinámica de los grupos que en la realidad coexisten, y de la cooperación o conflicto que -- éstos generan al defender sus intereses y valores.

4. 4. LOS PROCESOS SELECTIVOS DE LOS CANDIDATOS DEL PRI

Analizaré, por considerarlo de utilidad, como se dan los procesos selectivos dentro del PRI, por ser el partido mayoritario y por desconocer como se efectúan, tales procesos, en otros partidos aunque, a manera de hipótesis y guardando distancias, - no existen serias diferencias. En la selección de candidatos para ocupar los puestos de elección popular en los municipios, de acuerdo a la experiencia, el gobernador por ser el jefe -- del partido en la entidad y por su influencia determinante en el medio, consulta a su círculo más cercano de colaboradores, a los dirigentes estatales del PRI, quienes a su vez, lo hacen con los dirigentes de los sectores y organizaciones. Sin dejar de considerar que, existe una tutela y supervisión del Comité Ejecutivo Nacional, de este partido, a través de un delegado general en la entidad y los delegados de cada uno de los sectores. Estos delegados tienen la doble función de garantizar que las propuestas enviadas del centro sean aceptadas y, también, son elementos de coordinación, información y apoyo, en quienes se puede trasladar el conflicto, constituyéndose en una instancia de conciliación, en caso de que los jefes del partido en la entidad sean rebasados. Los resultados de esta red compleja de interacciones, que influyen en la selección de candidatos es sancionada, finalmente, por el gobernador.

Junto con los factores políticos definidos, que influyen - en las decisiones, es importante considerar la opinión de lí-

deres regionales; este proceso está matizado, además, por el regateo político en que se da la selección interna de los candidatos dentro del mismo PRI.

Hecha la selección interna los candidatos se legitiman de varias maneras. El método clásico son las convenciones, - eventos organizados bajo la directriz de los Comités Ejecutivos Nacional y Estatal, quienes asesoran a los comités municipales y futuros candidatos, a través de Delegados Regionales y Municipales. En estas convenciones se concentra a los delegados de las organizaciones y sectores municipales para que en actos públicos hagan las manifestaciones de apoyo a los candidatos. 8

Otros procesos que operan, pero se limitan a municipios -- en tradición, es el de plebiscito, donde la población del lugar se reúne para designar al que será el candidato del -- partido mayoritario. En 1978 se impuso la modalidad denominada "Democracia Trnsparente", donde la población elige a los electores que, designarán mediante voto secreto y directo a los candidatos. El proceso más actualizado es "la consulta directa a las bases militantes", donde los electores priístas, comprendidos en el padrón interno, votan por el precandidato de su referencia y quien obtenga la mayoría, en esta - elección primaria, es a quien la dirigencia priísta otorga - la candidatura. De estas maneras se coloca el sello de legitimidad democrática a los candidatos del PRI, quienes ocupan el mayor número de los ayuntamientos en el país.

Cabe hacer notar que, es a partir de la Reforma Política de 1978 que se han implantado estos procesos de selección interna, que pretenden dar mayor participación a las bases en la selección de los candidatos priístas, ya que los candidatos debido a los mecanismos tradicionales que influyen en su

selección interna, nunca o casi nunca sienten el compromiso popular como algo real, pues están conscientes de que su designación se la deben a tal o cual persona y, en consecuencia, no es a la voluntad popular a quien deben fidelidad y sumisión.

El sistema político mexicano, según hemos podido observar, debe desarrollar mayores oportunidades de movilidad política, captando líderes orgánicos con mayor representatividad. También, debe reclutar a los participantes valiosos que no resulten seleccionados en los procesos internos, dándoles acceso en actividades de partido o dentro de la administración pública para evitar la deserción que puede ser capitalizado por otras corrientes; lamentablemente, no existe continuidad en la carrera política, ni administrativa, que permita sustentar al logro y al mérito, como elementos básicos para el reclutamiento político-administrativo; por eso, generalmente, en los procesos de selección política para la renovación de ayuntamientos, los presidentes municipales siempre procuran proyectar a su sucesor, pero si éste, como sucede en la mayoría de los casos, no tiene oportunidad de ascender en su carrera política o administrativa, tendrá que retirarse del campo político junto con sus seguidores cuando menos tres años, en el mejor de los casos; este empantamiento puede ser la causa de múltiples conflictos posteriores.

El principio de no reelección y la movilidad de los cargos de elección popular, permiten realimentar la esperanza, en el posible ascenso político y la fe en la selección de ciudadanos cada vez más honestos, capaces y comprometidos con las causas populares. El caso es que en la distribución de las recompensas siempre es posible notar las figuras sociopolíticas referidas al amiguismo, al nepotismo y al compadrazgo, que parecen caracterizar la política mexicana, en lugar de la eficiencia y la capacidad.

La posibilidad de incrementar la representación minoritaria en los ayuntamientos del país, sin importar el monto de la población, sacará a relucir algunas fallas del sistema de selección de candidatos del PRI, permitiendo con ello hacer manifiestas las contradicciones en los procesos electorales municipales, debido a que, los representantes de los partidos y candidatos de los partidos minoritarios, provocarán -- que el gobierno asuma cada vez más un papel de árbitro.

4. 5. LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES.

El éxito del sistema político mexicano radica, en gran parte, en que las elecciones municipales sirven para apoyar los candidatos a las diputaciones locales, federales, senadores o presidente de la República, por que tras los colores de un mismo partido que respalda a un candidato de extracción popular, se apoya también a un desconocido.

En las siguientes líneas nos referirémos, fundamentalmente, al proceso electoral normado por la ley de organizaciones políticas y procesos electorales de cada entidad federativa, que regula a las organizaciones políticas y la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos políticos y electorales, para elegir entre otros, a los integrantes de los ayuntamientos.

La ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México, considera al municipio libre como base de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado y, a los ayuntamientos electos por votación popular como los representantes de éstos. El ayuntamiento se compone, como sabemos, de un jefe denominado Presi

dente Municipal, Síndico (s) y Regidores, electos por el --- principio de mayoritaria relativa y regidores de representación proporcional. El número de Regidores y Síndicos está de terminado por la ley orgánica municipal y, por cada miembro-propietario del ayuntamiento se elige un suplente. Las elecciones ordinarias de ayuntamientos se efectúan cada tres --- años, a cada elección le precede una convocatoria, la que se expide por la legislatura local con, por lo menos, sesenta - días de anticipación a la fecha de la elección de ayuntamien- tos; la convocatoria se publica en el periódico oficial de - la Entidad y los diarios de mayor circulación de la misma.

La ley establece entre otras cosas que, el proceso electo- ral municipal se constituye por una serie de actos, decisio- nes y actividades, que realizan los organismos electorales, - partidos políticos y ciudadanos, encaminadas a la elección - de los integrantes de los ayuntamientos, dicta los lineamien- tos para la organización, desarrollo y vigilancia de los pro- cesos electorales. Establece que la responsabilidad de super- visar a los organismos electorales corresponde, fundamental- mente, a la Comisión Estatal Electoral, órgano colegiado de carácter autónomo, con personalidad jurídica cuyo propósi- to es garantizar el derecho a la organización política de los ciudadanos para fines electorales, en actividades tales como, el registro de candidatos a miembros de los ayuntamientos, - califica las elecciones de los ayuntamientos, extiende las - constancias a quienes resulten electos, determina los porcen- tajos para la asignación de los regidores de representación- proporcional, publica los nombres de los candidatos y formu- las registradas y, finalmente, da aviso del resultado de las elecciones. Sólo este organismo puede declarar la nulidad de elecciones, cuando los candidatos no reúnan los requisitos - elegibilidad o exista violencia generalizada en el municipio.

9

Las comisiones municipales electorales se encargan de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral - en el municipio, de acuerdo con las disposiciones dictadas - por la Comisión Estatal Electoral. Se integran por cinco --- miembros designados por la Comisión Estatal, entre ellos están el Delegado del Registro Estatal de Electores y, además se agrega a los representantes de los partidos políticos. -- Tienen a su cargo la realización del cómputo de las elecciones, la remisión de la información electoral a la Comisión - Estatal y la expedición de constancias de mayoría. Las Comisiones Municipales no pueden calificar irregularidades del - proceso.

Las mesas directivas de casillas son organismos electorales que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las circunscripciones o secciones en que se divide políticamente al municipio, para fines electorales, -- sus integrantes son designados por la Comisión Municipal --- Electoral.

El registro de candidatos sólo pueden hacerlo los partidos políticos, en fórmulas integradas por propietarios y suplentes. En caso de no existir inconformidad en los procesos, la Comisión Estatal califica y confirma lo actuado en las -- comisiones municipales o, en su caso, desahoga los recursos - que se hayan presentado.

El sistema político Mexicano garantiza mediante los procesos políticos y electorales mencionados, que lleguen a las - esferas de decisión municipal, como seguramente lo hace en - otros niveles, los elementos que permitan la reproducción de las relaciones de poder. Los procesos electorales, en todo -

caso , legitiman las selecciones políticas y, las pugnas partidarias, cada vez pondrán más a flote, con sus resultados - la ausencia de una estrategia popular en la selección de los candidatos por parte del Partido Revolucionario Institucional o, bien, proporcionarán la pauta a las conciliaciones en el seno de los organismos electorales máximos entre los representantes de los partidos políticos y el gobierno, para hacer válida la representación política de las minorías correspondientes a la oposición.

EL GOBIERNO MUNICIPAL

5. 1. EL AYUNTAMIENTO, IMPORTANCIA HISTORICA Y DIFERENTES DENOMINACIONES.

El municipio como persona moral requiere de órganos que personalicen su autoridad; el principal órgano de este gobierno es el ayuntamiento. Este es un cuerpo colegiado deliberante con facultades de carácter consultivo y decisión; en él, el presidente municipal es el órgano ejecutivo, y por medio de él se realizan los acuerdos, tomados por el cabildo. 1

El ayuntamiento, históricamente, fué la primer forma de gobierno en el país, como vimos con anterioridad, su origen es mestizo y se destaca como elemento de gran importancia en nuestra organización social. Es importante resaltar que, los derechos y deberes del ayuntamiento se fundamentan en facultades expresas, por ello, la autoridad municipal sólo puede hacer lo que la ley explícitamente le señala.

A los ayuntamientos se les conoce con diferentes nombres: Consejo, comuna, corporación municipal, gobierno municipal, -- cuerpo edilicio, etc. La palabra ayuntamiento viene de "ayuntar", reunirse y, tradicionalmente, ha sido considerado como un cuerpo colegiado encomendado del gobierno de la ciudad. 2

La enciclopedia Espasa define al ayuntamiento como un cuerpo de representación popular, al que corresponde el gobierno -

1 Fraga, Gabino. op. cit. p. 224

2 Colín, Mario. op. cit. p. 25

de los intereses del municipio. Escriche, citado por Mario -- Colín, anota que, el ayuntamiento es el congreso o junta, al -- que suele denominarse también, regimiento, cabildo, consejo o cuerpo municipal. 3

Puede decirse que, el ayuntamiento, cabildo o consejo, es -- un cuerpo colegiado con responsabilidad jurídica, encargado -- del gobierno municipal y, que sólo como cuerpo colegiado pue-- de hacerlo. El ayuntamiento se integra por varios elementos -- que tienen sus funciones determinadas por la ley, por lo que, conviene distinguir las del cuerpo colegiado de las de su ---- miembros.

Para ser miembro de un ayuntamiento se necesita llenar de-- terminados requisitos relacionados con la ciudadanía, la vecin-- dad, la moralidad y probidad para el ejercicio de los derechos políticos. El número de sus integrantes está determinado por -- la ley de acuerdo a los índices poblacionales, por ejemplo, en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Méxi-- co, vigente, establece que habrá un presidente, un síndico y cinco regidores de mayoría relativa y uno de representación -- proporcional, cuando el municipio tenga una población hasta de 150,000 habitantes; y cuando esta sea mayor de 150,000 y menor de 500,000, un presidente, un síndico y siete regidores de ma-- yoría relativa y hasta dos de representación proporcional; --- cuando tenga más de 500,000 habitantes, un presidente, dos sín-- dicos, nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de re-- presentación proporcional.

El ayuntamiento establece y define las acciones, criterios-- y políticas con que deben manejarse los recursos del munici--- pio. Los cargos de sus integrantes son obligatorios y su desem-- peño sólo puede ser dispensado, por causas que calificará el -- propio consejo.

Los ayuntamientos como órganos de representación popular -- reflejan la pluralidad social existente en la comunidad y, en ese sentido, son una unidad política, entendida, como síntesis de contrarios.

Están impedidos para formar parte de los ayuntamientos los militares en ejercicio, los ministros de cualquier culto, los servidores públicos del Estado, los integrantes de los cuerpos de policía, seguridad pública y tránsito estatal y municipal, -- así como, los tesoreros y secretarios de los ayuntamientos --- cuando no se separen 60 días antes de la elección, lo mismo se estipula para los empleados al servicio de la Federación que -- aspiren a estos cargos de elección popular.

El ayuntamiento es el órgano rector del municipio. Las decisiones tomadas como cuerpo colegiado, se denominan resolucio-- nes de cabildo, mismas que son asentadas en un libro especial de actas, llamado libro de cabildos.

Cabe subrayar que, el número de regidores será siempre im-- par, como hemos visto y, si el número de ellos es menor de nueve, formará parte del ayuntamiento un síndico; si es igual o -- superior a ese número, serán dos los síndicos. 4

Las elecciones de ayuntamientos se hacen cada tres años, -- previamente se realizan procesos de selección interna entre -- los partidos políticos, como resultado de esos procesos políticos y electorales existen cuerpos edilicios de diferentes niveles de formación, variables de una realidad a otra, lo que dificulta, por lógica, el acuerdo y consenso en la toma de las decisiones internas. A lo anterior, se le auna la concentración

4 Gobierno del Estado de México "Manual de Administración Municipal" op. cit. p. 22

del poder, por parte de los presidentes municipales y se entiende que, en ocasiones, debido a estas realidades entre otras, las sesiones de cabildo resulten un mero formalismo protocolario.

Un factor más de resistencia al desarrollo municipal es que en ciertas ocasiones los servidores públicos, ven al municipio como una empresa de beneficio personal. Por ello, sería conveniente para los ayuntamientos, que antes de entrar en funciones, no sólo expusieran un programa de acción para la atención de las necesidades de la población sino, también, que precisaran la factibilidad de los proyectos y programas, procurando integrar los anhelos y aspiraciones de la comunidad en su formulación y ejecución.

El gobierno municipal se fundamenta en la representatividad de quienes ejercen su autoridad. El poder municipal, se otorga al ayuntamiento, como órgano representativo de elección popular directa. Además de sus miembros electos, cada ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines cuenta con un secretario, un tesorero y los servidores públicos que la administración municipal requiere, según sus reglamentos y recursos. Con excepción del secretario, los demás servidores, no forman parte del cabildo.

5. 1. 1. LA RENOVACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

En el Estado de México, como sucede en todo el país, los ayuntamientos se renuevan cada tres años. El 30 de diciembre del último año del ejercicio municipal, un representante del ejecutivo del Estado o el presidente municipal saliente, toma la protesta de ley al presidente municipal electo, quien a su vez lo hace a los demás miembros del ayuntamiento entrante. La pro

testa se toma en los siguientes términos: "Señores miembros - del Ayuntamiento: ¿ Protestan ustedes cumplir con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal". Los interpelados deberán - contestar: "Sí protesto". 5

Generalmente, en el mismo acto se dá lectura al plan de go**bi**erno, a los programas y proyectos de trabajo que esa adm**in**istración se propone realizar durante el período de su ges**ti**ón.

El ayuntamiento saliente da posesión de las oficinas muni**ci**pales al ayuntamiento entrante, el 1.º de enero a las nueve horas. El nuevo presidente municipal en la primer sesión de cabildo hace la siguiente declaratoria: "Queda legítimamente**in**stalado el Ayuntamiento del Municipio de ... que deberá fun**ci**onar durante los años de : ... " 6 El ayuntamiento entrega los fondos municipales mediante el corte de caja respect**iv**o, así como, los inventarios correspondientes. Dentro de las normas que establece el reglamento para la entrega y recep**ci**ón de las dependencias de la administración municipal, que básicamente contempla los siguientes:

1. El arqueo de caja
2. El inventario de bienes inmuebles
3. El inventario de la maquinaria y equipo
4. El inventario de bienes muebles
5. El inventario de vehículos
6. La relación de acreedores diversos
7. La relación de deudores diversos
8. El inventario de expedientes de archivo
9. El inventario del material bibliográfico
10. Los certificados de no adeudo de los ser**vi**dores públicos

5 Montaña, Agustín. op. cit. pp. 14 - 15

6 Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica Municipal.
Art. 30

11. Las manifestaciones de disfrute de derechos laborales de los empleados.
12. El inventario de expedientes de personal.
13. El informe de actividades y/o trabajos en proceso.
14. El inventario de recursos humanos.
15. La relación de cuentas.
16. La Relación de acuerdos de cabildos pendientes de ejecución.
17. La relación de asuntos tramitados o en proceso.
18. El paquete de renunciaciones del personal de confianza, etc. 7

En la renovación de los ayuntamientos se pueden presentar - casos atípicos por ejemplo, cuando uno o más miembros del - ayuntamiento entrante no se presentan al acto de toma de protesta, sin causa justificable, el representante del ejecutivo o el presidente entrante lo exhortarán a que cumpla con sus - obligaciones, si en un término máximo de tres días, no se pre - sentáse, entonces se llamará al o los suplentes, que sustitui - rán en forma definitiva a los propietarios.

Otro de estos casos que la ley prevee, es el siguiente, si en un término de cinco días, no se ha tomado la protesta al - ayuntamiento entrante, la legislatura local o la diputación - permanente a propuesta del ejecutivo del Estado, designará a los miembros faltantes para integrar al nuevo ayuntamiento; - mientras tanto, el gobernador dictará las providencias necesi - rias para guardar la tranquilidad y paz pública. De estimar - lo conveniente, podrá designar un consejo municipal que se en - cargue provisionalmente de la administración.

7 Procedimiento de Entrega de los Ayuntamientos Municipales 1982. Contaduría General de Glosa, y la XLVIII Legislatu - ra del Estado de México.

En caso de que no se hubiera verificado la elección de algún ayuntamiento o se hubieren declarado nulas, el gobernador propondrá a la legislatura local o a la diputación permanente la designación de un ayuntamiento provisional; el ayuntamiento provisional tendrá las mismas facultades y obligaciones, que los de elección popular.

Los miembros de un ayuntamiento que no se presenten a la toma de protesta o toma de posesión, o bien, al desempeño de sus funciones, pueden ser consignados por el ejecutivo del Estado, por su falta de responsabilidad.

En la integración de los ayuntamientos, debería ser condición bien ponderada, que lo formaran los elementos más representativos de las diversas áreas de actividad del municipio.

5. 1. 2. EL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

Los ayuntamientos para resolver los asuntos de su competencia sesionan, cuando menos, una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de inmediata y urgente atención, pudiéndose declararse en sesión permanente cuando algún asunto lo requiera. En terminos de ley las sesiones del ayuntamiento son públicas, salvo excepciones declaradas por éste, pero en la realidad sucede lo contrario; las sesiones se realizan, cotidianamente, en la sala de cabildos y cuando la solemnidad del acto lo requiere, en un recinto declarado oficial.

Los cabildos sesionan con la mayoría de los miembros y sus acuerdos son tomados, en la misma forma, mediante voto directo. En caso de empate al decidir sobre un asunto, el presidente del cabildo tendrá voto de calidad. Los acuerdos podrán --

revocarse cuando contravengan la disposición de alguna ley.-- Cuando los acuerdos se refieran a normas de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas de -- cabildo, que suscriben los miembros del ayuntamiento.

Las sesiones extraordinarias se pueden realizar siguiendo las formalidades previstas en la ley, cuando algún asunto requiera urgente solución y lo soliciten, por lo menos, dos de los miembros del cabildo. De una sesión pública se puede pasar a una secreta. Las sesiones estarán presididas por el presidente municipal y, en su defecto, por el regidor que le --- supla temporalmente. Todos los miembros del ayuntamiento tienen igualdad de derechos en las deliberaciones. A las sesio-- nes debe asistir el secretario del ayuntamiento para levantar las actas que den constancia de los acuerdos.

Las actas se levantan en un libro especialmente autorizado para este fin, que contiene una relación clara de los asuntos tratados sus resoluciones, la transcripción de las opinio-- nes en pro o en contra de los acuerdos. Se deben insertar de maner- íntegra las iniciativas, proposiciones, proyectos de ley, dictámenes de las comisiones, indicando si las conclusio-- nes fueron tomadas por mayoría o por unanimidad; en cada acta firman los que intervinieron en la sesión dando fe el secreta-- rio del ayuntamiento.

Los miembros del ayuntamiento tienen la obligación de asis-- cir a las sesiones y en caso de tres faltas consecutivas, sin causa justificada, se llama a los suplentes. El presidente mu-- nicipal, el regidor primero y el síndico (s), es conveniente que residan en la cabecera municipal dada la importancia de sus cargos.

Es necesario destacar que, no pueden ser miembros del mis-- mo ayuntamiento, parientes consanguíneos, dentro del cuarto

grado o por afinidad dentro del segundo.

Los integrantes del ayuntamiento, que asistan al cabildo, no podrán abstenerse de votar. Si con independencia del voto de calidad, del que hemos hablado, persistiera el empate; el asunto se resolverá en la siguiente sesión, debiendo asistir los elementos que hubieren faltado. Si en esta última no se obtiene mayoría, se tendrá por desechada la propuesta.

La sesión de cabildo debe sujetarse a la orden del día, -- que se señale con anticipación; las convocatorias a las sesiones ordinarias las hará el presidente municipal; en las sesiones extraordinarias, se tratarán exclusivamente los asuntos -- para los que se convocó.

En las sesiones públicas, los espectadores guardarán comportamiento y no deberán realizar demostraciones de ningún género. El presidente municipal podrá llamar al orden a cualquier persona que, interrumpa la sesión. Si apesar de las providencias, que dicte el presidente, no se puede mantener el desarrollo de la sesión, podrá continuarse en forma privada.⁸

Las sesiones inician pasando lista de asistencia. El secretario da lectura al acta de la sesión anterior, con el propósito de que se apruebe o instrumenten los arreglos correspondientes; enseguida, el cabildo desahoga los asuntos que integran la orden del día.

Los miembros del ayuntamiento que falten, injustificadamente, a los cabildos podrán ser sancionados con una multa, de acuerdo al reglamento interior del ayuntamiento.

5. 1. 3. LAS FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Las funciones del ayuntamiento para el cumplimiento de sus -- fines, son de tres tipos:

- I. De legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio.
- II. De ejecución y gestión para el cumplimiento de los ordenamientos legales.
- III. De inspección y vigilancia, relativos al cumplimiento de las disposiciones que les competen. 9

El ayuntamiento, generalmente, se erige en los meses de -- enero y agosto, de cada año, en funciones legislativas. En el primer mes para expedir o reformar el bando de policía y buen gobierno, que contiene las disposiciones que requieren el régimen y la administración; y, en el segundo para formular la iniciativa de la ley de ingresos municipales, que regirá el -- año fiscal inmediato, misma que debe remitirse al ejecutivo -- de la entidad antes del 10 de octubre. 10

Dentro de las funciones legislativas, también, es posible -- enmarcar la expedición de los reglamentos internos y disposiciones administrativas de observancia general.

Terminando el período legislativo, por llamarlo así, el --- ayuntamiento realiza las funciones administrativas de inspección y gestión necesarias, para la satisfacción de las necesi -- dades y hacer que se cumplan las disposiciones legales y re--

9 II. Ayuntamiento de Toluca, 1982-84. Bando Municipal 5 de Febrero de 1983. pp. 5 - 6

10 Gobierno del Estado de México. Manual....op.cit.p. 26

glamentarias, que rigen al municipio.

Las disposiciones que dicte el ayuntamiento en sus períodos administrativos y de inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven, y el responsable de la ejecución de éstos será el presidente. Las funciones de inspección y auditoría son ejercidas, por conducto del síndico (s) o comisiones nombradas para este fin.

No todos los municipios tienen atribuciones idénticas, Virgilio Muñoz, dice que, es necesario recalcar que, éstas son muy variadas, condicionadas y determinadas por elementos de la realidad como la capacidad económica, la ubicación geográfica, su desarrollo industrial, la densidad geográfica, el desarrollo agropecuario, etc. Sin embargo, sus atribuciones están contenidas en los reglamentos locales y leyes orgánicas municipales. 11

5. 1. 4. EL CUESTIONAMIENTO A LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y JURISDICCIONALES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

El cuestionamiento de la facultad legislativa de los municipios ha sido constante, en virtud de que, el poder legislativo de la República Mexicana se encuentra depositado, formalmente, en el Congreso de la Unión que, como se sabe, se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La función principal del Congreso General es crear las normas de derecho positivo que posibiliten el desarrollo del país y la convivencia social dentro del ámbito federal. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamenta en el artículo 71 que, el derecho de creación e inicio de las leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los dipu

11 Muñoz, Virgilio. op. cit. pp. 107-108

tados y senadores del Congreso de la Unión, de acuerdo al --- proceso jurídico de creación de las leyes, que considera las siguientes etapas: Discusión, aprobación, sanción, promulgación e iniciación de la vigencia.

Acorde a lo anterior, los estados de la República tienen a su vez un Congreso Local como manifestación concreta de su -- poder legislativo, integrado por diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, que se renuevan cada --- tres años. Las leyes que emanen del Congreso Local, tendrán - jurisdicción exclusiva en la entidad federativa.

No obstante lo anterior, advierte Flores Gómez Carbajal, - citado por Virgilio Muñoz, materialmente algunos actos de los municipios pudieran considerarse de naturaleza legislativa, - tal es el carácter de los siguientes:

- a). La formulación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, que determinan el régimen fiscal para un ejercicio contable;
- b). La iniciativa de leyes relativas al orden municipal ante los Congresos Locales;
- c). La formulación y expedición de reglamentos, que regulan el funcionamiento interior del ayuntamiento y los órganos de la administración municipal;
- d). La expedición del Bando de policía y - buen gobierno y reglamentos de observancia general en el municipio. 12

12 Flores Gómez Carbajal. Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa 1976. Citado por Muñoz, Virgilio. en op. cit. pp. 50 y 108 - 109

Los municipios en México, de hecho, también, realizan funciones jurisdiccionales, lo que no quiere decir, que sean -- órganos formalmente jurisdiccionales, ya que de serlo formarían parte del poder judicial de la entidad, pero si, materialmente resuelven asuntos de carácter jurisdiccional, al dirimir conflictos y controversias de individuos y grupos. - Como dice Virgilio Muñoz, sí, la función jurisdiccional supone la situación de duda o conflicto preexistente; supone --- también dos pretensiones opuestas que se contraviene con una norma particular, o bien, a una incertidumbre en la interpretación, alcance o aplicación de una norma. La función jurisdiccional de hecho dentro del municipio, se manifiesta a través de la aplicación de sanciones y la solución de conflictos de interés. Por tal razón, Gabino Fraga, también asegura que, tanto la imposición de sanciones como la resolución de consultas constituyen materialmente actos jurisdiccionales.

13

Consideramos que, la justicia es un elemento fundamental del municipio y no se puede fortalecer, si le quitamos -- algunas de sus facultades elementales; por ello, en el Estado de México, se ha procurado que la justicia menor regresara a la rectoría municipal, con la libertad para que los ayuntamientos puedan designar a los jueces municipales y, sean éstos quienes establezcan la coordinación técnica con el Tribunal Superior de Justicia de la entidad y las unidades que se le subordinan.

5. 1. 5. LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL AYUNTAMIENTO.

Las decisiones de los ayuntamientos tienen que ajustarse a derecho, en caso contrario, los particulares pueden interponer recursos administrativos para evitar que las resoluciones de la autoridad municipal afecten sus derechos o inte---

reses procurando obtener, por ese medio, una revisión del acto, que se anule o se reforme, en caso de comprobarse la ilegalidad o inoportunidad del mismo.

Los elementos del recurso administrativo considerados por Virgilio Muñoz, son, de manera enunciativa, los siguientes:

- 1). La existencia de una resolución administrativa, que afecte un derecho o un interés del particular recurrente.
- 2). Señalar las autoridades administrativas ante quien debe presentarse.
- 3). Fijar el plazo para interponer el recurso
- 4). Los requisitos de forma y elementos que deben integrar el documento de recurso.
- 5). La fijación del procedimiento para la tramitación del recurso, con especificación de pruebas, etc.
- 6). La obligación de la autoridad revisora, de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

El municipio, de acuerdo a los elementos que presenta el recurso administrativo.

- 1). Emite una resolución, que desafecta los derechos del particular.

- 2). Generalmente es al presidente municipal o al ayuntamiento a quienes se impugnan los actos.
- 3). El plazo en que se interpone el recurso, varía de tres a quince días.
- 4). La autoridad argumenta los elementos que determinaron la resolución.
- 5). En caso de actos del presidente municipal, generalmente, se hace cargo de ellos el síndico municipal. 14

5. 1. 6. LAS COMISIONES

Para la atención de los problemas, la vigilancia de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, se designan entre sus miembros comisiones, que puedan revestir el carácter de permanentes o transitorias. Las comisiones no tienen facultades de gobierno, debiendo someter a la consideración del cabildo o del presidente municipal, la ejecución de sus acuerdos. La comisión de gobernación y seguridad pública la encabeza el presidente municipal, y la de hacienda el síndico. Las comisiones pueden constituir parte de la administración municipal y este sistema es adaptable a todas las necesidades. 15

Las comisiones estudian, examinan y promueven perspectivas de solución; vigilan que se ejecuten las disposiciones y acuerdos de cabildo; las comisiones pueden ser, entre otras:

14 Ibid. pp. 113-114

15 Gobierno del Estado de México, Manual... op. cit.
p. 18

Educación; Cultura y Bienestar Social; Desarrollo Agrícola, - Ganadero y Forestal; Desarrollo Económico; Administración; - Mercados; Servicios Públicos; Estadística; etc., y su integración se hace, en la mayoría de los casos políticamente, - considerando entre otros factores, la confianza y la capacidad.

5. 1. 7. FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO

Se considera como facultades, obligaciones y atribuciones de los ayuntamientos, las siguientes:

1. Formular el Bando de policía y buen gobierno.
2. Formular la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos.
3. Formular el Reglamento Interno del Ayuntamiento.
- 4 La Administración del Patrimonio Municipal.
5. La promoción y fomento de la educación
6. La promoción del desarrollo económico y material de la comunidad
7. El nombramiento de las comisiones internas y auxiliares, necesarias para la atención de los problemas de la comunidad

8. Vigilar y auditar, evaluar y programar, el desarrollo de las actividades de los órganos que conforman la organización municipal
9. Crear las oficinas y departamentos administrativos necesarios, para la satisfacción de las necesidades
10. Contratar los servicios y la realización de obras materiales convenientes, la ejecución de los programas de interés general.
11. Con la autorización de la legislatura, contratar empréstitos a largo plazo, que rebasen el período de la gestión gubernamental.
12. Convocar a elecciones de autoridades auxiliares y de organismos de participación ciudadana.
13. Conceder las licencias y permisos a los servidores públicos del ayuntamiento.
14. Resolver los nombramientos y remociones de los servidores públicos del municipio.
15. Promover y garantizar la paz y la seguridad pública en el ámbito municipal. 16
16. Asignar a los regidores, la supervisión, estudio y vigilancia del desarrollo de los programas y proyectos de las unidades

de la organización municipal, procurando el cumplimiento de sus obligaciones y la responsabilidad de sus actos.

17. Nombrar al presidente sustituto, en caso de ausencia temporal o accidental del propietario. 17
18. Formular las normas reglamentarias de ob servancia general necesarias para la or ganización y prestación de los servicios municipales y, las que aseguren la tran quilidad y seguridad de las personas, -- sus bienes y la moralidad pública, etc.
19. Dividir administrativamente el territo rio municipal en delegaciones, subdelega ciones, sectores, manzanas o modificar - la división existente.
20. Promover con la aprobación de la legisla tura, la categoría y denominación políti ca a los centros de población.
21. Concesionar los servicios públicos soli citando, en su caso, la aprobación de la legislatura.
22. Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas de la administración munici pal.
23. Enviar los planes y programas de trabajo al ejecutivo del Estado, para su coordi nación con los de carácter estatal.

24. Designar a los miembros de la Comisión de Planificación y desarrollo, entre otros.
25. Crear y reglamentar el funcionamiento de los Consejos de colaboración y órganos de participación ciudadana.
26. Solicitar, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
27. Municipalizar los servicios públicos que estén a cargo de particulares.
28. Nombrar al secretario, tesorero y jefes de departamento, a propuesta del presidente y removerlos en causa justa.
29. Celebrar convenios de coordinación y colaboración con otros municipios de la entidad, con el Estado o particulares, remitiéndolos a la legislatura, por medio del ejecutivo, para su aprobación.
30. Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente o el ayuntamiento.
31. Sujetar a los trabajadores al servicio del municipio al régimen de seguridad social.
32. Dotar de panteón a los centros de población. 18

33. Iniciar leyes y decretos ante el congreso local y federal en materia municipal.
34. Rendir al congreso del Estado, a través de la contaduría general de glosa, las cuentas del gasto público.
35. La adquisición de bienes y servicios, de acuerdo a la Ley y Reglamentos municipales.
36. Acrecentar, en lo posible, el patrimonio municipal.
37. Fomentar las actividades deportivas y culturales.
38. Auxiliar a las autoridades estatales y federales en el desarrollo de los planes y programas, que impliquen al municipio.
39. Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que las actividades de los particulares se desarrollen conforme a derecho.
40. Cuidar y mantener actualizada la estadística municipal.
41. Suspender a los miembros del ayuntamiento, en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas y delitos oficiales.
42. Formular y ejecutar el plan de desarrollo

urbano municipal, conforme a los planes - estatal y nacional, comprendiendo, en este sentido, los planes parciales de desarrollo urbano en cada comunidad.

43. Participar, en la atención de los procesos de conurbación, de acuerdo a la ley.
44. Ejercer las atribuciones en materia de de claratorias, provisiones, usos, reservas y destinos de las areas que conforman el suelo municipal.
45. Institucionalizar los foros y formas de - participación ciudadana, para definir los procesos de ejecución y aprobación de pl nes, proyectos y programas de la administración municipal.
46. Informar anualmente y cuando se considere necesario, a la población, del estado- que guarda la administración y el ejercicio del presupuesto público.
47. Prevenir y combatir en coordinación con las autoridades del sector salud, el alco holismo, la prostitución, la adicción a las drogas y las conductas antisociales.
48. Autorizar los ajustes presupuestales para el eficaz desarrollo de la administración financiera.
49. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones en materia de elecciones y cultos.

50. Sancionar a los infractores de la reglamentación municipal.
51. Cuidar y fomentar el embellecimiento de los centros de población.
52. Establecer y regular el funcionamiento de los asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales, y proveer lo necesario para su sostenimiento.
53. Aceptar herencias, legados y donaciones, que se hagan a favor del municipio.
54. Designar la oficialidad, la gendarmería y los empleados de ésta, excepto el caso de la capital del Estado. 19
55. Revisar las actividades ejecutadas por los miembros del ayuntamiento, en ejercicio de sus funciones.

Es necesario subrayar que, los ayuntamientos necesitan de la aprobación de la legislatura local para:

1. Obtener empréstitos que excedan el plazo de su gestión.
2. Dar, durante su gestión, en arrendamiento bienes municipales por un plazo que exceda el término de su período.

3. Celebrar contratos de administración de obras y prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones que excedan - el período de su gestión.
4. Desafectar del servicio público los bienes municipales.
5. Cambiar las categorías políticas de los centros de población. 20

5. 1. 8. LAS PROHIBICIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

La ley, también, señala las prohibiciones de los ayuntamientos y, de ellas, se pueden enlistar las siguientes:

1. Enajenar, grabar o dar en posesión bienes del municipio, sin las formalidades que establece la ley.
2. Establecer contribuciones no estipuladas en la ley de hacienda municipal.
3. Cobrar impuestos alcabalatorios.
4. Retener o invertir con fines distintos, - las cooperaciones de los particulares destinados a la ejecución de obras públicas.
5. Tratar directamente asuntos del municipio fuera del territorio del Estado.
6. Conceder empleos en el municipio, a cónyuges o parientes de los miembros del ayuntamiento.

7. La estricta prohibición de evitar la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase; grabar la entrada de los mismos o el paso por su territorio.
8. Conceder licencias para juegos de azar.²¹
9. Ejercer atribuciones o facultades que la ley no les concede.
10. Rehusar el cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone.
11. Desconocer a las autoridades estatales y federales.
12. Dispensar a sus miembros o empleados, el cumplimiento de sus obligaciones o responsabilidades.
13. Dictar disposiciones relativas a derecho privado.
14. Hacer erogaciones fuera del presupuesto, sin autorización del Congreso Local.
15. La reelección de sus miembros para el -- período inmediato posterior. 22
16. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados.

21 Gobierno del Estado de México Manual...op. cit. pp. 26-27

22 Montaña, Agustín. op. cit. pp. 18-19

5. 2. EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Al presidente municipal le corresponde la función ejecutiva y es el presidente del consejo. Ejecuta las decisiones tomadas por el ayuntamiento, dado que, el ayuntamiento es quien tiene facultades decisorias. Aunque, en la práctica, es necesario reconocer que, nuestro sistema municipal es una forma de gobierno casi personal, fincada en un alcalde fuerte, lo que no justifica, que el alcalde puede nombrar o cesar - funcionarios y jefes de departamento, sin tomar en cuenta a la comuna, entre otras prácticas, aunque sea el responsable de la actividad administrativa.

El sistema del alcalde fuerte tiene como principal inconveniente, que descontinúa el desarrollo municipal, causa el abuso de poder y el autocratismo. De tal modo que, el presidente municipal realiza libremente la administración del municipio, cuando debería hacerlo en base a los criterios y - políticas establecidas por el ayuntamiento. Con ésto, el -- presidente municipal incluso, puede llegar a tener la suficiente influencia para nulificar la existencia del consejo, generando, en consecuencia, un gobierno de alcaldía con poca o nula delegación de autoridad.

Eduardo Guerrero del Castillo, establece que, el presidente municipal debe planear, organizar, dirigir y controlar las actividades en el municipio, poniendo a discusión y prueba los programas de trabajo que presentan los órganos a su cargo, coordinar las tareas del sector público con las - que pueda realizar el sector privado. Representar al ayuntamiento en la firma y celebración de contratos; establecer - las medidas necesarias para corregir o preveer desviaciones que perjudiquen los intereses del municipio. Es el responsable del manejo adecuado de las relaciones públicas. 23

23 Guerrero del Castillo, Eduardo "Modelo de Organización Municipal y Descripción Funcional de Puestos". Los Municipios de México. op. cit. pp. 152-156

El alcalde como responsable de la administración del municipio, recibe un sueldo fijado por el consejo, aunque en la generalidad de los casos, el sueldo de los integrantes del consejo es fijado por el presidente municipal, este objeto-debería ser, según nuestro punto de vista, materia de ley o reglamento.

El presidente municipal preside las sesiones del ayuntamiento, además, es el órgano de comunicación directa entre el municipio y el Gobierno del Estado, con los otros ayuntamientos de la entidad; los demás miembros del consejo están impedidos, de hecho, para intervenir en las relaciones-formales con esas autoridades.

El presidente municipal tiene como tarea fundamental, - en términos generales: Cumplir y hacer cumplir la constitución de la República, la propia del Estado, la Ley Orgánica Municipal y las disposiciones que emanen del bando de Policía y buen Gobierno; dirige la actividad de la policía municipal, para asegurar la conservación del orden y la tranquilidad pública; controla la calificación de las infracciones al Bando y reglamentos, visita los poblados del municipio - para conocer sus problemas y procurar sus soluciones y, rinde un informe anual de labores. 24

El presidente municipal se renueva con los ayuntamientos, cada tres años, en la realidad, es el centro de gobierno. - El consejo es, tan sólo, un cuerpo de vigilancia, pues cuando se concentra el poder también se concentra la responsabilidad, despreciando al mismo tiempo, el ánimo y deseo de -- hombres valiosos que pudieran ser provechosos para la administración municipal; por lo anterior, creemos que para --

ser servidor público en un municipio, se reclama experiencia, sencillez y eficiencia, para influir positivamente en las decisiones que afectan la vida de la comunidad.

5. 2. 1. LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Estas pueden variar de entidad a entidad según las leyes orgánicas respectivas. Sin embargo, podemos enunciar como las más comunes y generales, las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y acuerdos emanados del cabildo.
2. Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto en ellas; y voto de calidad, en caso de empate.
3. Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando los asuntos lo ameriten o lo soliciten, por lo menos, la cuarta parte de sus integrantes.
4. Celebrar a nombre del ayuntamiento o por acuerdo de éste, los actos y contratos necesarios, para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios municipales.
5. Ordenar la publicación de leyes, reglamentos y disposiciones de observancia general en el municipio.
6. Proponer al ayuntamiento, los nombramientos de secretario, tesorero y autoridades auxiliares de las divisiones políticas del territorio municipal.

7. Nombrar y remover, a empleados y funcionarios municipales, con acuerdo - del ayuntamiento.
8. Vigilar, que los órganos administrativos se integren, coordinen y respondan a las necesidades para las -- que fueron creadas.
9. Inspeccionar las dependencias municipales, cersiorándose de su eficacia y disponiendo de los apoyos necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.
10. Dirigir y vigilar, el funcionamiento de los servicios municipales y la -- aplicación de los reglamentos correspondientes.
11. Vigilar el cumplimiento de los planes federales, estatales y municipales de Desarrollo Urbano.
12. Formular y poner a la aprobación del ayuntamiento, el plan municipal de desarrollo urbano, con las declaraciones de provisiones, usos, reservas y destinos del suelo.
13. Vigilar la recaudación del ingreso - en todas las ramas de la hacienda pública municipal y, que la inversión de los fondos se haga con estricto - apego al presupuesto.
14. Resolver las peticiones de los particulares en materia de permisos, que siempre serán temporales y revocables y, nunca gratuitos.

15. Ejercer vigilancia sobre templos y ceremonias religiosas, en término del artículo 130 Constitucional y sus reglamentos.
16. Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
17. Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio, cuando el término sea mayor a los quince días.
18. Informar al ayuntamiento una vez al año, del estado que guardan los asuntos municipales. 25
19. Publicar el bando de policía y buen gobierno.
20. Integrar y vigilar, el funcionamiento de los consejos de colaboración municipal, las comisiones municipales y comités auxiliares.
21. Autorizar las ordenes de pago de la Tesorería conforme al presupuesto, de acuerdo con el síndico y secretario del ayuntamiento.
22. Informar al ayuntamiento, del modo en que se han cumplido sus acuerdos y resoluciones. 26
23. El presidente municipal podrá auxiliarse de los miembros del ayuntamiento, formando comisiones permanentes y o transitorias. 27

25 Presidencia de la República. Manual... op. cit. pp. 31-32

26 Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica Municipal. Artículo 44.

27 Ibid. Artículo 46

24. "El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento, en litigios - en que éste fuere parte; cuando el síndico esté impedido para ello o cuando se - niegue a hacerlo, para lo anterior, deberá contar con la aprobación del ayunta-- miento". 28
25. Dar cuenta al ejecutivo del Estado de -- los asuntos relacionados con la adminis-- tración municipal. Comunicándole cual--- quier novedad que ocurra en ella.
26. Conceder licencia económica hasta por -- diez días a los empleados del ayuntamien-- to, para períodos mayores deberá contar-- con la aprobación del consejo.
27. Auxiliar a las autoridades judiciales, - cuando lo requieran, en el ejercicio de-- sus funciones.
28. Formular antes del primero de octubre de cada año, en coordinación con el síndico y el tesorero los proyectos de prespues-- to y, someterlos a la consideración del - ayuntamiento.
29. Tomar protesta legal a los miembros del-- ayuntamiento y empleados municipales.
30. Auxiliar a las autoridades educativas a formar el padrón escolar de la municipa-- lidad.
31. Formar la estadística municipal y rendir los informes, que le demanden otras auto-- ridades.

32. Solicitar, al ejecutivo del Estado el respaldo de la seguridad pública, en última instancia, para hacer cumplir sus resoluciones.
33. Requerir por conducto del ejecutivo estatal el auxilio de las fuerzas federales, en caso de motines y alteraciones graves del orden público.
34. Cuidar que los centros de reclusión municipal funcionen de acuerdo a los reglamentos respectivos.
35. Vigilar que se cumplan las disposiciones relativas a inhumaciones y exhumaciones; y la relativa a la salud pública, persiguiendo coordinadamente con las autoridades respectivas la vagancia, la prostitución y la drogadicción.
36. Representar al municipio ante los tribunales con todas las facultades de un apoderado. 29

5. 2. 2. LAS PROHIBICIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Son prohibiciones expresas del presidente municipal, las siguientes:

1. Distraer fondos y bienes municipales, hacia objetivos distintos a los que están destinados.
2. Realizar funciones de jueces en materia civil o penal.

3. Ausentarse del ayuntamiento sin licencia.
4. Cobrar personalmente o por interpósito, - multa o arbitrio.
5. Aprovechar los empleados y policias para asuntos particulares. 30
6. Imponer contribuciones o sanciones, no se ñaladas por la Ley de Ingresos u otras -- disposiciones municipales.
7. Utilizar su autoridad e influencia, para hacer que los votos de las elecciones recaigan en determinadas personas.
8. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal. 31

5. 3. LOS SINDICOS

El síndico o los síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros, procurar el interés municipal y representarlo jurídicamente en los litigios en que fuere parte; ocasionalmente, realizan funciones de auxiliares del ministerio público en el levantamiento de diligencias de averiguación previa, donde esta autoridad no existe. En el Estado de México, la Ley de Hacienda Municipal les otorga la facultad de inspeccionar la Tesorería Municipal y vigilar el cumplimiento de las leyes hacendarias. Como responsable de la comisión de hacienda, - sólo tiene facultades de inspección y vigilancia; por ello, no podrá dar órdenes, sólo sugerencias, lo primero sólo -- como integrante del cabildo y en la proporción alicuota que le corresponde.

30 Gobierno del Estado de México. Manual. op.cit.p.38

31 Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica Municipal. Artículo. 45

Los síndicos por los requerimientos del cargo deberían ser abogados de profesión, ya que la responsabilidad de representar con eficacia los intereses municipales y auxiliar al ministerio público, reclaman el conocimiento de las ciencias jurídicas.

5. 3. 1. LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS SINDICOS SON, GENERALMENTE, LAS SIGUIENTES:

1. La procuración, defensa y promoción de los intereses del municipio.
2. La representación jurídica del ayuntamiento en litigios en que éstos fueren parte y la supervisión de la hacienda municipal.
3. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio.
4. Presidir y formar parte de las comisiones para las que fuere designado.
5. Supervisar que las relaciones de rezago en los pagos a la tesorería, sean liquidadas.
6. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería, vigilando que la aplicación de los gastos llenen los requisitos legales y se hagan conforme al presupuesto.
7. Vigilar que las multas que impongan las autoridades administrativas y jueces municipales ingresen a la tesorería.
8. Cersiorarse de que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva.
9. Vigilar que se remitan, oportunamente, las cuentas de la Tesorería a la Contaduría General de Glosa.

10. Asistir a las visitas de inspección que hagan otros organismos, a la tesorería -- del municipio.
11. Practicar a falta del Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas a esa dependencia, a las 24 horas siguientes del acontecimiento.
12. Intervenir en la formulación del inventario de bienes muebles e inmuebles del municipio, haciendo que se inscriban en un libro especial, con expresión de sus valores y características que permitan su fácil identificación. Vigilar que el inventario esté al corriente y, que se anoten las altas y bajas de los bienes inventariados.
13. Regularizar la propiedad municipal.
14. Intervenir en las comisiones, cuyos dictámenes y resoluciones afecten al municipio.
15. Vigilar que los servidores públicos municipales cumplan con la manifestación ---- anual de sus bienes. 32
16. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en ellas, con voz y voto.

5. 3. 2. LAS FACULTADES DE LOS SINDICOS COMO AUXILIARES DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.

Entre las facultades de los síndicos como auxiliares de los agentes del ministerio público, podemos enunciar las siguientes:

1. Recibir las denuncias y querellas, que le sean presentadas.
2. Practicar las primeras diligencias de averiguación previa en los asuntos que ten--gan conocimiento.
3. Remitir al Agente del Ministerio Público, de la circunscripción a la que pertenezca, las diligencias en un plazo máximo de 72 horas de haberlas iniciado, si no hubiere detenido; y se hubiera, en un término de veinticuatro horas.
4. Ejercer las funciones de auxiliar del Mi--nisterio Público en los Juzgados Municipa--les que no sean cabeceras de distrito.

Los síndicos forman parte del Ministerio Público como -- sus auxiliares; las acciones investigativas que éstos reali--cen, en ningún caso llegarán al ejercicio de la acción pe--nal, exclusivamente intervienen en la preparación de la acción procesal. En el ejercicio de su función deberán ser -- asistidos por su (s) secretario (s) o, en su defecto, por -- dos testigos de asistencia, que signarán las diligencias a fin de dar fe de lo actuado; hacer uso de taquígrafía, la -- fotografía, el cine, las gravaciones y otros medios, 33 -- que deberán asentar en las actas, con el propósito de ser -- más objetivos en la investigación que los ocupa.

Las actas de averiguación previa deberán observar los re--quisitos de fondo y forma, según el delito, así como el de--bido aseguramiento de personas, cosas y el señalamiento de lugares, para remitirlos al Agente del Ministerio Público, -- ya que la persecución de los delitos corresponde a estos --

funcionarios y a la Policía Judicial, ambos bajo la autoridad del Procurador General de Justicia de la Entidad.

Los Síndicos Municipales al actuar deben observar, las siguientes prescripciones:

- a). Testar con una línea delgada las palabras equivocadas para facilitar su lectura.
- b). Salvar palabras entrecerradas, mediante constancia al final del acta.
- c). Evitar las abreviaturas.
- d). Escribir fechas y cantidades con número y letra.
- e). No dejar espacios, ni hojas en blanco.
- f). Recabar las firmas de quienes intervienen en la diligencia.
- g). Estampar la huella del pulgar derecho --- cuando, las personas que intervienen en la diligencia, no sepan firmar haciendo constar ese hecho.
- h). Autorizar, con la firma del secretario o de dos testigos de asistencia, las diligencias inmediatamente después de practicadas.
- i). Foliar, rubricar y sellar las hojas del acta.
- j). Actuar en original y cuatro copias. 34

Para iniciar una averiguación previa y ejercitar, en su caso, la acción penal, es requisito de procedibilidad la --

presentación de denuncia, acusación o querrela, ante el funcionario público. (Art. 16 Constitucional). Los síndicos, - por tanto, deberán encuadrar la denuncia o querrela dentro de los términos de los artículos del Código de Procedimientos Penales. Como ejemplo, en el Estado de México, se observan las siguientes normas:

PRIMERA.- Proceder de oficio en la investigación de delitos de orden común de que reciba denuncia.

SEGUNDA.- Proceder por querrela de parte en los casos - que determine el código penal de la entidad, - asentando en la comparecencia, respectiva, el siguiente texto "que presenta formal querrela en contra de ... ", o bien, "que viene a querrellarse formalmente en contra de ... " 35

Los delitos en los que puede proceder, previa querrela - de la parte ofendida, son los siguientes: Estrupo, rapto, - adulterio, abandono de familiares, injuria, difamación, calumnia, robo con la intervención de terceros, robos al interior de familias, abusos de confianza y daños en propiedad ajena con motivo del tránsito de vehículos o cometido por imprudencia. 36 Cuando las denuncias o querrelas se presenten por escrito, se recibirán recabando, para el efecto, la ratificación de las mismas, por parte de los interesados, con el propósito de que proporcionen los elementos necesarios para la integración de la averiguación previa.

En caso de delitos que se persigan de oficio, se recomienda aplicar las siguientes medidas: Auxiliar a las víctimas, asegurar a los inculpados; conservar las huellas o vestigios del hecho delictuoso y, la tipificación del delito.

35 Ibid. p. 128

36 Idem

De acuerdo con lo anterior, en el cuerpo de la declaración, debe recabarse:

a). Los generales del denunciante

1. Nombre;
2. Orígen;
3. Vecindad;
4. Domicilio;
5. Edad;
6. Grado de instrucción;
7. Estado civil;
8. Ocupación;
9. Relación de parentesco.

Se les tomará protesta de ley a quienes declaren en calidad de testigos, y, a los menores de dieciocho años se les -- exhorta a conducirse con verdad. Al inculcado también se le exhorta para que se conduzca con verdad, en relación a -- los hechos que se le impugnan. Se asientan las razones, constancias y acuerdos a que se refieran los datos, observaciones particulares y apreciaciones del -- funcionario en relación a los hechos.

Las funciones de los síndicos como auxiliares del ministerio público terminan con la procuración de la comprobación del hecho delictivo, en los términos de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Penales. Sobre la comprobación del cuerpo del delito, se advierte que, en caso de lesiones debe practicarse la inspección ocular del cuerpo lesionado, asentar los resultados en el acta, describiendo --

características peculiares de las alteraciones de la salud física e indicando su localización; tal situación es aplicable también en caso de homicidio.

Los lesionados deberán ser examinados por peritos médicos legistas, quienes entregarán un certificado, el cual deberá anexarse a la averiguación haciendo constancia en el acta. En caso de homicidio se ordenará la práctica de la autopsia correspondiente, a través del médico legista, en ningún caso, los síndicos municipales determinarán la dispensa de la misma. En caso de aborto o infanticidio se practicará inspección del cuerpo de la madre, del feto o infante, según el caso. En el caso de robo, será necesaria la imputación del denunciante, de no existir ésta, se investigará de oficio la procedencia de la cosa robada por parte del inculpado, se recibirán testigos de preexistencia y falta posterior de lo robado, y se investigará si la víctima estaba en situación patrimonial de adquirir legítimamente la cosa que afirma robada; en último caso, bastará la confesión del inculpado. En los casos de violación, los médicos legistas deben llevar a cabo el exámen ginecológico de la víctima y dictaminarán, si ésta presenta ruptura del himen o signos de coito reciente o de violencia, generalmente, contusiones en los brazos, cara, palma de las manos y antero-posterior de los muslos. En caso de estrupro, los médicos deberán dictaminar respecto a la floración y coito reciente, además, la posibilidad de embarazo; el exámen ginecológico podrá ser útil, además, para la comprobación del adulterio y el incesto.

El síndico debe tomar en cuenta que, el acusado por un delito no puede ser obligado a someterse a un reconocimiento médico, aunque pueden emplearse los servicios médicos de

prueba, las confesiones, los testimonios, careos y la confrontación pericial, etc. Cuidando que la prueba sea idónea o útil para la investigación de los hechos delictuosos denunciados.

Respecto al aseguramiento de huellas, instrumentos y objetos del delito, es menester, que los objetos e instrumentos del delito se remitan conjuntamente con la averiguación al agente del ministerio público, previa fé de los mismos; los cadáveres deben ser identificados por medio de dos testigos, en caso de que sea un desconocido, se expondrá al público en un lugar adecuado, desde el punto de vista sanitario, por un plazo de veinticuatro horas; también, es necesario tomar fotografías y agregarlas a la averiguación, describiendo minuciosamente los objetos y vestimenta del cadáver y publicar las fotografías, de preferencia, en el periódico de la localidad, asegurar los objetos valiosos, desde el punto de vista patrimonial e investigador. En estado de duda, deberá consultar al agente del ministerio público, con el propósito de que le indique la forma en que se debe desarrollar la averiguación. 37

5. 4. LOS REGIDORES

Los regidores son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar la buena marcha de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos, así como, los encargados de aportar los elementos de juicio y opinión, en los cabildos, tendientes a mejorar la administración.

Los regidores en cabildo, determinan la forma y contenido de la administración, cumpliendo además con las comisio

nes que se les asigne en forma individual o colectiva, las comisiones como hemos visto, puede ser, como lo señala Agustín Montaña, las siguientes:

- a). Gobernación;
- b). Seguridad Pública;
- c). Educación;
- d). Comunicaciones;
- e). Obras Públicas;
- f). Salubridad;
- g). Agua y Saneamiento;
- h). Agricultura y Ganadería;
- i). Comercio;
- j). Industria;
- k). Trabajo;
- l). Silvicultura;
- m). Jardines y Parques Públicos;
- n). Alumbrado Público;
- ñ). Desarrollo Urbano;
- o). Estadística, etc. 38

La asistencia a las sesiones de cabildo es una obligación de primer orden para los regidores, donde toman parte activa en las deliberaciones para el cumplimiento de los fines del municipio. En las discusiones tendrán voz y voto; pueden proponer las iniciativas que consideren pertinentes --- para la buena marcha de la administración municipal. Pudiendo desempeñar comisiones temporales, permanentes, especiales y las de representación que el ayuntamiento les confiera, debiendo rendir informes con regularidad sobre el desarrollo de las mismas. Alertan al ayuntamiento sobre las deficiencias o faltas a la debida prestación de los servicios o desarrollo de los programas o proyectos municipales, debiendo en todo caso objetar la realización de gastos indebi

dos que autoriza el presidente municipal o los acuerdos tomados por el ayuntamiento, que quedar fuera de su competencia o facultades. Pueden visitar los departamentos que integran la organización municipal, para darse cuenta del desarrollo de las actividades. 39

Los regidores, en un veinticinco por ciento de la totalidad, podrán convocar a sesiones extraordinarias del cabildo, haciéndolo a través del presidente y, por los medios que, - disponga el reglamento interior del ayuntamiento.

Los regidores sólo tienen facultades de inspección y vigilancia, en los ramos bajo su cargo. Deben abstenerse de -- dar órdenes a los funcionarios y al público. Sus funciones ejecutivas sólo las pueden ejercitar como cuerpo colegiado en las sesiones de cabildo. Los regidores en orden jerárquico pueden suplir las faltas temporales del presidente.

Cuando algún regidor deje de asistir a tres sesiones consecutivas de cabildo, sin causa justificada, el presidente municipal le exhortará a que concurra al cumplimiento de -- sus obligaciones, si no lo hace, el ayuntamiento lo declarará cesante y, en todo caso, llamará al suplente para que -- cubra la vacante por el tiempo que reste del período. El -- ayuntamiento podrá consignar al regidor faltista por abandono de sus funciones. Los regidores necesitan licencia del ayuntamiento para separarse de sus funciones y estas podrán -- ser temporales o definitivas, las primeras serán las que no excedan de quince días; las faltas temporales de los regidores, no se suplirán ; cuando excedan del período fijado podrá llamarse al suplente respectivo. Si faltase el suplente, la legislatura a proposición del ejecutivo designará al -- sustituto (s). 40

39 Ibid. p. 22

40 Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica Municipal. Arts. 139-140

Las faltas al reglamento interno, se sancionarán con multa y, en delitos del fuero común, tienen como consecuencia la suspensión del cargo municipal, a partir del momento en que se dicte el auto de formal prisión. No gozarán de fuero alguno los consejales así como ningún funcionario municipal, tratándose de delitos comunes, pudiendo ser enjuiciados por la autoridad respectiva, sin necesidad de declaración previa. 41 Tratándose del presidente municipal y jueces menores, es necesario, que el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, declare haber lugar a formación de causa.

En el Estado de México, con la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos se supera la tesis que establecía, que los regidores y síndicos serían juzgados por el ayuntamiento como jurado de hecho y por el Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial a que corresponda, para el sólo efecto de aplicar la pena. 42

Son causas de inhabilitación de los puestos de elección popular, en el caso de los ayuntamientos, el abandono de sus funciones por un período mayor a quince días consecutivos, sin causa justificada; por inasistencia a tres sesiones de cabildo, sin razón justificada; cuando existan entre los miembros del ayuntamiento conflictos que hagan imposible el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de las competencias; cuando se dicte auto de formal prisión por delito doloso; y, por incapacidad física o legal. 43

Se considera una grave falta a la libertad municipal, -- que los ejecutivos de los Estados intervengan en la inhabilitación y consecuente remoción de los miembros del ayuntamiento, y que la Legislatura Local o Diputación permanente

- 41 Gamás Torruco, José. El Marco Jurídico del Municipio Mexicano. Los Municipios de México. op.cit.p.115
 42 Gobierno del Estado de México. Manual...op.cit.p.55
 43 Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica Municipal Artículo 142

designen los sustitutos a iniciativa del ejecutivo estatal. Sin embargo, en caso de ausencia de la totalidad de los --- miembros propietarios y suplentes de un ayuntamiento, por imposibilidad física o legal que impida el desempeño de sus funciones, dado que un municipio no puede carecer de autoridad, es conveniente que el ejecutivo del Estado esté facultado para intervenir ante la legislatura local o la diputación permanente y, pueda proponer la designación de un ayuntamiento sustituto, que concluya el período respectivo. 44

En caso de falta absoluta, si la falta ocurre en la primera parte del período, se podrá convocar a elecciones extraordinarias; en caso de que ocurra en la segunda parte del período, se procederá conforme a lo descrito con anterioridad. Aunque hay que destacar que, en este caso, la ley niega a la población la posibilidad de intervenir en la designación de sus autoridades. 45

5. 5. LAS AUTORIDADES AUXILIARES

Las autoridades auxiliares son los delegados de los ayuntamientos en las poblaciones del municipio y, sus atribuciones son; el mantenimiento del orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos, conforme al Bando de Policía y buen gobierno.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Estado de México, son autoridades auxiliares; los Delegados Municipales, los Subdelegados Municipales, que actúan dentro del ámbito de una Delegación, los Jefes de Sector y los Jefes de Manzana; por cada propietario existe un suplente.

44 Ibid. Art. 145

45 Gamás Torruco, José. op. cit. pp. 112-113

La selección de los delegados y subdelegados puede hacerse de acuerdo a una terna formulada por el ayuntamiento, -- puesta a la consideración de los vecinos, para que éstos -- elijan de los candidatos al más idóneo, de acuerdo a la voluntad expresada por la asamblea o mediante escrutinio; --- quien obtenga la mayoría de la votación será delegado o subdelegado, y suplentes, los que les sigan en número. Los delegados y subdelegados entrarán en funciones, al siguiente día de su elección. 46

Aunque se ha descrito la formalidad que la ley señala, -- es recomendable, que la voluntad popular intervenga y determine el nombramiento de sus representantes, para evitar conflictos y resistencias por parte de quienes auxiliarán a la autoridad, las elecciones, por lo general, se realizan en el mes de enero del primer año del gobierno municipal.

Las autoridades auxiliares durarán en su cargo tres años, pudiendo ser removidos si existe causa justificada, en todo caso, se llamará a los suplentes, si éstos no se presentan, el ayuntamiento designará a los sustitutos.

Los jefes de sector tendrán las mismas atribuciones que los delegados y subdelegados, la diferencia entre un delegado y un jefe de sector es que, los primeros actúan en las comunidades y los segundos en el área urbana. Los delegados y jefes de sector deben ser ciudadanos con vecindad en el sector o delegación correspondiente, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos; deben saber leer y escribir; -- poseer honestidad y capacidad reconocidas, etc.

Las facultades y obligaciones de las autoridades auxiliares son enumerativa y no limitativamente; Dar aviso a la

autoridad municipal respecto de cualquier alteración en el orden público y las medidas preventivas tomadas para corregirlos; formar y remitir al ayuntamiento el padrón de niños en edad escolar y el de adultos analfabetos; elaborar y tener actualizado el censo de población de su circunscripción; facilitar todas las noticias y datos estadísticos que les sean pedidos; expedir los certificados requeridos por el encargado del registro civil; procurar que en su localidad se establezcan escuelas, que los niños en edad escolar y adultos analfabetas concurren a ellas y a los centros de alfabetización; dar parte al ayuntamiento de la aparición de cualquier calamidad pública, para que tomen las medidas convenientes; auxiliar en la detención de los delincuentes consignándolos a la autoridad competente del municipio; manifestar las deficiencias que noten en la prestación de los servicios municipales; auxiliar a los organismos municipales, estatales y federales en el desempeño de sus funciones. Los delegados y subdelegados municipales, así como, los jefes de sector y de manzana, tienen prohibido desempeñar funciones de tesoreros, por lo que, no podrán recaudar contribuciones, ni cobrar impuestos o multas de cualquier naturaleza, así como cooperaciones. 47 Simplemente, se limitarán en comunicar al presidente municipal las infracciones que se cometan al Bando de Policía y buen gobierno.

Los delegados municipales toman protesta de ley el 5 de febrero del primer año de la gestión de cada ayuntamiento.

Las faltas temporales de las autoridades auxiliares municipales, se suplirán por la persona que designe el ayuntamiento y, según convenga, es recomendable la celebración de un plebiscito, pero para evitar cualquier lucha política, se puede acreditar al suplente el carácter de propietario,-

ahora, si no concurren los suplentes, el ayuntamiento decidirá el procedimiento para designar los sustitutos.

Como hemos podido apreciar un elemento importante de la autoridad municipal en su representatividad, por lo menos formalmente, hemos intentado brindar los elementos que permitan conocer formal y realmente el funcionamiento de este gobierno, donde es posible apreciar una preponderancia del ejecutivo municipal sobre toda la organización del municipio.

VI

LA PLANIFICACION EN EL MUNICIPIO MEXICANO

6. 1. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL UN FRENTE CONTRA EL SUBDESARROLLO.

La administración municipal es una actividad que no puede visualizarse, en la actualidad, sin jerarquizar al desarrollo como el motivador fundamental del cambio social coherente de su realidad.

En la sociedad existen circunstancias generales que la dominan y condicionan, que se proyectan a todas las situaciones, de modo que lo particular refleja lo general. En nuestro país, la contradicción más aguda, actualmente, es el subdesarrollo en que vive gran parte de la población.

El desarrollo municipal no es un fin en sí mismo sino la fase primaria de un proceso más complejo que implica el desarrollo nacional, por ello, consideramos que, las autoridades municipales deben alcanzar un nivel de preparación que les permita, al tomar en sus manos la actividad administrativa primigenia de ese ámbito, ser eficaces en el logro de los objetivos que pretenden conquistar. Dado que, la administración no es sino un medio para satisfacer necesidades sociales. En materia de planeación es necesario emprender un esfuerzo que permita a los municipios alcanzar su significación y revalorar sus potencialidades en el proceso de desarrollo nacional.

Sin duda, vivimos una época de transformaciones y, en ella la administración municipal puede ser una instancia creadora de la nueva sociedad a la que aspiramos, ya que como actividad totali-

zadora, en su ámbito, adquiere primacía en la determinación social de su medio, aunque lo anterior no evade el conflicto que se encuentra contenido potencialmente en la comunidad, cuando se pretende materializar los fines sociales que la administración pública se propone.

Conviene referir que, en este proceso de significación municipal los empíricos han visualizado la administración de ese ámbito, desde lo particular de cada municipio separándola del proceso global que vive el país. En cambio, los ideólogos y dogmáticos omiten la referencia a la circunstancia particular, determinando al municipio y la actividad que en él se realiza como un subproducto del fenómeno nacional; ambas formas de captar la realidad pretenden instaurar métodos y procedimientos de proceder que, sin embargo, a la postre resultan incongruentes con la realidad que pretenden transformar.

En consecuencia, debemos adoptar una política realista que considere al municipio susceptible de modificarse empleando un instrumental teórico y práctico que dé cuenta de las fuerzas reales, que puedan producir los cambios que se desean. En el proceso, no puede confundirse la transformación de la realidad con la reproducción de la misma o, también, confundir la actividad sobre la realidad con la acción sobre el esquema abstracto, por tratarse de dos planos distintos de un mismo fenómeno.

En el desarrollo de la realidad social, como se sabe, todo es coetáneo los fenómenos se entrelazan e interrelacionan mutuamente, su estudio y comprensión, como su misma transformación sólo es posible a través de aproximaciones sucesivas, del desacierto al acierto y del fracaso al éxito, contando que este último es más accesible si se tiene conocimiento de su significado.

Sergio Ramos, opina que, en México hemos podido constatar el predominio de los objetivos prácticos sobre los objetivos teóricos. Por otra parte, no basta el conocimiento de los problemas sociales para explicarlos y superarlos, lo más importante quizá sea encontrar y tratar de modificar las causas que los determinan. No basta el estudio de la problemática, fundamentalmente se trata de orientar el proceso histórico, porque el objetivo final de los estudios no es ni la descripción, ni la explicación, por sí mismas, sino mitigar necesidades y resolver problemas, descubriendo y redescubriendo situaciones, vinculando los objetivos de la práctica con los objetivos teóricos y, a la inversa, profundizando en los aspectos esenciales de los hechos.

Los ayuntamientos mexicanos en la pretendida transformación de sus realidades tienen grandes tareas que cumplir, sin duda, iluminados por la teoría y ciencia administrativa pública, podrán orientar una actividad más eficaz.

El problema de la racionalidad, adecuación de medios a fines tanto para la administración pública como para la planificación es un problema teleológico, en el cual el conflicto particular pierde inmediatez haciéndose complejo al inscribirse a una red amplia de medios y fines, por ser ciertos fines medios de otros el problema de su definición supone tanto a los medios como a los fines, y estos últimos no se excluyen del problema. 2

El planteamiento teórico anterior nos lleva a considerar que, la inclusión geográfica y administrativa del municipio dentro de una entidad federativa no determina, mecánicamente, que las necesidades de ésta sean las mismas que la de los municipios; por ello, consideramos conveniente que cuando se habla de planificación evitar la mezcla de los intereses municipales con los de la entidad federativa, más allá de lo necesario, pues en el fondo

- 1 Ramos G., Sergio. Los Servicio Públicos de las Localidades en los Municipios de México. op. cit., p. 162
- 2 Escobar, Miguel. Apuntes de Teoría de la Administración Pública I. 27-X-78

tienen propósitos de distinta naturaleza lo cual, no significa que no pueda haber integración y coordinación de acciones, voluntades y recursos para la satisfacción de ciertas necesidades

Hasta ahora, el papel desarrollado por los municipios jamás - ha sido factor importante en el desarrollo nacional debido, entre otras cosas, a la falta de una estrategia general con momentos particulares que los impulsen hacia su pleno desarrollo.

Jorge Moreno Collado y otros autores, piensan que se ha vuelto tradición, en nuestro país, señalar la penuria y atraso en -- que subsiste el municipio; su subordinación a los centros de decisión política, su incapacidad para subsistir por sí mismos; la falta de instrumentos que hagan más rica la hacienda municipal y más ágiles los mecanismos para proveer de los servicios a la ciudadanía; sus intentos fallidos para hechar a andar planes regionales; el financiamiento limitado para unos y, el crecimiento --- casi ilimitado de la deuda para otros. La falta de racionalidad en la localización y expansión de las industrias y, la nula planeación urbana. 3

Mario Colín, en el mismo sentido, apunta que la primera impresión que nos producen nuestros municipios es de un total abandono y, agrega que ejemplo de ello son; las calles polvorientas y sucias, el empedrado desecho y lleno de yerba. El cúmulo de basuras e inmundicias. La abundancia de centros de vicio que expenden bebidas baratas que envenenan al pueblo, aruinan sus facultades y enervan su voluntad. El Gobierno Municipal debido a la falta de recursos económicos e iniciativa, no realiza, en la mayoría de los casos, obras materiales de importancia y concreta su labor a una administración rudimentaria. 4

3 Moreno Collado, Jorge. Los Indicadores Factores Sociales, Políticos y Económicos del Desarrollo y Subdesarrollo Municipal. op. cit. p. 80-81

4 Colín, Mario. op. cit., p. 133

Manlio Favio Tapia, opina que, la pobreza municipal se ha debido, fundamentalmente, a la concepción originaria del Art. 115 Constitucional, aprobado por el Constituyente de 1917 y al centralismo político, considera que los municipios siempre -- están recibiendo ayuda de los gobiernos de las entidades y de la federación; a veces en obras materiales que no responden a las urgencias o sus necesidades reales. 5

Los problemas descritos, se han convertido en un obstáculo real para el desarrollo del municipio, por ende, se demanda la creación de condiciones que hagan de él una corporación político-administrativa más digna y ejemplar, con una economía -- más amplia que permita materializar mayor bienestar. La comunidad misma tendrá que hacer un esfuerzo cooperativo para afrontar con sus recursos el cambio que el país exige. Los ayunta-- mientos deberán procurar ser los promotores de la organización social, para estimular, ayudar y enseñar a la gente a adoptar nuevos métodos y formas de convivencia; organizando para la -- producción, la salud, la promoción de la cultura, el desarro-- llo material, en fin para buscar la satisfacción de sus necesidades, ya que nada podrá realizarse sin el apoyo de la pobla-- ción beneficiada.

Si tomamos en cuenta que, la condición actual de los municipios refleja, según Mario Colín, una hacienda precaria, un éxodo alarmante de la población rural hacia las urbes determinando su pobreza. 6 Que en ellos se concentra el mayor número -- de necesidades insatisfechas, sobre todo, en los municipios rurales cuyas comunidades sufren un elevado índice de criminalidad, embriaguez e ignorancia, la insalubridad y una excesiva -- mortalidad de la población infantil, consecuencias de las múltiples enfermedades que diesman a nuestro pueblo. 7 A lo anterior, pudiera aunársele la deficiencia en la prestación de --

5 Tapia Manlio, Favio. Los Procesos Cooperativos y la Vida Comunitaria en los Municipios de México. op.cit.,p.191

6 Colín, Mario. op.cit.,p.p. 126-127

7 Ibid. p.p. 16-17

los servicios municipales. Los municipios mexicanos y sus condiciones de subdesarrollo, sin embargo, son reflejo en cierta medida de la situación general que vive el país y de la falta de coordinación en las tareas que pretenden el desarrollo social del mismo, ya que no podemos continuar coordinando sólo - pobreza y carencias, se necesita una mayor responsabilidad del Gobierno, en sus diferentes ambitos para lograr la plena satisfacción de las necesidades que impone la vida social. Nuestra pobreza es una condición superable, se pueden explotar más racional y técnicamente los recursos, procurar una mejor organización en las actividades productivas y, en este proceso, tenemos que hacer de nuestras administraciones municipales los instrumentos adecuados que el desarrollo reclama. Las palabras de Emilio Chuayffet son elocuentes, se trata de transferir mayores recursos materiales y humanos a quienes por tener menos -- les debemos más, no podemos estar tranquilos mientras en cada pueblo y en cada colonia marginada, no exista la infraestructura mínima para vivir con dignidad. 8 Más aún, sólo se puede mantener la estabilidad social y acrecentar el desarrollo, si contribuimos a abatir las desigualdades que existen actualmente.

El municipio en la promoción del desarrollo, además de su realidad plagada de carencias y necesidades, a pesar de tener las mejores intenciones y considerarse, así mismo, el organizador del desarrollo, teniendo aún los planes y programas teóricamente elaborados e incluso con posibilidades de financiamiento y asistencia técnica, etc., se enfrenta a otra condicionante, la de motivar a la población y grupos que en él existen, - pues si estos no están dispuestos a llevar a la práctica tales acciones, sino se crean los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad popular hacia los fines predeterminados, -

no se puede asegurar la plena ejecución y continuidad de las actividades, proyectos y programas. El municipio, antes que otra cosa, necesita que la población esté informada, conozca y abandere los planes, para que sea ella misma quien los ponga en práctica.

Aurelio González Sempe , argumenta que no basta la promulgación de Leyes y Decretos o la adopción de decisiones políticas y jurídicas para asegurar la materialización del pensamiento. Los planes y proyectos no son, ni pueden ser patrimonio exclusivo de las autoridades, sino un producto apoyado por la comunidad; se necesita que el municipio haga participe a la ciudadanía en la formulación y ejecución de planes, proyectos y programas. Que exista participación comunitaria amplia en los procesos de decisión general. Una forma de vitalizar al municipio es dotándolo de elementos organizativos que propicien su auto-desarrollo, que cada ciudadano se sienta partícipe y cada comunidad se incorporen a las comisiones y comités que para el efecto se integren. 9

Manlio Favio Tapia, afirma que, en nuestro país desde 1934- el P.R.I., ha tratado de implementar diversas técnicas para la planificación, señalando la problemática y apuntando las soluciones propuestas por ciudadanos, organizaciones y sectores, - en mesas de trabajo, asambleas y ponencias; sin embargo, sólo se inventarían los problemas, sin que exista el reconocimiento del gobierno y la continuidad en las metas, propósitos y en la actividad para concretizarlos. 10

Emilio Chuayffet, es determinante al afirmar que el municipio se ha ido transformando, de simple prestador de servicios- a promotor del desarrollo y el bienestar. Por lo que, a sus añejas atribuciones se agregan hoy otras nuevas en las que es

9 González Sempe , Aurelio. Administración Municipal y Administración Regional en los Municipios de México. op.cit. pp. 127-139

10 Tapia, Manlio Favio. op. cit. p. 195

responsable, corresponsable o meramente gestor. 11 Una de -- ellas, es la planificación del desarrollo integral.

En este propósito, el movimiento por la revalorización del papel del municipio en el desarrollo fue abordado, recientemente, en la consulta popular sobre la Reforma Municipal, con la pretensión esclarecer decididamente los cambios que es necesario concretar, desde los más variados enfoques y realidades, - para hacer del municipio una institución ejemplar.

Los gobiernos de las entidades federativas, como el Estado de México, han creado y no recientemente, en ese afán unidades administrativas de coordinación municipal, a fin de conocer mejor los problemas y necesidades de los municipios y establecer las relaciones de coordinación y organización necesarias para la solución eficaz de las demandas sociales. Otro mecanismo -- que pueden instrumentar, los Gobiernos Estatales, es dinamizar la atención regionalizada sobre todo operativa, desconcentrando y descentralizando responsabilidades y servicios; logrando mediante esos apoyos los medios para que el municipio alcance la atención que demanda, como promotor de la modernización y el desarrollo. De este modo, el municipio lograría más adecuadamente la consecución de sus fines, articulándolos con los de la región, la entidad federativa y el todo nacional.

También podrían implementarse planes de desarrollo regional que considerarán integralmente las obras públicas que los tres -- ámbitos de gobierno pretenden realizar, hilvanando pequeños -- proyectos, pero en dimensión regional, estatal y luego nacional, que respondan a la diversidad regional que impone características y necesidades diferentes de un medio a otro. Sólo así, es posible hacer real la potencialidad municipal en el logro -- extensivo de programas. Encontrando en los municipios, como lo dice Moisés Ochoa Campos, la razón de los grandes lineamientos nacionales, contribuyendo y haciendo posibles la planeación municipal, regional, estatal y nacional. 12

11 Chuayffet, Emilio. Discurso al rendir...op. cit. p. 13

12 Ochoa Campos. Moisés. op. cit. pp. 13-14

La administración municipal, sin embargo, debe enfrentar serios problemas, uno de ellos es que los hombres que, en ocasiones, ocupan los puestos administrativos y, aunque sean personas honorables, desconocen la mayoría de las veces, los elementos necesarios para el ejercicio de la administración pública, que en las circunstancias actuales, no puede manejarse con improvisación. Ya que esta exige profesionalismo, hombres de carrera, con experiencia teórica y práctica, y no sólo sentido común.

Tampoco deben, desde nuestro punto de vista, distribuirse los puestos públicos municipales por favores o recomendaciones, si no se posee la capacidad de respuesta eficiente y responsable, por ello, es conveniente instrumentar la participación de profesionistas, colegios y universidades; convocar, además, el concurso de las instituciones estatales y federales, para brindar la atención necesaria a los problemas municipales tendientes a la capacitación y orientación de los servidores públicos de esa institución.

Si el municipio es una corporación político-administrativa-primordial en la organización del país y, su labor fundamental, es el gobierno de la comunidad, la justificación de sus fines se haya circunscrita al desarrollo eficaz de sus actividades, no sólo en la prestación de servicios públicos considerados -- explícitamente por la ley, sino de todas las actividades de -- servicio público, como la construcción de obras materiales, el desarrollo de infraestructura para la salud, la seguridad pública y la administración interna, etc. Todo lo cual, pudiera permitir ver en el municipio la auténtica célula básica de la organización político-social de los estados, que no significa y nunca lo ha sido sólo un engrane del sistema político central, ya que representa una realidad que reclama para sí acciones diversas de carácter político y obras materiales como - escuelas, caminos, introducción de energía eléctrica, infraes-

estructura hidráulica, infraestructura para el desarrollo económico, etc. Traducibles en beneficios directos para la ciudadanía.

Los ayuntamientos no pueden permanecer indiferentes ante la necesidad de desarrollo deben sin contradecir el espíritu de sus facultades legales, con imaginación y creatividad, realizar programas ambiciosos con la condición que sean factibles y que respondan a la realidad donde se pretenden implantar, acordes con los lineamientos estatales y federales.

Otro problema al que, con frecuencia, se enfrentan los ayuntamientos en la toma de decisiones es la falta de información confiable y objetiva, ya que, generalmente, se carece de las estructuras que deben proporcionar los datos que reflejen la dinámica interna de cada municipio. Esto provoca confusión y falseamiento de la realidad sobre la que se actúa, así mismo, impiden una evaluación eficaz que permita corregir desviaciones, desequilibrios y, los fundamentos para la reorientación de la actividad programática.

Hablar del municipio mexicano no significa, como podemos apreciar, en la realidad homogeneidad, se trata de mosaicos combinados de desequilibrios y desigualdades, con desarrollos desiguales, comprobando que, aún en un mismo cotexto nacional, estatal y regional, coexisten localidades con distintos grados de desarrollo, aunque algunas lo están más que otras. En los municipios, de acuerdo a sus características, se necesita implementar programas inmediatos de acción múltiple para lograr su desarrollo material, que coordinados con los de los otros ambitos y los del sector privado, debidamente orientados disminuyan los efectos negativos del desarrollo desigual, creemos firmemente que, el municipio puede constituir un frente eficaz en el combate del subdesarrollo.

6. 2. LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA TIPOLOGIA MUNICIPAL.

El establecimiento de una tipología municipal constituye un medio teórico-práctico para abordar más eficazmente el estudio y realidad de los fenómenos públicos de ese ámbito.

Los municipios merecen un trato según sus condiciones, para fines ilustrativos conviene considerar los esfuerzos realizados por otros estudiosos, por ejemplo, el agregamiento de los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, de acuerdo a ciertos indicadores, como el número de habitantes, principales actividades económicas, servicios públicos con que cuentan, la característica de los asentamientos, además de --- otros, como la situación geográfica, la dispersión de la población, esta tipología podría permitir comprender sus realidades, sin menosprecio de otras tipologías que pudieran instrumentarse priorizando otras variables. El propósito de éstas, es --- constituirse en un medio del cual puede valerse la administración para difundir y ampliar el proceso de desarrollo a todas las regiones.

A continuación, se destacan las características de los tipos de municipios que se enunciaron, anteriormente, aunque sus datos necesitan actualizarse. Por haber sido tomados del manual de administración municipal, editado por la Presidencia de la República en 1981.

El municipio metropolitano.- tiene una población de más de 500,000 habitantes. Sus actividades económicas comprenden el comercio, la industria, el turismo, la agricultura y ganadería tecnificadas. Los servicios educativos se proporcionan con -- instituciones de todos los niveles, hasta postgrado; existen -- bibliotecas de servicio especializado, generalmente, proporcio

nan todos los servicios públicos. El asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas y poblados importantes. 13

El municipio urbano.- tiene una población de más de 150,000 habitantes. Sus principales actividades económicas son: La --- agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio y el turismo, entre otras. Los servicios educativos que proporciona alcanza hasta el nivel medio superior o sus equivalentes, en algunos casos, tiene escuelas tecnológicas. Los servicios públicos que proporciona son: Agua potable, energía eléctrica, drenaje, calles pavimentadas, limpia, parques y jardines, auditorios y centros deportivos, rastros, mercados y transporte urbano. El agrupamiento de su población se acentúa en -- más de dos comunidades importantes y poblados regulares. 14

La población de los municipios metropolitanos y urbanos, -- como lo afirma Fernando Cámara Barbachano, es de origen múltiple, el factor común es su residencia y las expresiones de su conducta están influidas, en forma determinante, por los me--- dios de comunicación masiva. 15

El municipio semi-urbano, su población es mayor de 60,000 - habitantes. Sus principales actividades económicas son: La --- agricultura y la ganadería, el comercio y la pequeña industria. Los servicios educativos que tiene son equivalentes al nivel - medio básico. Los principales servicios públicos que proporciona, son; agua potable y alumbrado, rastro y mercado, panteón, limpia y drenaje, en algunos casos. Los asentamientos humanos- están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la cabecera municipal. 16

13 Presidencia de la República. Manual...op. cit. p. 57

14 Ibid., p. 51

15 Cámara Barbachano, Fernando. op. cit. p.p. 67-68

16 Presidencia de la República. Manual...op. cit. p. 45

Estos municipios, mantienen rasgos de la forma de vida rural; los asentamientos en los poblados se hacen con cierto trazo, más o menos regular; algunas poblaciones periféricas cuentan con servicios públicos; la población, conserva características de su mestizaje y está dedicada a actividades tradicionales, agropecuarias principalmente. Dirigidas al intercambio y distribución de productos agrícolas y manufacturados; los poblados modernos al rededor de los cuales organizan estas poblaciones, son los que gozan de los servicios más importantes; -- cuentan con una red de caminos vecinales y regionales; que permiten agilidad en la movilización física, pero entre otras cosas les hace falta una infraestructura escolar sistemática. 17

El municipio rural.-- Su población es menor de los 60,000 habitantes. Los servicios públicos con que cuenta, son; agua potable y alumbrado, en algunos casos. Las principales actividades económicas, son; la agricultura y la ganadería, la pesca y la minería en pequeña escala. Los servicios educativos son, -- fundamentalmente, las escuelas primarias y, ocasionalmente, secundarias. Sus presupuestos son raquíticos. Sus asentamientos humanos se establecen en comunidades dispersas en el territorio municipal. 18

Fernando Cámara, subraya que la población de estos municipios ocupa los sitios más inaccesibles del país; sus comunidades en ocasiones, carecen de categoría política y no aceptan -- la autoridad del municipio, como es el caso de algunas poblaciones indígenas que aún persisten en algunos estados, como -- por ejemplo; Oaxaca y Chiapas. Su organización social esta determinada por el --nosotros--. Son grupos, generalmente, analfabetos que disponen de escasa infraestructura social y material, en ocasiones, sin servicios públicos. Integran un México desconocido. Su estructura económica es rudimentaria y totalmente --

17 Cámara Barbachano, Fernando. Las Subculturas. op.cit. pp. 66-67

18 Presidencia de la República. Manual..op.cit., p. 40

dependiente de los núcleos mestizos, basada en la labor de tierras comunales y ejidales, a veces se dedican a la alfarería y a la explotación de artesanías tradicionales. Son núcleos muy pobres y sus condiciones geográficas muy irregulares. Tienen grandes problemas de vivienda. La mayoría de ellos cuenta con una autoridad dual, cívico-religiosa, con poco acceso al mercado económico y político, su participación política se limita al ámbito comunitario. Se trata de campesinos que habitan lo que fueron haciendas y ranchos, con ingresos mínimos. El compadrazgo representa su forma de relacionamiento social. Son comunes, en su problemática, los conflictos de límites por terrenos comunales y ejidales, donde pueden llegar en sus disputas hasta la muerte en grupos. Son fanáticos religiosos. Tienen débil acceso a los avances tecnológicos. 19

Otras tipologías consideran las potencialidades económicas de desarrollo de los municipios y, es factible que, los municipios puedan hacer ejercicios internos en el mismo sentido.

6. 3. LA PLANIFICACION ES UN PROCESO GLOBAL.

La planificación es un proceso de carácter global, que pretende imponer racionalidad a la sociedad su conjunto, por consiguiente, las políticas sociales, económicas y administrativas que su desarrollo demanda atendiendo debidamente, los procesos que la determinan y condicionan en la realidad.

En los países subdesarrollados, como México, dada su escasa acumulación de capital y bajo nivel tecnológico, la sociedad civil se ha manifestado ineficaz para producir un desarrollo autónomo, semejante al que experimentaron los países hoy desarrollados. Ante las circunstancias, los sectores insatisfechos de la sociedad trasladan sus demandas al ámbito público deter

minando, en consecuencia, una ampliación de las esferas de actividad estatal, en todos sus niveles, lo que se traduce en -- una elevada injerencia del Estado en la vida social, circunstancia contraria a lo que se produjo en los países desarrollados. 20

Se ha pretendido atribuir el subdesarrollo sólo a condiciones internas de estas sociedades, excluyendo su determinación externa, para responsabilizar a la administración pública de las tareas incumplidas en lo económico, lo social y lo político.

La coyuntura permanente de crisis, político-económica y social, en estos países, se acentúa más con la aceleración del proceso de migración campo-ciudad, a partir del modelo de sustitución de importaciones, que aunado a otros procesos, como la marginalidad social, la conurbación y, otros más específicos, como la falta de profesionales y especialistas en Administración Pública y de otras carreras como la planificación urbana, salud pública, economía y finanzas públicas, etc. 21 Hacen más difícil las funciones del Estado, e involucrado en -- éste, el municipio y las dificultades inherentes a su propio desarrollo y de la población que le corresponde atender.

En los países subdesarrollados la satisfacción de necesidades, por parte del Estado, a través de la Administración Pública más que corregir los procesos irracionales que plantea el proceso económico a la sociedad, se propone mantener la cohesión social. Por esto, en los países subdesarrollados es característica la ausencia de un proyecto social y un proyecto político para llevarlo a cabo. En México, como en América Latina, las políticas públicas solamente han expresado hasta ahora

20 Escobar, Miguel. Apuntes de Teoría de la Administración Pública I. 10-I-79

21 Ibid. 12-I-79

los intereses y valores de ciertos sectores sociales, que dominan políticamente la sociedad. Por ejemplo, históricamente, en nuestro país en el período colonial dominaron los intereses mercantilistas, que generaron las economías manoexportadoras - en la minería y el agro. Durante el período independentista se manifiesta la política de una burguesía comercial incipiente, cuyo proceso de acumulación permite la formación de un capital industrial, minero y agrario, proceso que se corresponde con las tendencias liberales que manifiestan intereses proteccionistas. La consolidación del proyecto capitalista determina la penetración de intereses extranjeros en nuestro país; frustrando así viabilidad de nuestra burguesía y, por otro lado, fortalece las corrientes conservadoras en el Gobierno, al que se añaden el potencial político y económico de las naciones imperialistas, limitando con ello la diversificación productiva y se acentúa el carácter monoprodutor de nuestra economía.

La política pública en las sociedades subdesarrolladas, se puede decir que, no ha obedecido a un discurso teórico racional, constituyéndose por la mera proyección hacia la esfera pública de los intereses económicos, que buscan ser respaldados por el poder político. De este modo, las crisis sucesivas del propio capitalismo conllevan, necesariamente, a la corporativización de las masas pobres, que presionan a la institucionalidad demandando soluciones sociales, políticas y económicas. Estos procesos generan la emergencia de adecuaciones en la política estatal, el Estado mismo sufre una transformación cualitativa al pasar de Estado-policía a Estado regulador, iniciándose el logro de objetivos de política económica como el proceso de industrialización que se dio en los 40s., que, fundamentalmente, fué una demanda de las clases medias para no retornar a su condición campesina, mientras que, al campesinado no se le considera una fuerza política importante, en la implementación de los cambios que sufre la sociedad, motivados por el Estado.

Los primeros esfuerzos serios por planificar la economía -- aparecen a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial; sin embargo, los esfuerzos de los planificadores se tradujeron, fundamentalmente, en estudios de mercado y proyectos-específicos, aspectos considerados como planeación y no como planificación; ya que la planificación impone a la sociedad en su conjunto políticas sociales, administrativas y económicas, etc., fundadas en el estudio a fondo de las estadísticas, las matemáticas, la economía y la administración, donde encuentra su contexto el concepto de excedente productivo, que es base para la inversión. 23

El proceso de planificación para ser real debe ser política_umente instrumentado, relacionando inversión con demanda social; debe ponderar el equilibrio entre los sectores de la economía y armonizarlos entre sí; vinculando, también, una alianza política mayoritaria entre los grupos sociales, de acuerdo al sector fundamental de la economía, a los procesos de centralización y descentralización administrativa y los propios de la -- participación política.

La planificación más que una técnica es una ciencia, por lo tanto, no es patrimonio exclusivo de los países en proceso de transición al socialismo, ni de los países capitalistas desarrollados, que han realizado intentos por planificar su desarrollo social, tal es el caso de Francia, cuyo modelo trata de adecuar anticipadamente el volúmen total de la oferta con la demanda total, a través de la planificación regional; Holanda, donde implementaron procesos para ganar territorio al mar, sin embargo, éstos son intentos aislados y coyunturales de planificación, de propositividad política fundamentalmente. 24 Los países subdesarrollados también pueden y deben planificar su -

23 Ibid

24 Escobar, Miguel. Apuntes de Teoría de la Administración Pública I. 18-II-78

desarrollo, Miguel Escobar, dice que, las diferencias contextuales en la aplicación de la planificación han generado una polémica compleja de si la planificación es indicativa o imperativa, o si se puede hablar de planificación en su carácter global y programación en su carácter particular, etc., lo que sí podemos afirmar es que, la planificación dependerá de las circunstancias de la sociedad concreta que, no significa que no puedan aprovecharse elementos y experiencias de otros países, adoptando lo conveniente y necesario, pero procurando evitar los riesgos; los intentos por planificar el desarrollo municipal no deben aislarse de los problemas anotados, ni separarse del proceso global de planificación nacional.

6. 3. 1. LA PLANIFICACION MUNICIPAL COMO PARTE DE LA PLANIFICACION NACIONAL.

La actividad administrativa municipal debe inscribirse necesariamente en el marco de la planificación nacional y, en esta perspectiva, por modesto que sea un municipio la realización de sus planes contribuirá al logro de los objetivos globales.

Agustín Montaña, aconseja que, en la instauración del proceso planificador municipal es recomendable partir de la información y análisis de las demandas de la población, de grupos organizados, del análisis de las quejas y de las opiniones de los servidores públicos; de este modo, se puede integrar un diagnóstico de la productividad de la administración pública, para conocer la situación real del gobierno municipal, localizando sus limitaciones y proyecciones. Los planes municipales contendrán políticas, objetivos y metas, procedimientos de ejecución y control, que fundamentarán los procesos de presupuestación, que permitirán asignar recursos y responsabilidades, la evaluación de avances programativos, que permita anotar los niveles de eficiencia y las causas de las desviaciones. 25

La planificación municipal no debe entenderse solamente como parte de una campaña política, sino como punto de partida y proceso permanente del ejercicio administrativo público; procurando ser realista, en lo que se necesita y puede realizar en períodos trianuales contando con la participación comunitaria y la coordinación con los otros ámbitos de gobierno. La renovación de los ayuntamientos, por otra parte, no debe representar, necesariamente, un cambio en la línea del desarrollo que la realidad exige implementar.

Manlio Favio Tapia, piensa, refiriéndose a los planes municipales, que es indispensable limitarlos en el tiempo, con objetivos específicos, cuyo destino sea el beneficio de la comunidad, estimulando la participación popular voluntaria e instrumentando los mecanismos técnicos y administrativos de esa participación. 26

6. 3. 2. LA NECESIDAD DE CONTAR CON INFORMACION ADECUADA PARA LA PLANIFICACION MUNICIPAL.

Como ya hemos mencionado, un serio obstáculo al que se enfrenta el planificador municipal es la falta de información cuantitativa y cualitativa, suficiente y oportuna, de los procesos que se dan en el municipio, al respecto, Jorge Moreno Collado, afirma que, en ocasiones, lo que se encuentra es inexacto, falseado o equívoco, por lo que, es conveniente el funcionamiento de un órgano municipal, que recolecte, colectione y sistematice, la información de acuerdo a las necesidades y posibilidades, pues es necesaria una visión concreta de la realidad. Que cada municipio disponga de la información suficiente y confiable, de sí mismo, que considere las características naturales, la infraestructura, necesidades y recursos, etc. 27 Y, tam---

26 Tapia, Manlio Favio. op. cit. pp. 195-199

27 Moreno Collado, Jorge. op. cit., pp. 82-85

bién, conviene determinar con claridad, cuales son, las deficiencias y limitaciones internas y externas que tiene la administración municipal en la prestación de los servicios públicos.

Agustín Montaña, recomienda para mejorar la administración municipal partir del análisis de las quejas, como ya hemos anotado, lo cual influye en la determinación de los proyectos y programas de trabajo, que no sólo se cuantifiquen metas y objetivos, sino, fundamentalmente, el costo-beneficio pues de nada serviría la programación sin los elementos para evaluar y controlar las acciones, que permitan significar la productividad social de la administración. 28

Las demandas que se proyectan al municipio son susceptibles de clasificarse en dos grandes rubros; las que corresponden a los servicios municipales y las que quedan fuera de este ámbito; que son, fundamentalmente, las gestiones que tienen que realizarse ante las dependencias estatales y federales, empresas descentralizadas de estos ámbitos e instituciones privadas.

Para la proyección y determinación del impacto y peso específico de las demandas y apoyos es importante establecer mecanismos de consulta popular, que permitan estudiar y analizar los problemas, instrumentar la toma racional de decisiones, proporcionando atención inmediata y satisfaciendo, de ese modo, la confianza de las personas al ser escuchadas y consideradas en las decisiones públicas. Si bien, debido a las limitantes inherentes a la administración municipal, no se pueden eliminar muchas deficiencias, cuando menos, se deben conocer las causas que las provocan y las medidas que pudieran eliminar o

disminuir sus efectos negativos, haciendo participe a la población de esta problemática y creando así el consenso que reclama el acto de autoridad.

6. 4. LOS PRINCIPIOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION

Administrar, como dice Tejera Paris, frecuentemente citado por Miguel Escobar, es planificar y ejecutar. La planificación -- encierra un trasfondo político, que se fundamenta, al igual -- que la administración, en el devenir histórico. Los debidos -- procesos que la sustentan y expresan se ajustan a ciertos principios esenciales, estos son; la continuidad, la inherencia, -- la flexibilidad, la universalidad, la previsión, la factibilidad y la unidad. 29

Otro punto de vista, derivado de la necesidad de planificar los municipios, es el de Agustín Montaña, quien plantea como -- base para la planeación, los siguientes principios.

1. Productividad, el ayuntamiento debe utilizar los recursos disponibles, con la máxima eficiencia - posible, utilizando las técnicas de optimización, para evitar desperdicios.
2. Generalidad. La planeación de los servicios debe enfocarse a la satisfacción de las necesidades - de las mayorías.
3. Coordinación. Los planes deben diseñarse de - acuerdo con los intereses estatales y federales, para evitar duplicidad de esfuerzos.
4. Previsión. Los trabajos deben determinarse en -- función del tiempo de ejecución.

5. Desarrollo. Los planes municipales deben ser evolutivos en función del crecimiento de la población.
6. Continuidad. Los planes anteriores servirán para hacer ajustes y modificaciones con el objeto de actualizarlos.
7. Rentabilidad. Siempre que sea posible, se dará preferencia a los servicios que proporcionen una recuperación del gasto o que el ayuntamiento pueda obtener una utilidad. 30

El deber ser de la planificación es praxético, referido a la aplicación de la racionalidad a lo social por la sociedad misma. 31 Miguel Escobar, comenta que, planificación es la aplicación de la racionalidad como práctica a la existencia social y, su método deontológico, pretende establecer los principios para que esa práctica se torne en praxis.

La administración pública forma parte de las ciencias políticas y sería difícil comprenderla sin el auxilio de otras ciencias, como la planificación social, la economía política, el derecho administrativo, entre otras.

La planificación mientras más se ajusta a sus principios, más compromete a la sociedad a la que se aplica, configurando un sólo y único proceso, de acuerdo al campo al que se reflejarán sus productos, que pueden abarcar la sociedad, una entidad, una región, un municipio o un sector de la vida social, etc. - La planificación social supone y refleja el modelo de sociedad que pretendemos alcanzar y los requerimientos para lograrlo.

30 Montaña, Agustín. op. cit., p. 89

31 Ibid 5-VII-79 Escobar, Miguel apuntes de teoría de la Administración Pública.

El producto específico del proceso de planeación son los planes, proyectos y programas; un proyecto es una unidad productiva de bienes y servicios autosustentados, por ejemplo; un puente, una carretera, una empresa, etc., en cambio, el programa se refiere a una serie coordinada de acciones a realizar -- con la mira de obtener objetivos no factibles de ser autosustentados en una sola unidad de bienes y servicios, ejemplo de ellos son; las campañas de vacunación, reforestación y limpieza, etc., por tanto, la realización de un programa puede con--sultar la ejecución de uno o más proyectos, como partes integrantes del mismo. 32

Los planes municipales deben recoger, en su nivel, el momento político de la planeación nacional, estatal y regional, a estos últimos corresponde el establecimiento de las políticas-- y a los primeros la concreción de los proyectos y programas. Por consiguiente, importa a todos los niveles el conocimiento de la planeación y, por supuesto, las etapas y procesos de elaboración de un plan.

6. 4. 1. LA ESTRUCTURA Y ELABORACION DE UN PLAN

La estructura y el proceso de elaboración de un plan se refieren, en un primer momento, al diagnóstico que describe el funcionamiento de la realidad actual y las causas históricas que la explican, señala las ventajas y desventajas que ese funcionamiento muestra respecto a las metas y objetivos de la planificación nacional. Señala las fuerzas que actúan a favor o en contra del mantenimiento o cambio de la situación: ¿ a qué o a quienes se favorece o perjudica ?, ¿ cómo es la realidad en el momento ?, ¿ cómo las cosas llegaron a ser, lo que ahora -- son ?, ¿ qué información tenemos y cuál es su tendencia ?, -- ¿ qué factores inciden en la realidad determinándola ?. Para --

aclarar estas interrogantes se pueden utilizar diferentes métodos como la investigación documental, las progresiones, regresiones y correlaciones estadísticas, estudios de campo, etc.

El pronóstico, es otro momento del proceso y, se refiere a la proyección de la realidad hacia el futuro como si la realidad funcionara bajo las condicionantes establecidas por las relaciones causales previstas en el diagnóstico.

La elaboración de los planes no es un fin en sí mismo, pretende la concreción de proyectos y programas, así como la transformación orientada de la realidad, por ello, el plan debe señalar: Los objetivos que se persiguen directa o indirectamente, indicando los aspectos realizables en el tiempo y espacio. La actividad planificadora supone el ataque de las causas y no sólo de los efectos; los objetivos pueden ser funcionales y/o dimensionales, en tanto que, algunos pueden medirse en términos de producto específico y otros sólo representan factores de bienestar.

Las metas representan los logros parciales que inscritos en el tiempo y espacio permiten el logro de los objetivos planteados. Como dice Miguel Escobar, todo objetivo puede plantearse en términos de metas y submetas, dentro de la correspondencia de la escala medio-fin. 33

La discusión de un plan debe hacerse en dos sentidos: En un nivel técnico y otro político, ambos deben considerar el principio de coherencia; la coherencia interna privilegia los aspectos técnicos y, la coherencia externa los aspectos políticos sobre los técnicos, lo que produce a buscar la correspondencia entre la estrategia y las tácticas adoptadas por el proceso de planificación nacional.

En la planificación municipal el proceso de discusión de -- los planes está institucionalizado en las comisiones y cabildos donde los representantes populares, proyectando los intereses y valores de los grupos de los cuales emergen, realizan -- los ajustes necesarios a los planes antes de aprobarlos, para posteriormente pasar a la etapa de la ejecución, que compromete la realización de las actividades, y consecuentemente, vinculadas con el ejercicio presupuestal.

El control, es la parte de la ejecución que, da cuenta de la diferencia entre lo planeado y lo ejecutado, señalando las causas que originan ese desfase; finalmente, como actividad constante del proceso de planificación está la evaluación, que se nutre de la información del proceso de control y es base para la replanificación.

6. 5. LOS ORGANOS ENCARGADOS DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL.

Los municipios habituados a cumplir con los servicios tradicionales presentan rigidez para el desempeño de nuevas funciones que reclama el desarrollo social.

El municipio necesita rediseñarse, dado que, su forma y contenido han cambiado de propositividad para adecuarse a la -- realidad actual, en ese sentido, se ha convertido en una necesidad. Que sus actos y decisiones se hagan con plena conciencia del beneficio social que puedan reportar sus políticas; la necesidad de reformar continuamente la estructura municipal, y también, atacar algunas fallas administrativas, como la falta de una política económica definida, la ausencia de programas -- específicos, la falta de una asignación clara y oportuna de -- tareas y, cargas de trabajo, la distorsión en el manejo de información interna, la falta de métodos y procedimientos para

cumplir con los objetivos, la falta de recursos y la descoordinación interna de las oficinas municipales.

Los ayuntamientos deberían crear un órgano con funciones de planificación, política económica y presupuesto; encargado de definir los servicios, proyectos y programas de los cuales es responsable el sector municipal, que entre sus facultades pueda establecer, para esos fines, la coordinación sustantiva de los órganos municipales.

En fin, una unidad proyectora y de asesoría técnica del ayuntamiento que sobre bases más racionales de administración, control y evaluación, centralice las decisiones técnicas en torno a las inversiones, la formulación de programas y proyectos; que establezca los períodos de ejecución e introduzca la presupuestación por programa, logrando mayor coordinación entre las instancias municipales, estableciendo los procesos de comunicación eficiente de las decisiones y un mayor equilibrio en la distribución microregional del beneficio. 34

Además, le correspondería formular los planes con la participación de las oficinas municipales, asignar las cantidades que a cada una corresponden de acuerdo al presupuesto; la operación coordinada del presupuesto por programas y el establecimiento de un sistema de evaluación y control del avance de los programas. Finalmente, la introducción de sistemas, métodos y procedimiento de optimización en la ejecución de los planes.³⁵ Pero, sobre todo, tendría a su cargo la ejecución programática del plan trienal de desarrollo elaborado por el ayuntamiento, que es la síntesis de los propósitos y metas definidas para la realidad municipal durante un período trienal.

34 Ramírez, Saúl. Planteamiento para la Reforma Administrativa Municipal del II. Ayuntamiento de Toluca, México. -- Obra Inédita. 1982. pp. 1-7

35 Presidencia de la República, Manual. op. cit., p. 55

6. 6. LA PLANIFICACION MUNICIPAL ES OBJETO DE LEY.

El proceso de planificación se ha convertido en objeto de ley, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, -- establece que "para el cumplimiento de los fines y el aprovechamiento racional de los recursos los municipios, formularán planes y programas, éstos deberán contener en forma mínima los objetivos generales y particulares a corto, mediano y largo -- plazo, los procedimientos para lograrlos, contemplar los recursos financieros ordinarios y extraordinarios que se aplicarán en su realización; los estudios y elementos técnicos para formularlos considerando la división del territorio en zonas y -- destinos de los planes, según lo determinen las necesidades.

La ley establece que para llevar a cabo los planes es conveniente contar con un inventario de los recursos naturales existentes en el municipio; hacer un diagnóstico del estado actual de los centros urbanos, instalaciones y edificios públicos, -- las características de los servicios municipales, la delimitación del crecimiento urbano, las restricciones a la construcción de acuerdo a las características de la población, haciendo una memoria de cada comunidad en la que se expresen las necesidades a satisfacer, la información sobre el funcionamiento y prestación de los servicios y, finalmente, los recursos con que se cuenta para la satisfacción de las necesidades sociales consideradas como públicas.

Según esta ley, los planes contendrán planos, fotografías, -- informes y dictámenes que muestren el estado del territorio y elementos urbanos, una memoria y un programa de ejecución; incluirán las normas relativas a la reglamentación urbana y los estudios económico-financieros para la ejecución de los planes.

Establece el principio de temporalidad al decir que los planes y programas se elaborarán para un tiempo determinado de acuerdo a las necesidades, ejecutándose de acuerdo a la urgencia e importancia. Los planes deberán hacerse del conocimiento del Gobierno Estatal, para su coordinación. La preparación, aprobación y ejecución de los planes, estará a cargo de los órganos y funcionarios que determinen los ayuntamientos; éstos, finalmente, recabarán la autorización de la Legislatura Local cuando los planes y programas comprometan al erario por un término mayor a su gestión. 36

En el Estado de México, como seguramente sucede en otros Estados, existe una ley estatal de planeación, promulgada el 11 de enero de 1984, 37 cuyo propósito es pretender hacer congruentes los esfuerzos de la planeación nacional, con la estatal y municipal; ella establece en el Art. 4, que el proceso de planeación se sujetará a un instrumento rector, el plan de desarrollo del Estado, en base al cual se elaborarán y conducirán los instrumentos de la planeación estatal y municipal, por lo que, establece su carácter obligatorio para los ayuntamientos, de acuerdo a lo establecido en el Art. 18. En el Art. 10, de la citada ley, relativo a las facultades de la Secretaría de Planeación, en la fracción V, establece que, la coordinación de los programas de desarrollo del Estado con los municipios se establecerán en forma convenida; y, también, en la fracción X faculta a la Secretaría de Planeación a verificar los programas municipales.

Los ayuntamientos de la entidad elaborarán y aprobarán, los planes de desarrollo y programas municipales, Art. 34, pero conforme a las bases de coordinación que hubieren convenido con el gobierno del Estado y de acuerdo a las siguientes normas.

36 Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica Municipal. Arts. 7-14

37 Gobierno del Estado de México. Sistema Estatal Integral de Planeación. Tomo II. Ley de Planeación del Estado de México. Arts. 4, 10, 18, 34, 36, 41, 42, 49 y 57

- I. Los planes serán trianuales y se presentarán al poder legislativo, para su exámen y opinión, -- dentro de los tres primeros meses del año, que los ayuntamientos inicien su gestión administrativa.
- II. Los programas serán anuales y bajo ninguna circunstancia excederán al período de la gestión - administrativa, exceptuando casos de prioridades de desarrollo.
- III. Los municipios establecerán las relaciones de - los programas con sus presupuestos de egresos.
- IV. Excepto el primer año de su ejercicio, en el -- curso del mes de junio de cada año, los presidentes municipales informarán por escrito a la legislatura sobre el avance y resultados de la ejecución de los planes y desarrollo de sus municipios, y establece la posibilidad de ser convocados por el poder legislativo.

En el Art. 36 estatuye que los planes de desarrollo municipal se publicarán por bando municipal.

Al referirse a los convenios sobre planeación y desarrollo entre el Estado y municipios, establece, en el Art. 41, que -- estos tenderán a fortalecer la capacidad económica, administrativa y financiera de los municipios y a impulsar la capacidad-productiva y cultural de sus habitantes, de acuerdo con el --- equilibrio regional del desarrollo del Estado.

Legisla que el objeto de las acciones de coordinación entre el Estado y los municipios, Art. 42, será estimular el desen--

volvimiento armónico de las comunidades municipales, integrándolas en un esfuerzo colectivo que propicie el desarrollo integral del Estado; su objetivo es lograr la autosuficiencia económica y financiera de los ayuntamientos, para la eficaz prestación de los servicios municipales; estimular el crecimiento económico y promover el desarrollo social, establece la posibilidad de que el Estado proporcione asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos en materia de programación y presupuestación, hacienda y finanzas, administración y justicia, etc.

El Art. 49 declara al presupuesto de egresos y ley de ingresos municipales, como instrumentos de promoción, fomento y orientación del desarrollo.

Finalmente, el Art. 57 establece las responsabilidades que resultan por el incumplimiento de los compromisos que establece el proceso de planeación.

6. 7. LA PLANIFICACION CONTEMPLA UN PROYECTO POLITICO.

Manlio Favio Tapia, ha llegado a considerar que una de las causas que han dado como resultado la poca viabilidad de los trabajos enfocados al desarrollo municipal es la exclusión del factor político en los planes, aspecto fundamental que impide la realización cabal de los mismos. 38

La importancia de considerar los procesos políticos radica en que la administración municipal se da paralelamente a la actividad política, en contextos sociales específicos caracterizados por la pugna de intereses y valores contradictorios al interior de la comunidad que tienden a restar racionalidad a los debidos procesos que se predicán; ya que las soluciones --

técnicas y administrativas, jurídicas y económicas, pueden estar en contradicción con las soluciones políticas de dichos -- problemas. Por lo tanto, como anota Miguel Escobar, el principio general de una sana administración puede reducirse a la -- búsqueda de "la mejor solución posible". 39

La noción de proyecto político como lo concibe Miguel Escobar, sugiere dos niveles de análisis, en función de la estrategia que se relaciona con los planes; el primero se refiere al proyecto político en el plano institucional, que indica las modificaciones necesarias a la institucionalidad para que las decisiones de la autoridad encuentren un clima favorable para su adopción; lo que supone procesos de negociación, rediseño institucional y la creación, supresión o fusión de órganos, etc.- La realización de los cambios dependerá de las correlaciones - de las fuerzas de los grupos en el plano social, entendiendo - que dichas fuerzas son siempre dinámicas.

En segundo término el proyecto político comprende el sentido general que asumen las fuerzas políticas de la comunidad, en términos de alianza y compromisos. Las alianzas suponen compartir objetivos, mediatos y de largo plazo, que se reflejan en el proyecto social. Los compromisos en cambio pueden ser celebrados incluso con los adversarios del proyecto social y se refieren, normalmente, al plazo inmediato; cuando es entre adversarios supone una ventaja común, transitoria, que no elimina el antagonismo. 40

En suma, la planificación no es simplemente un proceso técnico, ya que, le es inherente el momento político de la génesis y desarrollo de los planes. Para que los planes se objetivicen habrá de referirlos, en primera instancia, al compromiso

39 Escobar, Miguel. Apuntes de Teoría de la Administración Pública I. 2-II-78

40 Escobar, Miguel. Apuntes de Teoría de la Administración Pública II 8-VI-79

del municipio con la comunidad, y el primer problema político - que se plantea es escoger un curso de acción entre varias proposiciones alternativas; donde cada una de ellas representa un costo oportunidad. La selección de los fines es en si un problema político que, implica la opinión pública en términos de los valores que la ideología propia genera y, los que poseen - otros grupos sectores de la población, que prefieren ciertos - fines en vez de otros, lo que origina una pugna política por-- que los fines seleccionados favorecen a unos y perjudican a -- otros, sin dejar de considerar que el logro de los fines se -- realiza con los recursos económicos que se extraen del produc-- to vial, afectando por esta vía la distribución del ingreso, vía presupuesto. 41

Consecuentemente, los responsables de concretar los proce-- sos planificadores no pueden pasar de lado el estudio y análi-- sis de los fenómenos políticos a los que ésta conlleva, ya que se trata de vincular el proceso técnico con la determinación-- de estrategias políticas, considerando las fuerzas que pueden-- apoyar los fines del proceso planificador, de tal modo, que la coalición que se integre sea suficiente para obtener la deci-- sión política que tienda a satisfacer una necesidad pública. - Si en la definición de la estrategia, la suma de fuerzas socia-- les que están a favor de los fines es débil o insuficiente, la planificación está condenada al fracaso. 42

La política pública desde el punto de vista político tiene-- dos tipos de objetivos; los estratégicos y los tácticos. El -- problema de la estrategia consiste en establecer la vialidad - política de la planificación, ya que lleva implícito el objeti-- vo de acumular poder con el consentimiento o alianza de fuer-- zas sociales, cuyos intereses y valores se reflejan en los fi-- nes de los planes. En ocasiones el cuestionamiento no se hace--

41 Ibid. 5-VI-79

42 Ibid. 8-VI-79

a los planes, sino a los valores que les son inherentes. Por lo tanto, los objetivos de los planes deben reflejar la alianza mayoritaria de intereses y valores a que convoca la sociedad particular, en consecuencia, a quienes participan activamente en la realización.

La estrategia es traducible en un proyecto social que privilegia ciertos intereses y valores, sobre otros. La planificación conlleva una estrategia y, en este sentido, debe ser respaldada por las fuerzas sociales que pretendan llevarla a cabo.

43

En la planificación municipal la política radica en el conflicto de intereses y valores, que se efectúa en esa esfera pública para definir un camino de acción. La política entonces, se halla íntimamente relacionada con la estrategia que define los fines, cuyos términos de resolución están en función del peso específico de los intereses y valores contrapuestos, que emergen del lugar que ocupan los seres humanos en la práctica social. El ser social puede estar consciente de sus intereses en dos formas; proyectándolos hacia lo inmediato como pura práctica social, o bien, proyectándolos históricamente al insertarse en la praxis social.

La adopción de una política no se resuelve solamente con la correcta definición de los fines sino con la solución paralela del promedio de los medios, respaldados por las fuerzas sociales en términos de una correlación de fuerzas que haga posible su logro. La estrategia en la administración pública no sólo se resuelve como problema administrativo sino, también, de alianzas y coaliciones entre las fuerzas políticas y sociales, para los cuales los fines son compatibles con sus intereses y valores; la diferencia está marcada por la conciencia social -

objetiva de las fuerzas, si es inmediateista o teleológica. La estrategia, por tanto, se limita a resolver el problema de definir esa coalición de fuerzas cuyo peso político haga factible y viable sus finalidades. 44

La planificación también tiene que ver con la táctica que define el orden eventual de las acciones para que sean congruentes con los fines, atendiendo a la forma en que actúan las fuerzas contrarias. La táctica constituye el planteamiento de las acciones que realizan a la estrategia, como respuesta a los fines, tanto propios como de los adversarios. 45

Para la planificación, la visión política, estrategia y táctica, define al proyecto administrativo en función de la coyuntura que determina un momento de la realidad, su concreción depende de resolver un conjunto de contradicciones principales y secundarias que se manifiestan en los conflictos de intereses y valores. La coyuntura define al momento de la realidad en términos del período histórico en que éste se inscribe; donde, las fuerzas sociales son el actor principal por la lucha que generan, situación que crea relaciones de cooperación y conflicto, haciendo indispensable el análisis de la correlación de fuerzas en el seno de la comunidad.

La política pública encierra un proyecto social, pero éste adquiere concreción por la capacidad resolutoria de los problemas, cuyos efectos realizadores transforman la estructura del poder social revolucionando la sociedad en términos de satisfactores, aspiraciones y demandas, cambios en la correlación de fuerzas, alianzas y conflictos que hacen que se tome una dirección y no otra, como producto de la síntesis de las contradicciones internas.

44 Escobar, Miguel. Apuntes de Política Económica. S/fecha

45 Idem

El proyecto político, que comprende el proyecto social, de fine la correlación de las fuerzas necesarias para lograr los objetivos, dejando en claro que grupo o sector es la fuerza dirigente en el proceso lo que, políticamente, implica un determinado nivel de conciencia histórica; enuncia y define las --- fuerzas productoras del cambio. La mejor política, en términos de táctica y estrategia según Miguel Escobar, es la que muestra su superioridad a partir de la circunstancia de que el adversario no puede asumirla como propia. 46

6. 8. PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL.

En los municipios, como en otros ámbitos de la sociedad, los - intereses privados han sido poderosísimos y han constituido un gobierno invisible que, en muchas ocasiones, imponen sus intereses y valores a los de la sociedad en su conjunto, aunque -- los ayuntamientos están llenos de buenos propósitos. En las lo calidades los intereses dominantes en el escenario económico - casi siempre están influyendo y, en ocasiones, determinando la política municipal. Sin embargo, desde el punto de vista científico y social la actividad administrativa es una actividad - racional encaminada a la satisfacción de las necesidades públi cas, por tanto, debe priorizar y privilegiar el interés colecti vo sobre el privado y el económico.

La importancia del poder político, inherente a la adminis-- tración pública municipal, radica en la posibilidad de ser un - instrumento creador de acciones que hagan factible la concien-- cia y la cooperación, en términos del interés social, logrando destruir un egoísmo institucionalizado, antiteórico y oportu-- nista, que convierte a los aparatos burocráticos en fines en -

sí mismos o bien en instrumentos para el beneficio de ciertos-grupos, que nada tienen que ver con el interés mayoritario y su desarrollo.

VII

LO ADMINISTRATIVO PUBLICO MUNICIPAL

7. 1. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PUBLICA MUNICIPAL

La administración pública municipal es una actividad que encuentra el espacio específico de su desarrollo en las estructuras orgánicas que integran el municipio. La actividad administrativa municipal es necesariamente de carácter público, pues los fines que persigue son independientes de los individuos que con sus conductas la sirven, aunque es necesario dejar claro que, no todas las conductas del individuo sirven para articular los medios con los fines de esta institución.

Referida a la administración, por actividad se entiende un conjunto de actos en secuencia encaminados a la satisfacción de propósitos, éstos se complementan entre sí, en la medida en que se dirigen a la satisfacción de idénticos objetivos. Un propósito individual satisfecho por sí mismo, no constituye un acto administrativo. La actividad administrativa sólo se da cuando existen relaciones de autoridad, facultad de mando que aspira a conseguir con éxito, la obediencia que goza de legitimidad legal-racional, en términos de Max Weber.

Con el propósito de comprender mejor los elementos de la relación administrativa debemos aprender a diferenciarla de otras tales como: La relación de cooperación simple, donde las actividades se complementan para corresponder a idénticos propósitos entre dos o más individuos, que se benefician directamente con el logro de los fines; en este caso, la actividad no es administrativa porque las relaciones que se engendran son incapaces de generar condiciones estables de mando.

En las relaciones de coordinación primaria en cambio, el mando es transitorio y dura lo que dura el problema que el grupo enfrenta. Si las condiciones de mando se hacen más o menos permanentes y el prestigio de un individuo se prolonga en el tiempo, se amplía el ámbito, tipo y naturaleza de problemas a los que se enfrenta y, además, se extiende en el número de sujetos que participan en la noción de prestigio de un individuo. Las relaciones sociales que ahí se generan son de coordinación secundaria, puesto que toman un carácter más o menos estable, respecto a la posición de mando del sujeto y respecto a los miembros del grupo; esta figura se identifica con el liderazgo.

Las relaciones de autoridad son relaciones de poder consentido que se generan en estructuras orgánicas. La actividad administrativa requiere que los fines personales de los participantes sean independientes de los fines de la organización, es decir, que las posiciones de mando sean independientes de quienes las actúan y sirven. Las relaciones sociales que ahí se generan son de subordinación y, en ellas, el sujeto obedece o legitima los mandos.

Alfonso Malagón, considera que la actividad administrativa -- existe hasta el momento en que los hombres se concentran de modo específico y en determinado contexto con el fin de organizar sus respectivos comportamientos y, de esta manera, satisfacer fines previamente establecidos. 1

La administración municipal se da en ámbitos donde al mismo tiempo se desarrolla la actividad política, dos manifestaciones concretas del municipio, lo que en ocasiones tiende a restarle racionalidad a su debido proceso, por lo tanto, el principio -- general de la actividad administrativa se reduce, como hemos --

1 Malagón Vera, Alfonso. Reflexiones en torno a la Administración Pública. Tesis Profesional. ENEP Acatlan. Méx. 1980. pp. 68-69

considerado, a la búsqueda de la mejor solución posible. La racionalidad administrativa ha de encontrarse en la actividad y, deontológicamente como praxis, práctica guiada por la teoría. -- Ya que, esta actividad no debería realizarse como simple práctica, sino para ser más eficaz estar respaldada por un momento -- teórico.

El método dentológico de la administración pública establece los principios que deben guiar la actividad, que se encamina a satisfacer necesidades públicas. El Profesor Miguel Escobar, establece que, el dentologismo de la administración pública no es jurídico, sino histórico. Debiendo constituirse sobre las bases del relacionamiento social de objetivo crítico, participante y comprometido, en donde el ser social se supera en virtud de la crítica racional que se orienta a darle fundamento a la praxis, superando la contradicción social de la racionalidad de la empresa privada, porque ésta parte de considerar la relación de -- medios a fines, donde los fines no se miden en términos sociales, sino de utilidad.

7. 2. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

La actividad administrativa es un comportamiento humano que define cargos o puestos de trabajo, sólo verificable en organizaciones administrativas que, para ser tales, reclaman de un -- grupo humano que ponga al servicio de los fines de la organización, cuando menos, una parte de su capacidad de comportamiento. En la organización administrativa existe un conjunto de normas -- que regulan y organizan esos comportamientos; un conjunto de -- fines, a los cuales sirvan éstos y, finalmente, un conjunto de recursos materiales que hacen posible la realización de los --- fines.

Toda organización administrativa se estructura a partir del poder llamado autoridad, tipo de poder formalizado que sólo es posible al interior de ordenamientos sociales de carácter orgánico, donde la capacidad de mando se explica en función de ordenamiento jerárquicamente estructurados.

Considerando lo anterior, la estructuración orgánica de la organización administrativa municipal debería hacerse en términos del debido proceso administrativo, ya que en la práctica -- son otros los elementos que la definen. El debido proceso sigue como lineamiento básico la actividad y, considera en primer orden el cargo y el órgano y, finalmente, la función. En segundo lugar atiende la condición sustantiva o adjetiva de la administración. Si está en condición adjetiva, el debido proceso técnico del producto específico subordina al debido proceso administrativo.

Miguel Escobar, considera que las organizaciones administrativas públicas tienen las características siguientes:

1. Toda organización es artificial, es decir, producto de la acción y voluntad humanas.
2. La artificialidad de la organización puede ser producida de un modo "natural", cuando el ingrediente racional que la constituye radica en los hábitos, la costumbre y la idiosincracia del grupo; de modo que, los cargos o puestos de trabajo son definidos, en este contexto, por las condiciones subjetivas del sujeto que las actúa y, en esas condiciones, la persona define al cargo y no a la inversa. No ha habido ahí predicación de debido proceso con fundamento en el conocimiento teórico administrativo.

3. La organización, deontológicamente hablando, tiene por objeto la actividad racionalmente-predicada, en virtud del método y los objetivos que la administración persigue. Y, finalmente considera; la necesidad de distinguir a la organización del grupo que la actúa. 2

Basado en lo anterior, podemos decir que, la actividad racional encuentra su unidad de análisis en el cargo, que define un conjunto de actos en secuencia que persiguen propósitos previamente establecidos y que están insertos en la escala medio-fin, donde satisfacen metas y objetivos teleológicos. Consecuentemente, toda organización es necesariamente formal y las interacciones que se desarrollan entre los miembros que la actúan aparecen definidas por la interconexión de las áreas conductuales -- que se definen en la competencia de cada cargo y en las relaciones informales, cuyo conjunto integra una amplia red que se manifiesta intra y extraorgánicamente.

Eduardo Guerrero del Castillo, al referirse a los fundamentos básicos para la estructuración orgánica municipal, considera en primer lugar el concepto de organizar, que implica; definir las funciones necesarias para alcanzar el objetivo propuesto agrupando las actividades en unidades administrativas que tendrán la responsabilidad de su cumplimiento, estableciendo -- las relaciones entre las unidades, de forma que se coordinen e integren los esfuerzos individuales. Piensa contradictoriamente a lo que hemos apuntado, que el dirigente es quien crea las condiciones para la distribución de autoridad y responsabilidad; proclama la necesidad de coordinar resultados, exigiendo cuentas a quienes envisten responsabilidad; que cada quien cumpla eficazmente con su tarea, para que se consigan los objetivos de la organización en su conjunto. 3

2 Escobar Valenzuela, Miguel. Apuntes de Teoría de la Administración Pública. II. 4-V-73

3 Guerrero del Castillo, Eduardo. Modelo de Organización Municipal y Descripción Funcional de Puestos en los Municipios de México. op. cit., pp. 142-145

Como podemos constatar, existen distintos criterios para definir la estructuración orgánica de un municipio así como la de departamentalización administrativa correspondiente, sin embargo-comunmente se contemplan los siguientes:

LA FUNCION.- Creando unidades encargadas de funciones específicas, correspondientes al objetivo que deben cumplir como parte de la organización.

EL PROCESO.- Los órganos son creados considerando la secuencia del proceso técnico que debe seguirse, y -- que es, señalado por la naturaleza del producto.

LA CLIENTELA.- La creación de departamentos de acuerdo al tipo de personas a quienes se dirigen las acciones.

EL TERRITORIO.- La estructura se diseña de acuerdo a la ubicación geográfica o destino final de los - servicios.

Lo más importante de anotar es quizá, que el criterio que se adopte deberá adecuarse a los propósitos de la organización municipal y definir las áreas de competencia necesarias, ya que estas normas regulan el comportamiento administrativo. Las ---- áreas de competencia están determinadas por el derecho y son --- ejercidas por medio de las relaciones de subordinación, señalando las áreas donde se pueden ejercer los mandatos legítimos, ya que administrativamente, sólo se acepta lo que está normado. La norma administrativa como lo dice claramente Miguel Escobar, se respalda en dos supuestos:

- a). Que el individuo comparte los fines que se persiguen, y
- b). Que acepta como legítimo que se le castigue si -- viola la norma, 5

4 Ibid. p. 146

5 Escobar, Miguel. Teoría de la Administración Pública I
26-II-78

Es un problema común a cualquier organización que los fundamentos que la sirven, independientemente de su objetividad, pueden ser oscurecidos por las personas que actúan en ella, en -- cuanto persiguen fines, valores e intereses particulares distintos a los de la institución. Esta lógica del poder personal puede crear conflictos en la estructura, al pretender satisfacer -- sus expectativas particulares antes que las de la organización.

7.2.1. EL DISEÑO OPTIMO DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL

Manuel Gómez Morín, considera al referirse al diseño óptimo de la estructura municipal que siempre es posible diseñar una organización pública idónea como una permanente posibilidad de -- adaptación a las necesidades, en vez de una organización rígida fundada sobre concepciones ideológicas estrictas y copias de -- sistemas artificiales, que lo que provocan es distanciar al pueblo del gobierno y hacen de un régimen democrático el mejor escudo de tiranías y el método más perfeccionado para mantener un orden perjudicial e injusto. 6

Creemos muy difícil poder establecer una forma de organización única para todos los municipios, porque cada uno es una -- realidad distinta que reclama condiciones de adecuación propias. Pero en el diseño de la organización municipal, no podemos perder de vista que el poder de la autoridad deriva de la organización administrativa. Con independencia que en el seno de la -- institución se desarrollen, al mismo tiempo, la política y la administración.

Un serio problema para la organización municipal y el cumplimiento de sus fines lo representa, la carencia de personal -- con capacidad técnica y profesional, por todos conocido es que, los servidores públicos de ese ámbito en la mayoría de los casos,

6 Gómez Morín, Manuel. Palabras al Libro el Desastre Municipal. Por Rolland. op. cit., s/p

son reclutados por principios distintos al de la idoneidad. -- Aunado a lo anterior, en la práctica administrativa es notable la falta de delegación de facultades pues el presidente municipal normalmente concreta las decisiones, impidiendo la agilidad y el desarrollo eficiente de la administración. Por ello, se -- considera necesario institucionalizar y distribuir las distintas competencias como una forma de procurar el desarrollo municipal, haciendo que la organización administrativa sea un organismo construido sobre la sencillez, que desconcentrando, agilice la dinámica y evite la fuga de responsabilidad y, finalmente, que impida el crecimiento vegetativo del personal burocrático. -- También, es conveniente reglamentar su funcionamiento como una forma de procurar la rectoría del ayuntamiento sobre las actividades que realizan los órganos del municipio.

Los municipios, a pesar de las limitaciones que les impone su realidad, están obligados a satisfacer funciones básicas de la comunidad y un medio importante para lograrlo es contando -- con una estructura óptima diseñada de acuerdo a sus necesidades. La ciencia y la teoría administrativa para este propósito, en opinión de Miguel Escobar, procuran establecer debidos procesos, estos discursos contienen razonamientos explicatorios que determinan cuales serían las normas específicas de optimización en cada situación concreta. Estos predicamentos son de naturaleza jurídica, administrativa y técnica, profundamente vinculados a sus procesos homónimos asimilables a esa realidad. 7

La organización municipal es productora de Bienes y Servicios, productos específicos de la actividad desarrollada a su interior y, que contribuyen al cumplimiento de los fines sociales para los cuales fue creada.

La organización debe constituirse sobre bases de racionalidad científica, evitar que las personas que la sirven definan --

los cargos y no la inversa. Por ello, también, es aconsejable el rediseño administrativo como un proceso continuo y una necesidad constante de adecuación a las nuevas necesidades que genera la realidad en proceso permanente de cambio y transformación.

El municipio, además de las funciones internas que reclama - el funcionamiento de su organización, cumple funciones respecto de su medio ambiente, particularmente, respecto a sus beneficiarios directos. En ese sentido es necesario retroalimentarlo a partir de una evaluación objetiva que permita anotar el grado - en que satisface las demandas que originaron la creación de -- sus servicios, comprometiendo los procesos de planeación de las actividades y su control.

El cumplimiento de los fines globales pueden ser, y de hecho son requisito y condición para el logro de otros fines complementarios; ya que, un objetivo que no cumple su carácter complementario puede ser motivo de un proceso de rediseño de la actividad o de la organización; lo mismo, si las metas no se alcanzan puede haber cambios en la dotación de recursos o si la organización crece cambiando el número de personal, esto afecta las condiciones de adecuación y las escalas jerárquicas. En otro sentido, una situación de crisis obliga a la restricción en el uso - indiscriminado de los recursos, la reestructuración y el rediseño administrativo, acontece lo mismo, cuando disminuye el tamaño de la organización. 8

7.3 . EL PROCESO ADMINISTRATIVO PUBLICO

A continuación, referimos una serie de conceptos relacionados - con el proceso administrativo público que no deben perderse de vista, cuando se pretende diseñar y operar optimamente una organización.

La dirección y sus principios, uno de ellos, indica que, para un sólo proyecto debe existir una sólo dirección, evitando el traslape de áreas de competencia y mando. Es necesario, que las políticas particulares se subsuman unas con otras de un modo funcional y recíprocamente complementario. La dirección -- debe buscar, que las decisiones tengan el máximo de consenso -- utilizando las formas democráticas como expediente legitimador. El dirigente debe guardar correspondencia con el tipo de organización, a la que sirve, equilibrando la instancia democrática con la centralista; la primera es base para la fijación de la línea política y, la segunda tiene como finalidad su concreción.

Una de las bases de la autoridad en la toma de decisiones es la información; por lo anterior, es necesario contar con la información adecuada para la toma de decisiones racional, sin embargo, la mayor o menor cantidad de información, que recibe el decisor, no es garantía de la bondad de las decisiones que ---- aquél adopte. La decisión, como sucede generalmente en los municipios, depende en la mayoría de los casos del criterio del presidente pero, es necesario anotar que, nadie puede tomar decisiones eficientes a partir de cero información.

La comunicación es otro elemento a considerar, entendemos -- por tal al proceso de emisión y recepción de mensajes entre dos comunicadores a través de un medio específico. El contenido de la comunicación es la información y, ésta debe responder a las cuestiones siguientes: ¿qué?, ¿cuándo? ¿dónde?, ¿por qué?, ---- ¿quién?, ¿cómo?, orientándose de acuerdo a la clientela a quien se dirija. Sin comunicación y sin información es imposible la realización de eventos administrativos.

La coordinación también es parte del proceso administrativo, ésta alude a dos significados. Primero, "la necesidad que tie--

nen las distintas actividades entre sí de ordenarse, paralelamente, en el tiempo y espacio, de modo que se complementen para la obtención de un fin; Segundo, la coordinación es general a toda la administración y supone un concertarse entre los actores administrativos, en ella, autoridades de distintas líneas jerárquicas deben producir conjuntamente una decisión debido a la complementariedad de sus áreas de competencia respecto a la actividad procesal, así, lo que una autoridad resuelve en su área de competencia responde a las necesidades de otra autoridad y otra línea; es decir, que dos o más autoridades toman una misma decisión que los obliga recíprocamente.

La coordinación puede referirse a políticas generales y particulares, ya que define el sentido y orientación de la actividad a realizar o bien a la actividad específica.

La coordinación, generalmente, se da entre órganos de distinta área de competencia y, no es recomendable que los órganos coordinados tengan diferentes niveles de autoridad, por respeto a la unidad de mando, porque un órgano inferior podría estar estableciendo mandatos a su superior a partir de nexos con órganos superiores jerárquicos de otra línea, produciendo un conflicto de autoridad. Conviene que el acto de coordinación este siempre autorizado pero, en caso emergente, debe obrarse aún con independencia de la autorización. Deberá posteriormente, desde luego, ratificarse con la autoridad superior, ya que, ésta pudiera suspender la acción y efectos producidos por la coordinación.

La coordinación extrainstitucional se establece con otras entidades y pretende dar coherencia a las políticas sectoriales en el plano administrativo y operativo, no se satisface solamente con los órganos que afectan al sector sino que, compromete y se complementa en la participación de otros sectores.

El control y la evaluación son dos etapas del proceso administrativo, a continuación nos referimos a ellas:

El control es la fase operacional que establece la diferencia entre lo prescrito y lo efectivamente realizado. Este debe ser selectivo, por lo que, está planeado y sistematizando en función del proceso de la actividad; es fundamental para la evaluación y toma de decisiones al reafirmar los aspectos positivos del proceso, eliminar o procurar disminuir los aspectos negativos del mismo e indicar las correcciones a los aspectos negativos no eliminables.

El control recae sobre el comportamiento humano y su relación con los debidos procesos. El control, respecto al tiempo en que se realiza la acción, puede ser anterior de; simultáneo y posterior. De acuerdo a su naturaleza puede ser administrativo, jurídico, político, técnico, contable y financiero. De acuerdo a su función puede ser de eficiencia, calidad o beneficio social. Puede ser externo o interno; el control interno también es llamado autocontrol y recae en los órganos propios, en tanto que, en el control externo existen distintas figuras: La primera es relativa a la función específica del Estado y la segunda son las llamadas contralorías, cuya actividad se extiende a la totalidad de la actividad administrativa pública.

La evaluación es concebida desde el punto de vista formal, como la última etapa del proceso administrativo, desde el punto de vista real, sin embargo, está presente en todos los actos del proceso, ya que, la función evaluativa es efecto de la misma actividad. En algunos casos, la actividad evaluativa corresponde a un órgano o a distintos que la realizan específicamente; el problema estriba en encontrar las variables paramétricas que sirven para medir los resultados que la actividad produce, ya que, de ella depende la revocación o afirmación de los procesos

administrativos, jurídicos, técnicos o políticos. La evaluación tiene como función retroalimentar al proceso administrativo general para ajustarlo, cada vez más, a la racionalidad que le imponen los debidos procesos.

7. 4. LOS DEBIDOS PROCESOS

Los debidos procesos, según los define Miguel Escobar, son los discursos de razón que se formulan en torno a una situación administrativa concreta; parten de considerar los principios generales de la administración y los adaptan a la situación particular, de modo que se reconozcan las eficiencias básicas que la efectúan necesariamente, de ellas destacan, la naturaleza del producto específico, las características del diseño administrativo existente o de los que vayan a crearse, los factores integradores de su dinámica, los procesos de toma de decisiones, la ubicación de las sedes y subsedes de la organización y, el efecto combinado de todos los factores que se mencionan. 9 Los debidos procesos, son tres:

El debido proceso jurídico, como su nombre lo indica, está referido a la actividad que crea las relaciones sociales reguladas por el derecho. Con independencia de las normas existentes, siempre es posible predicar un debido proceso jurídico -- que haga más eficaz la actividad administrativa. La ley puede procurar que los problemas administrativos se solucionen con leyes para tratar de evaluar la eficacia de la ley.

El debido proceso técnico está referido, en forma directa, al producto específico sobre todo en la producción de bienes - donde es independiente, hasta cierto punto, de la administración, aunque, cuando el producto específico es propiamente administrativo el debido proceso técnico coincide con la actividad administrativa.

9 Ibid 31-VII-79

El debido proceso administrativo existe en toda entidad productora de bienes y servicios, en términos abstractos puede separarse e independizarse del debido proceso técnico en relación a un producto específico que no le resulte propio. Cualquiera que sea la realidad específica, siempre podremos predicar un debido proceso administrativo como una esfera separada a otro proceso. 10

7. 5. LA ORGANIZACION MUNICIPAL ES CONTEXTUAL

En las organizaciones administrativas públicas, como puede ser en las privadas, también, para lograr sus objetivos los seres humanos que las actúan deben realizar un proceso de actividad más o menos complejo que puede ser racionalizado, de modo que, siempre para cualquier situación concreta podemos encontrar una solución óptima considerando el interés público. El problema de la racionalidad administrativa es contextual; es decir, lo razonable de acuerdo a las circunstancias, para cada situación concreta hacer no sólo lo mejor, sino lo mejor posible.

El criterio que generalmente ha imperado en la estructuración de la organización municipal es el territorial, en tanto que, los criterios de la modernidad administrativa exige la agrupación de las funciones por sectores de actividad, donde cada departamento es cabeza de un sector encargado de planear, coordinar y evaluar las operaciones que se realicen.

El municipio, como lo considera Aurelio González Sempe ha sido el tabú de la reforma de la administración pública; por lo que, se le ha considerado el organismo infantil que el exagerado paternalismo ha generado e impedido su desarrollo. 11

10 Ibid 2-11-78

11 González Sempe, Aurelio. op. cit., p. 135

Recientemente, en 1983 se emprendió un proceso nacional tendiente a la modernización de esta institución denominado " La Reforma Municipal ", representa un esfuerzo para tratar de fortalecer la institución, dentro de los lineamientos del pacto federal, mediante acciones y mecanismos orientados a proporcionar el incremento de su capacidad administrativa, financiera y técnica, para que estén en mejores posibilidades de atender -- las demandas de la población y las que la dinámica de su propio desarrollo les impone.

La reforma municipal, desde el punto de vista administrativo creemos que debe significar una intensa participación ciudadana, paralelamente a la simplificación y modernización de las funciones municipales, así como, la evitación en el abuso de los recursos. Que la estructura municipal esté perfectamente definida y regulada, para dar coherencia a las acciones que en ese ámbito se emprendan, permitiendo racionalización y optimización en la aplicación de los recursos que se emplean para satisfacer las demandas sociales.

La organización de cada municipio siempre es contextual, -- por lo que, dependerá de las necesidades locales y estará en función de los planes que se tenga proyectado ejecutar. Para ese ámbito es prácticamente imposible, como sea señalado, diseñar una estructura única asimilable al conjunto nacional, sin embargo, los órganos municipales más representativos son: La secretaría del ayuntamiento, la tesorería, la oficialía mayor o dirección de administración, obras públicas, desarrollo urbano y servicios públicos, la policía y tránsito, el bienestar social y otras. Eduardo Guerrero del Castillo, propone que -- los jefes de esas unidades deben planear, organizar y controlar las actividades de los órganos a su cargo; elaborar y someter a la consideración del presidente municipal o la unidad --

responsable su programa de trabajo; distribuir las labores y carga de trabajo entre el personal a su cargo, proporcionar y controlar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios; proporcionar los servicios de asesoría; recopilar la información sobre sus actividades y sistematizarla; mantener comunicación con los otros órganos del ayuntamiento; tomar las decisiones tendientes a evitar o corregir desviaciones en los programas de trabajo, para lograr mejores resultados en el desempeño de sus actividades. 12

sería conveniente que, los ayuntamientos en su organización administrativa deberían tener una sectorización que se corresponda a la del gobierno de su entidad federativa y estos a su vez de la federación, sobre todo, en aquéllos sectores donde la naturaleza del servicio reclama una mayor integración y, en los servicios propios la adaptabilidad necesaria para resolver del mejor modo la problemática en forma integral, adecuando -- para cada sector los sistemas, métodos y procedimientos, más adecuados.

Académicamente se han realizado varios intentos para explicar la administración municipal, uno de ellos es el sistémico, que considera al sistema político administrativo dentro de un marco socioeconómico que actúa bajo un régimen jurídico; como ejemplo de su difusión vemos que, en el manual de administración municipal, editado por la Presidencia de la República, -- nos explica que, éste sistema recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales una vez jerarquizadas, son atendidas por los órganos, a fin de ser convertidas en bienes y servicios. Para que el proceso de conversión se realice, intervienen:

- a). Estructuras que representan la agrupación de las funciones en la organización, estas pueden ser de regulación, operación y apoyo administrativo.

b). Procedimientos para la prestación de los servicios, para la regulación de las obras municipales y regulación de las actividades de los particulares.

c). Recursos que pueden ser humanos, financieros y materiales. 13

La actividad administrativa, como vimos al principio de este capítulo, es una actividad que necesita de una estructura organizacional para cumplir con sus objetivos que, entre otros, son: La prestación de los servicios públicos, proporcionar la infraestructura para el desarrollo comunitario y satisfacer -- las necesidades sociales que el desarrollo ha colocado, en -- nuestro caso, como una responsabilidad municipal.

Las estructuras municipales que se proponen, dentro de las limitaciones que esto representa, tendrán más o menos que ajustarse a la tipología de los municipios que se consideró en el capítulo anterior, a continuación se detalla el aspecto administrativo que es el que interesa en esta parte.

La estructura administrativa de los municipios metropolitanos, ubica al Ayuntamiento en primer lugar; en segundo el presidente municipal, quién dirige nueve unidades administrativas; una de ellas es la oficina de Relaciones Públicas, que tiene a su cargo la difusión por distintos medios de las actividades que realiza el municipio. La Secretaría Particular se encarga del control de la agenda del municipio, de sus acuerdos con funcionarios, audiencias y correspondencia. Programación y Presupuesto órgano regulador de las funciones administrativas del municipio; La Secretaría del Ayuntamiento que realiza funciones de gobierno y política interior. La Tesorería encargada de la hacienda pública. Desarrollo Urbano y Servicios ---

Públicos se encarga de la construcción y conservación de las obras de beneficio social y la prestación de servicios municipales. Cultura y Bienestar Social promueve actividades de recreación y salud. Seguridad Pública cuyas funciones permiten garantizar la paz y la seguridad, tanto de la población como de sus bienes y, finalmente, la Oficialía Mayor responsable de las funciones de apoyo administrativo. 14

La estructura administrativa de los municipios urbanos ubica en la parte superior al Ayuntamiento, en seguida, al Presidente Municipal y, después de él, seis dependencias: Relaciones Públicas, encargada del manejo de la información, conducir las relaciones con el público y difundir las actividades que se realicen en el municipio; Programación y Presupuesto, órgano encargado de las funciones administrativas del municipio; la Secretaría del Ayuntamiento con funciones de gobierno. Cultura Recreación y Bienestar social. La Tesorería encargada del aspecto financiero. Desarrollo Urbano y Servicios Públicos y, finalmente, la Oficialía Mayor encargada de proporcionar los bienes y servicios que requiere la administración para su funcionamiento. 15

En la estructura administrativa de los municipios semiurbanos aparece primero el Ayuntamiento, inmediatamente después el presidente municipal y, dependiendo de él, cuatro oficinas; La Secretaría del Ayuntamiento, encargada de la política interior, la aplicación de los reglamentos municipales, la administración interna y la atención de la audiencia. La Tesorería Municipal encargada de la hacienda pública y la administración de los servicios que implican ingresos para el municipio. Desarrollo Urbano y los Servicios Públicos municipales que atenderá la prestación de los mismos y la ejecución del plan de desarrollo urbano municipal y, finalmente, un órgano de Seguridad Pú-

14 Ibid. p. 57

15 Ibid. p. 51

blica encargado de proteger y salvaguardar la vida y bienes de los habitantes, además de procurar la paz pública. 16

La estructura administrativa de los municipios rurales ubica en la parte superior al Ayuntamiento, como el órgano decisor y responsable de la administración municipal, después él, al presidente municipal encargado de la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento, al secretario y al tesorero. El presidente municipal puede dividir las funciones que tiene encomendadas entre éstos dos últimos. 17

La administración pública es la actividad encaminada a satisfacer de manera directa o indirecta necesidades sociales, política o socialmente definidas como públicas.- Como la definimos en la justificación de esta investigación, por lo que, al considerar la administración municipal no podemos olvidar que, esta última no es más que una variante de aquélla, en este sentido, hemos pretendido partiendo de los conceptos más generales llegar a definir las estructuras que integran lo administrativo público municipal, espacio donde se desarrolla esta actividad en aquél ámbito de gobierno y los elementos que orientan a su práctica.

16 Ibid. p. 45

17 Ibid. p. 40

VIII

LA SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO

Antecedentes de este órgano eran; los Tlacuilos en el Calpulli de la etapa precortesiana y la función que desempeñaban los -- escribanos en la época colonial, quienes daban fe pública de -- los actos en que se extendían documentos de carácter notarial. 1 La secretaria del ayuntamiento en la actualidad, se corresponde con el oficial mayor de la ciudad en algunos países. --- Quien ocupa el cargo de secretario, por lo general, es una per-- sona con amplio conocimiento de las cuestiones municipales, -- habitualmente es el secretario de todas las comisiones públi-- cas que se integran en el municipio para resolver las necesida-- des sociales y el responsable, entre otras, de preparar los -- informes que se envían a otras dependencias de otros ámbitos -- de gobierno.

El secretario del ayuntamiento es designado de entre una -- terna que propone el presidente municipal al ayuntamiento. --- Para serlo es necesario cumplir con determinados requisitos le-- gales y de idoneidad propios del cargo, de preferencia debe -- ser ciudadano y vecino del lugar, en pleno goce de sus dere-- chos civiles y políticos, tener una instrucción académica ade-- cuada, honradez y probidad notorias, carecer de antecedentes -- penales pero, sobre todo, una gran capacidad de conciliación po-- lítica. Entre sus responsabilidades, destaca, la dirección de las oficinas que integran lo administrativo municipal, inclu-- yendo el archivo. Como jefe inmediato de las oficinas municipa-- les, despacha y autoriza todos los asuntos que competen al --- ayuntamiento y presidencia municipal.

Desde el punto de vista administrativo, es importante distinguir entre la secretaría del ayuntamiento que es el órgano y el secretario del ayuntamiento, que es quien lo sirve.

8. 1. LAS FACULTADES DEL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

El secretario del ayuntamiento, tiene encomendadas por lo general, las siguientes facultades:

1. La dirección de las oficinas municipales.
2. Tener el control de la correspondencia oficial y dar cuenta diaria de todos los asuntos al presidente municipal, para su acuerdo.
3. Convocar por escrito a los miembros del ayuntamiento para que asistan a las sesiones de cabildo, especificando la orden del día, lugar y fecha de la sesión.
4. Estar presente en las sesiones de cabildo con voz informativa y levantar el acta de cada una a su término.
5. Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el ayuntamiento o el presidente municipal.
6. Suscribir los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o del presidente, sin cuyo requisito no serán validos.
7. Presentar, en la primera sesión de cada mes, la relación y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuales están resueltos y cuales permanecen pendientes.
8. Dar cuenta al presidente municipal de los detenidos correccionados, que hayan cumplido con la sanción impuesta por los funcionarios o jueces, expidiendo su boleta de libertad.

9. Tener una colección actualizada de leyes, decretos, reglamentos, diario oficial y circulares, etc., relativas a la administración municipal.
10. Formular el inventario general de bienes muebles e inmuebles del municipio, de los destinados a los servicios públicos y de uso común, anotando las características que permitan su identificación.
11. Observar y hacer cumplir el reglamento interior del ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos. 2
12. Autorizar las disposiciones de observancia general que dicte el presidente municipal y las que determinen las leyes. 3
13. Ejercer las atribuciones que le confiera el ayuntamiento, como secretario.
14. Coordinar y atender las actividades que le son encomendadas expresamente como presidente municipal.
15. Atender la audiencia del presidente municipal -- por delegación de éste.
16. Proporcionar la asesoría necesaria a las dependencias municipales.
17. Hacer cumplir las disposiciones que tengan vigencia en el municipio.
18. Intervenir y ejercer vigilancia en auxilio del presidente municipal en las responsabilidades -- electorales que le señalan las leyes.
19. Vigilar que las actividades de los particulares, se desarrollen dentro de los límites de respeto a la vida privada, la paz y moral públicas.
20. Presentar, coordinar y controlar las actividades artísticas y culturales que se realicen en el municipio.

2 Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica Municipal. Art. 73

3 Montañó, Agustín. op. cit., p. 28

21. Fomentar, coordinar y organizar los asuntos y -- programas deportivos del municipio.
22. Coordinarse con las autoridades sanitarias en -- la realización de campañas y actividades que -- pretendan prevenir y atacar el alcoholismo, la prostitución y la drogadicción en el municipio.
23. Organizar y vigilar el ejercicio de las funciones de la junta de reclutamiento.
24. Organizar las festividades cívicas.
25. Imponer sanciones por delegación del presidente, por violación a los reglamentos municipales, en los términos que establezcan los mismos.
26. Procurar el mantenimiento de la tranquilidad y el orden público en el municipio.
27. Procurar la protección de los intereses de los habitantes del municipio.
28. Tomar las medidas preventivas que impidan la comisión de delitos en el ámbito municipal.
29. Administrar y vigilar los centros de rehabilitación municipal.
30. Vigilar el tránsito de vehículos en el municipio.
31. Imponer multas por violación a los reglamentos de tránsito.
32. Auxiliar a las autoridades estatales y federales, por medio de los órganos correspondientes, en la persecución de delincuentes cuando se lo soliciten.
33. Imponer sanciones a las personas que infrinjan los reglamentos de policía.
34. Instrumentar los señalamientos de tránsito de vehículos y peatones en el municipio. 4

Estas facultades y obligaciones, en la práctica pueden ser delegadas a otros organismos municipales. Sin embargo, son de la responsabilidad del presidente municipal y la secretaría del H. Ayuntamiento, que auxilia a éste en el despacho de los asuntos. El secretario municipal es operativamente un secretario de gobierno y un coordinador general de las dependencias municipales, quien además, mantiene estrecha comunicación con los síndicos y regidores para evitar conflictos internos, su papel es fundamental en el manejo de la política interior, la coordinación de lo administrativo público y el buen desarrollo de las relaciones del ayuntamiento con las autoridades auxiliares como lo son; los delegados, jefes de sector, consejos de colaboración y otros comités, entre las habilidades con las que debe contar está la concertación de intereses en conflicto.

LA TESORERIA Y LAS FINANZAS MUNICIPALES

9. 1. LA PENURIA MUNICIPAL

El municipio mexicano ha subsistido aún sin los recursos económicos suficientes para resolver sus necesidades, ni siquiera las más elementales, la penuria ha sido el rasgo distintivo de esta realidad, explicable por el centralismo político y administrativo, por la concentración de recursos por parte de la federación y, en menor escala, por los gobiernos de las entidades federativas.

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, dedujeron que en 1972 - el gobierno federal administraba el 78.5% de los recursos públicos ordinarios y, los gobiernos de las entidades federativas el 13.8%; mientras que el conjunto de municipios sólo administraban el 7.7%. 1 Además, de lo anterior, hay que hacer notar que, hay municipios más favorecidos que otros y los hay que no disponen - ni siquiera para lo más indispensable.

En el manual de administración municipal, editado por la Presidencia de la República, se enfatiza que los municipios tienen sistemas impositivos muy limitados razón por la que, generalmente, han tenido que recurrir al gobierno de su entidad para obtener los subsidios y participaciones que, en la mayoría de los casos, constituyen la fuente más importante de sus ingresos. 2

Los problemas por los que tienen que atravesar los municipios para proveerse de los recursos necesarios, para hacer frente a las demandas que plantea la población, son muchos, y dentro de éstos, destacan los relativos al financiamiento para el desarrollo económico y social; necesario para elevar los niveles de

1 Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. op.cit.,p. 128

2 Presidencia de la República. Manual...op.cit.,p. 69

vida de la comunidad, con infraestructura y equipamiento urbano, así como, una más amplia y mejor prestación de los servicios considerados como municipales.

Emilio Chuayffet, sin cortapizas afirma que, los municipios no cuentan con fuentes de ingresos suficientes que permitan un desarrollo pleno y una respuesta integral en todo el ámbito y en todos los sentidos. Lo que hace indispensable el manejo escrupuloso de los recursos, la selección indiscriminativa de los objetivos y metas que se pueden y deben lograr. La escasez de recursos es para el gobernante un desafío a su imaginación y, por ello, recomienda buscar financiamientos oportunos; asociar los proyectos municipales a los del gobierno estatal y, en lo posible con el federal; además de desarrollar con el sector privado tareas productivas conjuntas, sin renunciar a la libertad y sin privatizar la administración pública. 3 Algunos autores como José Gamas - Torruco, afirman que los propósitos del congreso constituyente de Querétaro se han visto frustrados, en la medida en que no fué posible asegurar una fuente de ingresos propia para las corporaciones locales, ya que su área de competencia está circunscrita a un régimen de facultades considerablemente reducido; y agrega -- que, al mismo tiempo, hay una serie de controles establecidos en las constituciones de los estados y reiteradas en las leyes orgánicas, que significan una supeditación total del municipio a los órganos centrales en materia financiera, electoral, política y legislativa. 4

El cuestionamiento de que las legislaturas locales señalen los ingresos de los municipios, se ha convertido en una crítica constante, llegándose a considerar como un obtáculo que impide detonar las fuentes propias de los ingresos municipales, al uniformar renglones impositivos y limitar su libertad financiera. Virgilio Muñoz, considera que el artículo 115 Constitucional ---

3 Chuayffet Chemor, Emilio. Programa de Obras 1982. Obra Inédita. Toluca, Méx. p. 2-3

4 Gamas Torruco, José. op. cit., p. 121

debe hacer señalamientos específicos garantizando al municipio - los recursos suficientes, que le permitan sortear adecuadamente - los complejos y numerosos problemas que agobian su administra-- ción y, no es factible pensar en la libertad política si no se - les provee de los recursos suficientes, que les garanticen segu- ridad y liquidez para enfrentar la realización de sus come-- tidos. 5

Miguel Acosta Romero, su parte, apunta que, la Constitu-- ción es clara ya que habla de administrar libremente la ha-- cienda y, por ésta se han entendido tradicionalmente, los ingre- sos que por vías de derecho público obtienen los municipios, es decir, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, identi- ficando al concepto de hacienda con el ingreso fiscal. Agrega -- que, lo preocupante es lo relativo a la disposición del patrimo- nio municipal, que no sólo abarca la hacienda, sino además los - bienes; y se pregunta si, ¿ puede éste disponer libremente de -- ellos ?, concluye que, si tiene personalidad jurídica, necesaria- mente debe tener patrimonio, pero, en muchas ocasiones, no puede - disponer libremente de él, por las restricciones que le imponen- tanto las constituciones estatales, como las propias legislatu- ras locales; la idea es que efectivamente puedan disponer libre- mente de su patrimonio, ya que actualmente el municipio no es - completamente libre, pues necesita de la aprobación o consenti- miento del congreso local para realizar actos de dominio. La ra- zón que se argumenta comunmente es la falta de confianza deriva- da de la poca capacidad técnico-administrativa de los funciona- rios municipales. 6

El Ing. Mc Rolland, argumenta que, los municipios son libres- para determinar cómo deben gastar los fondos municipales; pero - la Constitución no dice que los municipios estén obligados a acu- dir a las legislaturas, para que éstas aprueben sus planes de ar-

5 Muñoz, Virgilio. op. cit., p. 130

6 Acosta Romero, Miguel. op. cit. p.p. 14-15-33

bitrios, pero precisamente ésto es lo que se hace, de manera que ni esta libertad existe. 7 Agrega que, ésto no debe ser la --- base que justifique a los ayuntamientos dilapidar tranquila e impunemente sus fondos; por el contrario, debe existir responsabilidad por parte de las autoridades municipales. Finalmente considera que, los municipios deben ser completamente libres para -- distribuir los fondos públicos y para fijar la manera de obtener los, sujetos siempre a la voluntad popular. 8

9. 2. EL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL

La fracción cuarta del artículo 115 Constitucional vigente aborda el asunto en los siguientes términos: "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; percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la -- propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas - funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Las participaciones federales, serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados."

Además establece que, "las leyes federales no limitarán la - facultad de los Estados para establecer las contribuciones, ni - concederán exenciones en relación a las mismas. Las leyes locales tampoco establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de --

7 Rolland, Mc Ing. op. cit., p. 97

8 Idem

instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, del Estado o del municipio estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados son las que aprueban la ley de ingresos de los municipios y revisan sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos, en cambio, son aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos.

El propósito de la fracción descrita del artículo 115, pretende el fortalecimiento del municipio, señala su competencia tributaria y define los elementos para integrar un marco jurídico para proteger su libertad económico-financiera. Consagra la redistribución de competencias en materia fiscal, descentralizando contribuciones que incluyan las tasas adicionales que establecen los estados, unilateralmente, sobre la propiedad inmobiliaria, previniendo la posible falta de capacidad administrativa del municipio para la recaudación de esos conceptos, aspecto remediable mediante la celebración de convenios con el gobierno estatal. Eleva a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, pero condiciona la periodización y montos a lo que establezcan las legislaturas locales. Señala que, los ingresos municipales provienen de los rendimientos de sus bienes, de la prestación de los servicios públicos y, de otras contribuciones e ingresos que consideren las legislaturas, pero omite otros, como por ejemplo las cooperaciones, las sanciones, los financiamientos, etc. Finalmente, es importante subrayar la facultad reinterada a los ayuntamientos de aprobar sus presupuestos, sujetos a los ingresos que obtengan con fundamento en las políticas impositivas que les determine la legislatura local, pero en ocasiones, esos planes de arbitrios debido a su generalidad son difíciles de adecuar a la realidad municipal o descuidan aspectos que son importantes en su desarrollo.

Los municipios crecen, se desarrollan y cada vez necesitan -- gastar más y, consecuentemente, mejor, de ahí la importancia que reviste la administración de los recursos financieros que debe -- apegarse a los principios de la racionalidad administrativa.

En la formulación y aplicación de las políticas fiscales debe ría motivarse la participación municipal, misma que debería acen tuarse por iniciativa propia a efecto de adecuar el marco jurídi co a la realidad y, fortalecer el régimen de facultades que per mita robustecer el ingreso a las comunas.

9. 2. 1. LA HACIENDA MUNICIPAL

La ley orgánica municipal del Estado de México en el artículo 74 establece, de acuerdo con el artículo 147 de la Constitución Polí tica Local que, la hacienda municipal se compone de:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- II. Los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios municipales.
- III. Los bienes de uso común municipal.
- IV. Los bienes cuyos productos se destinen al so tenimiento de los servicios públicos.
- V. Los capitales y créditos a favor del muni cipio, así como las dotaciones, herencias y le g a d o s que recibiere.
- VI. Las rentas y productos de los bienes muni ci p a l e s.
- VII. Las contribuciones que perciban por la ley - de hacienda municipal, las que decreta la le g i s l a t u r a local y las que señalen otras dis po s i c i o n e s.

VIII. Los réditos producidos por los créditos a su favor.

IX. Las participaciones que perciban de acuerdo a las leyes federales y del Estado.

9. 2. 2. LAS FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN MATERIA HACENDARIA

Agustín Montaña, sostiene que las funciones del ayuntamiento en materia de administración hacendaria, son las siguientes:

1. Formular el presupuesto, remitiéndolo al Congreso del Estado para su examen y aprobación, antes del 15 de octubre del año anterior al que corresponda el ejercicio.
2. Examinar y aprobar la cuenta general de gastos -- formulada por el ayuntamiento anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo.
3. Contraer obligaciones que pueda pagar dentro del período de su ejercicio.
4. Contraer empréstitos, enajenar los bienes inmuebles del municipio y contraer obligaciones, que no se puedan pagar dentro del período de su ejercicio, previa autorización de la legislatura local.
5. Recaudar y administrar los ingresos municipales.
6. Llevar su contabilidad, sometiéndose a las inspecciones que determine el ejecutivo estatal o el -- congreso local.
7. Formular los inventarios de sus bienes raíces, -- conservándolos al corriente. 9

Con respecto a la supervisión de la hacienda municipal, esta facultad que corresponde en primera instancia al ayuntamiento, a través del síndico y, después, a la contaduría general de glosa, dependiente de la legislatura local, más adelante le dedicaremos un subcapítulo, por ahora sólo señalamos lo siguiente, contrario a lo que opina Agustín Montaña, al menos formalmente, en su consideración para que el ejecutivo estatal ordene las inspecciones, aunque de hecho esto es lo que sucede, dada la preponderancia del ejecutivo estatal sobre la legislatura local y los municipios.

9. 3. LA TESORERIA MUNICIPAL

La tesorería municipal es el órgano al que corresponde hacerse cargo de la administración hacendaria del municipio. Entre sus facultades ésta de asesorar al ayuntamiento en la formulación de reglamentos para el mejor manejo financiero y tributario. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, etc. cobrar las participaciones federales y estatales que corresponden al municipio. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter fiscal municipal. Ejercer las atribuciones fiscales, derivadas de los convenios que celebre el ayuntamiento con otras entidades públicas o particulares. La formulación de los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos. Practicar auditorías a las causantes. Ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes y reglamento. Formular mensualmente los estados financieros. Llevar al corriente el padrón de causantes. Coordinadamente con el responsable de la administración interna, custodiar los documentos que constituyen valores para el municipio. Informar al ayuntamiento, a través del síndico, del estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses. Controlar las actividades de las oficinas recaudadoras municipales. Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados. Auxiliar a la sindicatura en los juicios de carácter fiscal en que tenga interés el municipio. Observar -

los lineamientos y políticas establecidas por la Contaduría General de Glosa y, finalmente, cuidar que las multas impuestas por autoridades municipales no fiscales, ingresen a la tesorería. 10

La tesorería municipal está a cargo de un tesorero, quien es designado por el ayuntamiento, para serlo requiere ser ciudadano; tener los conocimientos y aptitudes necesarios para el desempeño del cargo, en los términos establecidos por la Ley Orgánica Municipal, las leyes fiscales, hacencarias y, finalmente, de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa. El tesorero toma posesión de su cargo, previo corte de caja supervisado por el -- Presidente y Síndico (s). En la entrega de la tesorería se incluyen el archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro al corriente y, la relación de deudores en -- todos los ramos, actas y cortes de caja.

9. 3. 1. LAS FACULTADES DEL TESORERO MUNICIPAL

El tesorero municipal es una autoridad fiscal, el área de competencia de la tesorería que se traduce en facultades y deberes -- del tesorero, son las siguientes:

1. Elaborar proyectos para mejorar el funcionamiento de la tesorería y la recaudación del ingreso, --- mismos que someterá a la consideración y aprobación del ayuntamiento.
2. Realizar los pagos de acuerdo al presupuesto de egresos, exigiendo que los comprobantes estén vistos por el presidente y el síndico (s), cualquier pago sin estas formalidades, caerá de validez y servirá para exigir responsabilidad.
3. Presentar al ayuntamiento anualmente, en los primeros quince días del mes de octubre, los proyectos del presupuesto de ingresos y egresos para el

10 Reglamento de Organización del Ayuntamiento de Toluca, Gaceta de Gobierno. Estado de México. 5-V-82. p.p. 5-6

siguiente ejercicio fiscal.

4. Sujetar a la ley de hacienda municipal, la elaboración de los presupuestos, haciendo el cálculo de los rendimientos que pueden producir los diferentes ramos de ingresos, determinando los gastos corrientes, de inversión y subsidios. 11
5. Colectar los fondos que deben ingresar a la tesorería.
6. Hacer los cobros con oportunidad y exactitud.
7. Llevar la contabilidad vigilando que se encuentren al corriente los movimientos. Tener al día los libros de caja y diario, las cuentas corrientes y -auxiliares de registro, necesarias para comprobar los ingresos y gastos.
8. Dar cuenta al síndico cuando se agote una partida presupuestal, para que se hagan los ajustes convenientes.
9. Hacer el corte de caja mensual y enviarlo a la -- Contaduría General de Glosa, con la aprobación -- del presidente y síndico.
10. Caucionar el manejo de los fondos.
11. Revisar las conciliaciones mensuales de las cuentas bancarias.
12. Manejar el fondo de caja.
13. Dirigir y controlar el personal de la tesorería - municipal. 12
14. Pedir que se realicen visitas de inspección a la tesorería.
15. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

11 Montaña, Agustín. op. cit., p. 139

12 Ibid., p. 27

16. Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del ayuntamiento en materia fiscal y hacendaria.
17. Coordinadamente con el síndico gestionar los --- asuntos en que tenga interés el erario municipal.
18. Remitir a la contaduría general de glosa las cuentas e informes contables y financieros mensuales, durante los primeros quince días de cada mes.
19. Presentar mensualmente el corte de caja al ayuntamiento con el visto bueno del síndico.
20. Contestar las observaciones que haga la contaduría general de glosa.
21. Ministrarle a su inmediato antecesor los datos oficiales que solicite, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la contaduría general de glosa.
22. Que el despacho de oficina se haga conforme a lo señalado por el ayuntamiento.
23. Comunicar al presidente municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de la tesorería para que se adopten las medidas disciplinarias adecuadas.
24. Cuidar el arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de su dependencia.
25. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, por acuerdo del ayuntamiento. 13
26. Verificar la recaudación de los ingresos decretados por las leyes.
27. Tramitar los expedientes de embargo y avaluos, - expedir y fijar las convocatorias de remates y, las diligencias relativas al procedimiento administrativo de ejecución.

28. Activar el cobro de los impuestos, procurar amortizar recargos, proceder en todo caso - contra los causantes morosos, con arreglo a la facultad económico-coactiva y de acuerdo a sus procedimientos, cuyo proceso consta - de las siguientes fases:

- Notificación del adeudo; requerimiento de pago; embargo; y, remate de bienes. 14

9. 4. LA SUPERVISION DE LA HACIENDA MUNICIPAL

La inspección de la hacienda municipal corresponde, en primera instancia al ayuntamiento y, en segunda, a la contaduría general de glosa. Las inspecciones generalmente comprenden los siguientes aspectos:

- I. Examinar que la contabilidad se lleve a - cabo en forma y al corriente.
- II. Tratar de averiguar si se defraudan los in- tereses del municipio y los posibles por-- qués de que no se recaude lo que correspon- de, confrontando las partidas de entrada - con los recibos expedidos a los causantes- y cotejando los respectivos comprobantes.
- III. Conocer el monto de los recargos y los mo- tivos, por los que no se hicieron oportuna- mente los cobros, exigiendo se realicen -- los medios de apremio que marca la ley.
- IV. Investigar si el tesorero y sus empleados- cumplen con sus obligaciones y atienden al público con diligencia y moral pública.

- V. Examinar si se han cometido irregularidades en perjuicio del fisco municipal o -- los contribuyentes, ya sea por parte del tesorero o empleados.
- VI. Revisar el archivo de la tesorería, que los expedientes y correspondencia se encuentren en orden.
- VII. Cuidar el estado que guardan los muebles, útiles y enseres de la oficina.
- VIII. Tomar las debidas precauciones para el -- aseguramiento de los presuntos responsables en casos de fraude al erario municipal, mientras se hacen las consignaciones correspondientes.
- IX. Examinar y hacer constar. Si hay raspaduras, enmiendas o notas entre los renglones de los asientos contables. Si los libros están autorizados y rubricados por -- quienes corresponda. Si en las operaciones aritméticas existen errores; si los asientos de los diferentes libros de la -- tesorería concuerdan entre sí. Si los comprobantes del débito justifican las respectivas partidas; si se cobran los im--- puestos que la ley autoriza y, si se hacen gastos que no están debidamente comprobados; si los pagos se hacen con puntualidad; y, finalmente, si los asientos-- se llevan al corriente. 15

En la constitución política del Estado de México, y en la Ley Orgánica Municipal que de ella deriva, se concede acción -

popular, para denunciar ante el ayuntamiento o ante el ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime contra la hacienda municipal.

9. 5. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Miguel Escobar, define al presupuesto público como la expresión financiera de los proyectos y programas de las actividades del gobierno. 16 Y, considera que, sus elementos son: Los ingresos que representan el cálculo de los probables ingresos; y, el gasto que representa el límite máximo de autorización de gastos. 17

El presupuesto por constituir un cálculo de ingresos y egresos puede manifestar desajustes dando así origen a los procedimientos conocidos como transferencias, éstos mecanismos de ajuste son utilizados para no alterar el límite máximo de autorización del gasto.

En términos del análisis económico es necesario atender tanto al proyecto de presupuesto como a lo ejecutado en función de: ¿ cómo se obtienen los ingresos ?, ¿ cómo se gastan los recursos ? ¿ a qué sectores se beneficia con el gasto ?, ¿ a quién o quienes se impone más con los ingresos ?

En esta parte de nuestra investigación nos referimos a la elaboración del presupuesto municipal, como la expresión financiera de los proyectos y programas, previstos para satisfacer las necesidades públicas en el municipio. Su elaboración, como veremos, se basa en la información que proporcionan los ejercicios anteriores, así como, en la investigación y el análisis del posible costo de las actividades futuras.

16 Escobar. Apuntes de Teoría de la Administración Pública II 22-VI-78

17 Idem.

El presupuesto municipal expresa financieramente, los servicios que se prestarán a corto y largo plazo, las actividades programadas, los requerimientos para su realización, los ingresos y egresos y, finalmente, los recursos financieros para lograr su concreción.

El presupuesto engendra dos instancias una política y otra técnica.

El aspecto o instancia política obedece al momento político y al contexto en el que se desarrolla la administración pública en términos de a quién se dota o transfieren recursos, ya que ciertos sectores son perjudicados por el cobro de impues--tos dando origen a pugnas por el traslado de los costos que -- implican dichos pagos. Esta pugna también se da a nivel de re--presentantes dentro del consejo municipal, por la influencia -- que ejercen los grupos de presión y partidos políticos que buscan obtener beneficios directos o indirectos a través del diseño presupuestal y, posteriormente, de la ejecución del presu--puesto.

El presupuesto, según comenta Miguel Escobar, es más que un ordenador del ingreso y gasto público, un instrumento de política económica, cuya expresión financiera alude a la redistribución de las cargas que el ingreso público representa para la población y, desde el punto de vista del gasto e inversión, es un mecanismo de redistribución del ingreso, vía obras e in---fraestructura, subsidios y servicios públicos, factores que -- orientan y determinan el desarrollo de la comunidad. El presu--puesto público es por ello un reflejo de la política social y económica del gobierno. 18

La instancia técnica surge de la necesidad de saber cómo -- vamos a sacar las cuentas y que elementos determinan los prop

sitos y cuales son las medidas que es necesario establecer para lograrlos. El primer problema, a resolver, es la creación de un sistema de información que estructure las estadísticas económicas necesarias para orientar la obtención de los recursos basados en el análisis de la contabilidad presupuestaria. La instancia técnica observa lo relativo a la elaboración del presupuesto de donde desprendemos las siguientes etapas: 1.-El estudio de los proyectos y programas; 2.- La retrovisión de los presupuestos de egresos; 3.- La preparación del proyecto de presupuesto de egresos; 4.- La revisión de los actuales controles del presupuesto; 5.- La preparación del proyecto de presupuesto de ingresos; 6.- El establecimiento del equilibrio presupuestal; 7.- La discusión, adecuaciones y aprobación del presupuesto; y, por último, 8.- La ejecución presupuestaria.¹⁹

Técnicamente es recomendable elaborar en primer orden el proyecto de presupuesto de egresos y, posteriormente, el de ingresos.

El proceso presupuestal debe ajustarse a un calendario que contempla las siguientes fechas y etapas:

1° de Agosto.- Elaboración de los programas de desarrollo económico y social que pretende ejecutar el municipio.

1° de Septiembre.- El tesorero elabora el proyecto de presupuesto de egresos.

15 de Septiembre.- El tesorero entrega al ayuntamiento, el proyecto de presupuesto. El ayuntamiento examina su contenido lo modifica o aprueba en su caso.

26 de Septiembre.- El ayuntamiento aprueba el presupuesto.

¹⁹ Montaña, Agustín. Supra.

10 de Octubre.- El presidente municipal remite el presupuesto al congreso local para su aprobación, a través del ejecutivo del Estado.

31 de Diciembre.- El congreso local aprueba los presupuestos municipales.

1° de Enero.- El presidente municipal inicia la ejecución del presupuesto a través de la tesorería. 20

Los habitantes del municipio tienen derecho a solicitar reformas al presupuesto, en instancia firmada cuando menos por diez vecinos y presentada al ayuntamiento dentro de los ocho días siguientes a su publicación, siempre y cuando el motivo sea: el olvido de algún servicio municipal de importancia o la autorización de algún gasto innecesario; la creación de algún impuesto alcabalariorio; la exageración o exiguidad en alguno de los ramos del ingreso o egreso.

Aprobado el presupuesto por la legislatura éste tendrá el carácter de ley y, los ayuntamientos no podrán modificar sus ingresos o egresos, en su caso, pedirán la aprobación de aquélla.

Algunos problemas que comunmente se generan en la elaboración del presupuesto son, para Miguel Escobar, los siguientes: cálculos erróneos debido a deficiencias técnicas y falta de conocimiento de quienes lo elaboran. Los planificadores por ejemplo tienden a disminuir el cálculo de los ingresos y a maximizar el de los egresos. Por otra parte, el cálculo de los gastos comprometidos y el fenómeno inflacionario restan flexibilidad al ejercicio presupuestario. Se entiende por gasto comprometido a las partidas designadas a los proyectos y progra--

mas inconclusos del período presupuestario anterior. 21

En el Estado de México para evitar este tipo de errores y en apoyo a la institución municipal se elabora por lo general, un instructivo con las recomendaciones más importantes y con indicaciones precisas sobre la planeación, elaboración y estimación de ingresos. El manual de administración municipal, editado por el Gobierno de este Estado en 1970, considera:

La autoridad responsable de la Planeación del Trabajo de -- Elaboración Presupuestal. Es el presidente municipal. La iniciación del proceso será a finales del mes de julio de cada -- año. Deberá: citarse a los miembros del ayuntamiento a fin de programar y realizar el período de cabildos abocados a la elaboración del presupuesto. Se efectúan tres reuniones por semana, cuando menos, hasta concluir su elaboración. Previamente, -- se reúne la información necesaria para el presupuesto considerando en el aspecto legal; la ley de Hacienda Municipal, la -- Ley Orgánica Municipal y la Ley de Ingresos Municipales del -- ejercicio en curso, además de la información financiera básica sobre el ejercicio del presupuesto del año en curso, los informes de la tesorería respecto a los ingresos municipales del último año y, de los meses transcurridos durante el ejercicio, así como, la relación de programas y exigencias de obras y ser vicios que se proyecta realizar en el ejercicio fiscal siguiente.

Es conveniente que el ayuntamiento se responsabilice de la elaboración de la Ley de Ingresos que, por lo general, se realiza en el mes de agosto de cada año, previamente, se estudia la Ley de Hacienda Municipal para conocer las contribuciones -- que el municipio puede recaudar, durante el ejercicio que se -- proyecta, y las tarifas autorizadas ya que el ayuntamiento no

podrá cobrar contribuciones que no estén establecidas en su ley de ingresos. Se elabora el Proyecto, se discute y somete a votación del ayuntamiento, haciendo las modificaciones que resulten. Se envía al ejecutivo del Estado con las firmas que hagan constar la aprobación del ayuntamiento, por lo que, es necesario que se realicen los cabildos expresando en las actas la aprobación de la ley de ingresos; detallando los artículos de la ley que facultan el cobro de los gravámenes, relacionando cada uno de los conceptos generadores de ingresos con el cálculo estimado de cada renglón.

El presidente municipal, sin embargo, como jefe de la administración es responsable de la Estimación del Ingreso, para ese propósito puede contar con el auxilio del tesorero y otros miembros del ayuntamiento como puede ser el síndico. En la estimación de la ley de ingresos se anotan los datos relativos a la recaudación proyectada para el año en curso con base en los informes del tesorero municipal. Se consideran los probables aumentos y disminuciones en la recaudación debiendo destacar; el incremento de la actividad económica general, el establecimiento o supresión de industrias, los cambios tarifarios, las mejoras en los controles de ingresos, etc. Así como, los aumentos o disminuciones previstas por cada renglón. Se calculan los ingresos extraordinarios y cooperaciones que se espera obtener, precisando el concepto que las genera y su probable importe. Finalmente se obtienen las estimaciones de ingresos por las probables recaudaciones para el año en curso, se prevén los aumentos, disminuciones y los nuevos ingresos probables, registrando los cálculos globales que representan el total de los ingresos estimados. 22

El presupuesto para ser un eficaz instrumento administrativo, merece un análisis detallado en torno a la actividad que --

éste reclama para sí, teniendo en cuenta, como lo hace Agustín Montaña, las siguientes interrogantes y su repercusión política.

- a). ¿ Las cantidades, que se indican en el presupuesto, son realmente las necesarias para realizar -- los programas y proyectos ?
- b). ¿ Las estimaciones son correctas ?
- c). ¿ Se explican claramente sus destinos ?
- d). ¿ Qué actividades es necesario suprimir ?
- e). ¿ Son justificados los nuevos programas ?
- f). ¿ Puede mantenerse el financiamiento en ejercicios venideros ?
- g). ¿ Es productivo el personal ?
- h). ¿ Son adecuados los métodos empleados ?
- i). ¿ Puede simplificarse el trabajo ?
- j). ¿ Es eficaz la organización ?
- k). ¿ Si el presupuesto de ingresos es menor que el de egresos qué partidas del último pueden suprimirse ?
- l). ¿ Qué nuevas fuentes de ingresos pueden solucionar el problema deficitario ?

- m). ¿Son efectivos los controles de gastos e ingresos?
- n). ¿Puedá determinarse, en cualquier momento, el saldo de una partida presupuestal?
- ñ). ¿Pueden localizarse fácilmente los causantes morosos?
- o). ¿Hay o no fugas de presupuesto? 23

Derivado de lo anterior tenemos que, el control presupuestal debe realizarse mediante la formulación de informes diarios y mensuales de los movimientos comparativos de lo presupuestado con lo realizado. Debiéndose establecer los procedimientos internos para evitar fugas de dinero y errores de trabajo, lo cual es posible mediante la implementación de formularios y manuales de procedimientos; estos controles se complementarán con la ejecución de auditorías internas y externas de carácter permanente. 24

9. 5. 1. LOS EGRESOS

El gasto público debe estar previsto y su ejecución se debe realizar conforme a un orden previamente establecido. El presupuesto de egresos también contempla dos aspectos: uno cualitativo - dependiente de lo que va a realizarse otro cualitativo cuantitativo va a gastarse para hacerlo.

En el presupuesto por programas las actividades y la asignación de recursos se establecen analizando los proyectos que se llevarán a cabo. Los egresos se estiman directamente en -

23 Montañó, Agustín. op. cit., p.p. 142-143

24 Ibid., p.p. 166-168

función del costo de los materiales, sueldos, servicios, etc., necesarios para cada proyecto, estableciendo cálculos particulares para cada programa. El presupuesto general se integra -- con la suma de los presupuestos parciales, estableciendo el -- equilibrio presupuestal al racionarlos con los ingresos que se espera obtener. 25

En el presupuesto por ramas los recursos se asignan en forma global a los diversos aspectos de la administración municipal, cada grupo constituye un ramo: La clasificación puede --- efectuarse por servicios o por dependencia, de acuerdo con la organización. La clasificación tradicional contempla; la presidencia municipal, la tesorería municipal, la justicia municipal, los servicios públicos y obras públicas, etc., y las asignaciones globales para cada una, pueden ser; sueldos, papele-- ría, viáticos, materiales, servicios especiales, etc. 26

La determinación de los conceptos y la estimación del costo para realizar las actividades es indispensable para estimar -- los egresos, en la especificación de los importes y asignación de recursos se deben resolver los problemas de valuación que, -- se desprenden de los costos unitarios y precios de los bienes y servicios que son necesarios. La asignación de recursos conviene que se haga considerando las prioridades del municipio.

En la estimación del egreso deberá indicarse qué es lo que se quiere y establecer la cantidad de trabajo requerida para -- lograrlo, analizando cuidadosamente lo que se está haciendo, -- con el fin de indicar que actividades deberán abandonarse por obsoletas o innecesarias y, proponer los cambios para reducir el gasto público, lo que se puede hacer contando con el apoyo de la oficina de organización de métodos; sin olvidar aspectos

25 Gobierno del Estado de México. Manual...op.cit.p.58-59

26 Ibid., p.p. 59-60

tales como la presupuestación de los aumentos de sueldos; es recomendable que el cálculo de los gastos se hagan a precios actuales. 27

El presupuesto de egresos, como se puede apreciar, es un complemento del programa de trabajo, por ello debe ajustarse a los requerimientos de éste, permitiendo controlar su ejecución y avance, para que el presupuesto no dé la impresión de que los ingresos provenientes de la ciudadanía se destinan, exclusivamente, para el pago de nóminas.

La información es básica para elaborar el presupuesto, con este objeto se puede solicitar a cada dependencia la formulación de sus propuestas de presupuesto. El tesorero con el auxilio de una comisión mediante entrevistas a los jefes de las dependencias, puede obtener de ellos los programas de trabajo y formular, de común acuerdo, el anteproyecto de presupuesto de sus organismos, con el propósito de que el encargado de formular y controlar el presupuesto obtenga esos datos que, posteriormente, serán sometidos a la consideración del tesorero 28 y, finalmente, ponerlos a discusión, aprobación o modificación del presidente y del ayuntamiento.

Durante el ejercicio del presupuesto y de acuerdo a la ley de hacienda municipal los tesoreros municipales están facultados para proponer modificaciones al presupuesto, considerándose sus ingresos por lo que, para ello, requieren la aprobación del ayuntamiento. 29 y también de la legislatura del Estado, a través de sus dependencias correspondientes.

El presupuesto de egresos puede analizarse de acuerdo a los siguientes conceptos de gasto:

27 Montaña, Agustín. op. cit., p. 142

28 Ibid., p. 79

29 Gobierno del Estado de México. Manual...op.cit., p.62

a) Gastos corrientes o de operación son la agrupación de -- egresos que representan el costo calculado del servicio de los organismos públicos con financiamiento presupuestario. Con el objeto de identificar los servicios públicos que realizan los gastos, normalmente se emplea la siguiente nomenclatura:

- 1.- El capítulo corresponde a cada dependencia cabeza de sector;
- 2.- El subíndice se relaciona con los servicios o departamentos que dependen de cada sector;
- 3.- La partida equivale a la identificación más general del gasto; la denominación de éstas y sus claves numéricas, generalmente, co--- rresponden a lo establecido en la contabilidad presupuestaria;
- 4.- El ítem es la agrupación más específica del objeto del gasto en que se desglosa una partida.

Finalmente, las clasificaciones numerales o de letras permitien identificar la relación del gasto con otras clasificacio-- nes necesarias del análisis económico o de política fiscal, -- correspondiéndose con los programas, subprogramas y proyectos; y, más aún, la clasificación presupuestaria puede contemplar -- regiones y subregiones. 30

Los gastos de capital o inversión, normalmente, agrupan la inversión que, desde el punto de vista patrimonial, no es un - gasto porque no hay mermas patrimoniales.

Las transferencias.- son la agrupación de gastos cuyo destino es subsidiar directa o indirectamente ciertas actividades - sociales o económicas. Ciertos subsidios indirectos no representan gastos reales y difícilmente pueden considerarse como tales, es el caso de las rebajas impositivas.

9. 5. 2. LOS INGRESOS

Las tareas que realiza la administración municipal son múltiples y muy variadas, a su vez el surgimiento y desarrollo de los fenómenos sociales va generando nuevas necesidades o robusteciendo las ya existentes. El intervencionismo es, consecuentemente, cada vez más amplio y directo. En tal virtud, la administración municipal requiere proveerse de recursos cada vez más abundantes para cumplir con sus cometidos.

Virgilio Muñoz, dice que aunque el municipio es sujeto activo de crédito fiscal, a diferencia del Estado y la Federación, no tiene plena potestad jurídica tributaria, es decir, facultades para establecer sus contribuciones ya que, estas son señaladas por las legislaturas de los estados. 31 En esta razón -- las legislaturas locales establecen, discuten y aprueban las contribuciones y/o percepciones de los ayuntamientos a propuesta de los mismos, procurando que sean suficientes para la atención de sus necesidades. La ley de ingresos que aprueba el congreso local tiene por objeto normar las cuotas, contribuciones, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos necesarios para cubrir los gastos del municipio.

Los ingresos del municipio son, enunciativamente, los contenidos en la ley de ingresos, el producto de las participaciones por concepto de contribuciones federales y de acuerdo a las

31 Muñoz, Virgilio. op. cit., p. 121

disposiciones que establecen las legislaturas locales, además de las participaciones de contribuciones estatales. Los ingresos municipales se clasifican en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos extraordinarios. 32

La estructura básica del ingreso se conforma además por el -- saldo en caja y bancos, los fondos revolventes representados por los fondos circulares de provisión de proyectos de inversión y, finalmente, por los créditos y empréstitos.

El presupuesto de ingresos es un instrumento que intenta programar el aprovechamiento de los recursos financieros suficientes para la satisfacción de las necesidades durante un ejercicio fiscal. Desde el punto de vista económico el presupuesto de ingresos contempla dos aspectos: a). ¿De dónde provienen los ingresos?, y b). ¿En qué cantidad van a obtenerse?. En el primer aspecto se observan los conceptos generadores del ingreso municipal, la fijación de las contribuciones exigibles a los particulares establecidas anualmente en la Ley de ingresos municipales --- aprobada por la legislatura y, además clasificadas en la Ley de Hacienda Municipal. El segundo aspecto responde al cálculo de -- los gravámenes, impuestos y estimaciones de recaudación.

Los ingresos ordinarios se establecen normativamente para cubrir los servicios regulares del municipio como un acto propio de derecho público. Obteniéndose mediante el procedimiento legal correspondiente que se refiere al sujeto, objeto y base de los ingresos, así como, a las cuotas, tasas, tarifas y formas de pago. Los ingresos ordinarios son: Los impuestos, derechos y aprovechamientos, etc.

Los impuestos.- son las prestaciones que el Estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a todas las perso-

nas físicas, morales y a las agrupaciones, cuya situación coincide con las que las leyes señalen como un hecho generador de un crédito fiscal. 33 Este es el caso del traslado de dominio de bienes muebles; las actividades mercantiles como la venta al menudeo de bebidas embriagantes, el comercio ambulante, la compra-venta de ganado y el comercio en general; las diversiones y espectáculos como teatros, cines, deportivos, etc.; el impuesto predial; lo relativo a, los anuncios y obstáculos en la vía pública; a la industria, vehículos de propulsión no mecánica, estacionamientos, las profesiones y ejercicios lucrativos y los impuestos para la educación, etc.

Los derechos.- son contraprestaciones establecidas por la autoridad a los particulares para cubrir el costo de algún servicio que la autoridad presta directa o indirectamente. 34 Son sujetos de derechos las personas físicas, morales o entidades económicas que presten un servicio, ocupen un sitio en la vía pública o en un mercado que, consecuentemente, deben inscribirse en el registro municipal de causantes con la finalidad de obtener algún tipo de licencia. 35 Ejemplos de éstos son: Los generados por las concesiones de locales comerciales en los mercados.- El producto de licencias para la realización de actividades de todo tipo dentro del municipio y, los provenientes del pago de los siguientes servicios: Agua potable, drenaje, registro civil, certificaciones, rastros, panteones, registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes, alineamiento y otros, etc.

Aprovechamientos.- Se considera como tales a los ingresos provenientes de recargos, rezagos, multas, gastos de ejecución y otros.

Los recargos son cobros extras hechos a los causantes por la falta del pago oportuno de un crédito fiscal como indemnización-

33 Presidencia de la República. Manual. op.cit.,p.70

34 Gobierno del Estado de México. Manual..op.cit.,p.70

35 Presidencia de la República. Manual. op.cit.,p.70

al municipio; se cobran a razón de un % mensual y nunca podrán exceder del 100% del impuesto o derecho. 36

Las multas.- Son las sanciones impuestas por cualquier contra vención legal establecida en beneficio del municipio, sin perjuicio del cobro de prestaciones omitidas y de los recargos consi-- guientes, sin embargo, regularmente, debe tomarse en cuenta la -- gravedad de la infracción, las condiciones del causante y la con veniencia de destruir prácticas establecidas para la evasión --- fiscal, como para infringir las disposiciones legales.

Los gastos de ejecución son originados por el procedimiento - administrativo y se cobran al causante con carácter incondonable, según las tarifas preescritas por la ley.

Los productos.- Son los ingresos provenientes de la explota-- ción de los bienes de propiedad del ayuntamiento y del desarro-- llo de actividades no propias de derecho público; ejemplo de --- estos son: El remate o venta de bienes muebles e inmuebles del - municipio, la venta de bienes mostrencos, la explotación y renta de bienes patrimoniales, la explotación y utilización de los bos ques municipales, etc.

Las participaciones.- Son los ingresos proporcionales que per cibe el municipio por la recaudación que realizan en su jurisdic-- ción las autoridades fiscales federales o estatales, con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para tal -- fin. El monto de aquéllos puede mejorarse por consideraciones -- especiales al municipio, con participaciones extraordinarias que se establecen considerando la insuficiencia de recursos fundamen-- talmente.

Los ingresos extraordinarios.- Son los ingresos autorizados - excepcionalmente al municipio para cubrir el pago de gastos acci dentales, cuando los ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir las necesidades, o bien, cuando deba realizarse una obra-

especial o la prestación de un servicio extraordinario. Ejemplo de estos son:

- a). Los que con carácter excepcional decretan las autoridades a solicitud del municipio, para el pago de obras y servicios no presupuestados y que, necesariamente, tuvieron que realizarse.
- b). Los que procedan de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquiere el municipio, para fines de interés público con autorización del ayuntamiento. 37
- c). Las cooperaciones de particulares y contribuciones extraordinarias para la realización de una obra especial o la prestación de un servicio extraordinario. Las aportaciones del Estado o Federación entregadas al ayuntamiento en forma extraordinaria. Y, finalmente, los impuestos extraordinarios o los que se establecen con carácter temporal y para objetos específicos. 38
- d). Los subsidios, asignaciones o aportaciones que los gobiernos federal o estatal destinan en apoyo a los municipios con el fin de promover el desarrollo, la ampliación o ejecución de programas de beneficio social. 39

Los empréstitos.- Los municipios pueden recurrir a instituciones de crédito con la finalidad de obtener empréstitos, cuyo destino sea la realización de obras de beneficio comunitario, procu

37 Ibid., p. 72

38 Gobierno del Estado de México. Manual. op.cit., pp.70-71

39 Presidencia de la República. Manual. op.cit., p.78

rando que el costo sea recuperable por sí sólo, tales como la construcción de mercados, sistemas de agua, rastros, etc. 40

9. 6. LAS INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

La concertación de créditos está condicionada a las características y procedimientos enmarcados en las leyes que rigen el sistema bancario mexicano. En algunos casos, el gobierno estatal avalla a los ayuntamientos para fines de crédito ante algunas instituciones de financiamiento municipal y a solicitud de estos, --- como es el caso del Banco de Obras y Servicios Públicos, comunmente conocido como Banobras.

BANOBRA es una institución nacional de crédito creada en --- 1933 para satisfacer las necesidades contingentes en materia de obras y servicios públicos, tanto municipales como estatales, -- que puedan producir por sí mismos los ingresos suficientes que permitan su total recuperación, tales como; la introducción, ampliación o mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado; la construcción de mercados públicos y rastros municipales, obras de pavimentación y urbanización, cuando éstas sean recuperables mediante la derrama de su costo entre sus beneficiarios. 41

El plazo para pagar el financiamiento, generalmente, es de 10 a 15 años y en obras de pavimentación un máximo de 5 años. Las tasas de interés van de 9% al 14% anual, dependiendo el tipo de obra y el número de habitantes de la localidad beneficiada. A comunidades pequeñas corresponden intereses más bajos y, más bajas aún en los financiamientos para agua potable y alcantarillado, elevándose ligeramente, si se trata de mercados o rastros. Las obras de pavimentación y urbanización pagan intereses más elevados.

40 Ibid., p. 72

41 Montañó, Agustín. op. cit., pp. 183-186

El banco exige como fuente de pago, el fideicomiso de los ingresos que las obras y servicios produzcan. Y se asegura también, a través de las tarifas y cuotas de derechos, que mensualmente - deben cubrir los beneficiarios. Los créditos concedidos a los municipios son garantizados por el Gobierno del Estado como deudor solidario del ayuntamiento, comprometiendo en garantía las participaciones federales, mediante un acuerdo con la Secretaría de - Hacienda y Crédito Público inscrito en el registro de deuda pú- blica.

Comunmente, el Banobras para otorgar créditos a los munici- pios señala los siguientes requisitos:

1. Que el ayuntamiento dé suficiente publicidad a los proyectos de obras que se pretendan llevar a cabo con los recursos de BANOBRAS, a las tarifas, cuo- tas y derechos que los usuarios habrán de pagar -- por las mismas.
2. Que los beneficiarios de las obras manifiesten, -- por escrito al banco, su conformidad de hacer uso de las instalaciones y liquidar las tarifas que se fijen.
3. Que todas las obligaciones directas o contingentes se encuentren al corriente en el momento que el -- crédito inicie su etapa de inversión
4. Que las obras se sujeten estrictamente a los pro- yectos técnicos de ingeniería, presupuesto y espe- cificaciones, que previamente deberán aprobar las instancias técnicas del banco. La elaboración de - los proyectos corresponde al municipio, quién debe rá someterlos a la consideración del BANOBRAS.

El BANOBRAS en ningún caso ejecuta los proyectos, su función financiera, el municipio es quién los contrata y realiza. El Banco sólo interviene en la supervisión de los trabajos de ejecución, mediante el nombramiento de un técnico supervisor de obra. El crédito se va cobriendo al municipio en la medida que avanza la ejecución del proyecto, a través de estimaciones de obra ejecutada que se elaboran periódicamente comprendiendo los plazos de trabajo de x días, mismas que se presentarán en las oficinas centrales del banco para su liquidación, debiendo suscribirlas a la compañía constructora, el municipio y el supervisor del banco. Para la iniciación de los trabajos se proporciona un anticipo a la constructora, que en ningún caso excede el 25% del importe total del costo del proyecto.

El trámite para solicitar un financiamiento a BANOBRAS se inicia con el envío de la solicitud de crédito mencionando la obra que se pretende realizar, su costo y referencia de la población que se beneficiará con ella; posteriormente, se realiza una investigación socio-económica con personal de la gerencia de crédito, quienes estudian la factibilidad del proyecto y la capacidad de pago de los sectores beneficiados. En seguida la subgerencia auxiliar de crédito presenta la documentación necesaria al consejo de administración para su aprobación, precisando las condiciones específicas de financiamiento, monto del crédito, tasa de interés, plazos de amortización, las fuentes de pago, las garantías y el período de inversión, equivalente al tiempo de ejecución de la obra.

Autorizado el préstamo, por el consejo de administración, se formaliza mediante acta de cabildo; se busca la autorización del congreso local que, mediante decreto sanciona los contratos de apertura de crédito y las tarifas; se hace un comunicado a la secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitando su conformi

dad para inscribirlo en el registro la deuda pública y se establece la posible afectación de las participaciones federales --- como garantía.

Formalizada la operación, para iniciar la inversión se requiere la aprobación del proyecto y presupuesto por la gerencia de obras del banco; el expediente entonces, se envía a la subgerencia de operación y control de crédito. Una vez aprobados el proyecto y el presupuesto, se prepara el concurso para contratar la obra, hecha la selección, se suministran los fondos y se inician los trabajos. Al terminarse la obra, el crédito pasa a su etapa de amortización. 42

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos maneja un "fondo fiduciario federal de fomento municipal" que proporciona créditos en condiciones ventajosas para los ayuntamientos, cuando carecen de capacidad para cubrir las tasas de interés normales - en obras de agua potable y alcantarillado, construcción de mercados y rastros, en estos casos los tipos de interés son muy bajos y el plazo de amortización es de hasta 30 años. 43

9. 7. LA CONTABILIDAD MUNICIPAL

La función financiera pública referida tanto al control de los recursos como a su aplicación en gastos e inversiones, hace indispensable un registro y control eficiente de los ingresos y egresos, la actividad contable establece los principios de registro de las operaciones a través de un catálogo de cuentas que, constituyen un verdadero apoyo para la actividad administrativa pública.

Miguel Escobar, dice que existen dos tipos de contabilidad. - La patrimonial cuyo objeto de registro es el incremento o pérdida del patrimonio, que se lleva en forma parecida a la contabili

42 Idem

43 Idem

dad comercial e industrial; y, la presupuestal cuyo objeto de registro es la eficacia en la aplicación del presupuesto. 44 La segunda es la que consideramos para nuestro caso.

Los sistemas contables pueden ser manuales, mecánicos o electrónicos y, los registros pueden ser libros, carpetas, hojas, -- tarjetas, etc. En un sistema manual, generalmente, se utilizan -- registros empastados. En el sistema mecánizado se utilizan hojas o tarjetas, que posteriormente se integran en carpetas o libros. 45

La contabilidad municipal se basa en manuales, diagramas, un catálogo de cuentas, un instructivo para el manejo de las cuentas, una guía de contabilización, modelos y formas de registro e instructivos para el uso de las formas.

El catálogo de cuentas es un listado de las cuentas existentes, se elabora asignando a cada una de ellas un número para facilitar su localización y registro, este catálogo debe contener los siguientes grupos o capítulos: Activo, pasivo, egresos, ingresos, patrimonio, cuentas liquidadoras de resultados y cuentas de memorando. Además, las cuentas básicas de balance y resultados. El catálogo de cuentas se complementa con un instructivo, -- que indica la correcta aplicación de las mismas, sus cargos, --- abonos y los conceptos. 46

Los métodos a emplearse deben ser diseñados con base en la -- sencillez, para que permitan comparar y comprender el costo de -- las actividades del municipio. El manejo responsable y honesto -- debe complementarse con la publicidad y explicación del contenido de las cuentas, para que todos se persuadan, de cómo se gasta el dinero y cuales son las verdaderas necesidades y prioridades-- de la comuna.

44 Escobar, Miguel. Apuntes de Política Económica.op.cit. s/f

45 Presidencia de la República. Manual..op.cit.,pp.79-80

46 Ibid. pp. 80-81

La contabilidad municipal registra en cuentas previamente establecidas bajo una clasificación apropiada, las operaciones que se realizan con el propósito de seguir la historia económica de esta institución.

El tesorero municipal tiene la responsabilidad de llevar al día la cuenta de la hacienda pública y rendir oportunamente los informes, tanto al ayuntamiento como a la contaduría general de glosa de la legislatura del Estado.

Las funciones que desempeña el contador municipal dependiente de la tesorería son según Agustín Montaña, las siguientes:

- a). Formular y autorizar las pólizas que se elaboren.
- b). Hacer el registro oportuno en los libros de las diversas operaciones.
- c). Revisar diariamente los cortes de caja que prepara el cajero general, prestando atención especial a los depósitos de efectivo y a la autorización de egresos.
- d). Practicar la conciliación mensual de las cuentas bancarias, con los datos de los registros contables.
- e). Revisar y controlar el trabajo diario de los auxiliares de contabilidad.
- f). Preparar, en los cinco primeros días de cada mes, el informe de ingresos y egresos del mes anterior y el de aplicación del presupuesto. 47

Agustín Montaña, agrega que la responsabilidad del cajero municipal, dependiente también de tesorería es la custodia de los fondos y valores de la hacienda pública y que sus funciones son:

- a). Expedir y firmar mancomunadamente con el tesorero las polizas-cheques.
- b). Elaborar el corte de caja diario e informar de -- las existencias al tesorero.
- c). Guardar y controlar las polizas-cheques.
- d). Formular una relación diaria de pagos, agrupándolos por partidas.

En el mismo sentido establece que, la responsabilidad de los auxiliares de contabilidad es llevar al día de contabilidad del presupuesto de egresos y su función consiste, en:

- a). Expedir las órdenes de pago.
- b). Llevar al día el registro del movimiento de las - partidas.
- c). Auxiliar al contador en el desempeño de sus funciones, especialmente en el registro auxiliar y la -- preparación de informes.
- d). Llevar el control de papelería y formas que se utilicen en la contabilidad. 48

La contabilidad del ingreso registra las operaciones que re-- presentan la percepción de numerario, indispensable para que el municipio realice sus fines, registra en cuentas predeterminadas

las operaciones que significan ingresos al municipio, permitiéndole la atención de los servicios que le son inherentes, tal registro deberá, en todo tiempo, sujetarse a los rubros o conceptos establecidos en el presupuesto.

La contabilidad de los egresos registra en cuentas las operaciones que representan una erogación de numerario utilizado ---- para proporcionar productos y servicios que son competencia del municipio, según las normas y programas establecidos. El registro se hace con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas - establecidas en el presupuesto de egresos. 49

La póliza contable.- Es el documento en que se asientan, en forma individual, las operaciones desarrolladas por una entidad, se anota la información necesaria para que la identificación de las operaciones. Los documentos pueden clasificarse en póliza de ingreso y de diario, las cuales son registradas en el libro diario y de éste pasadas al libro mayor por concentración periódica.

El libro de diario.- Es un registro cronológico de las operaciones contables, muestra los nombres de las cuentas a las cuales se carga y se abona, las cantidades cargadas y acreditadas, así como cualquier información suplementaria útil a la operación que se está registrando. El diario debe contener las informaciones - de los cambios que van a sufrir los saldos de las cuentas, estos nunca se alteran si no es sobre la base de un asiento diario.

El libro mayor contiene tantas cuentas como partidas figuran en el balance general, en el estado de pérdidas y ganancias, así como en el estado de ingresos y egresos. Este libro agrupa las cuentas a fin de que la información contable se recopile con mayor detalle de lo que aparece en los estados financieros: El número de cuentas depende de las necesidades informativas de la --

administración municipal. Las operaciones registradas en el libro mayor se derivan de los "pases" efectuados en el libro de diario. El libro mayor es un medio para reclasificar y resumir por cuentas, la información detallada en orden cronológico. Actualmente, en substitución del libro mayor se utilizan tarjetas de registro que facilitan el manejo de información, sea ésta manual o mecánica. 50

Balance de comprobación.- Es una relación con los nombres de las cuentas y los saldos en cada una de ellas, que contiene las fechas en la que se hacen figurar los saldos deudores en una columna y saldos acredores en la otra. La formulación del balance sirve para dos fines:

- a). Mostrar si se ha conservado la igualdad entre los débitos y los créditos.
- b). Aporta una transcripción de los registros del libro mayor, que son la base para los asientos de ajuste y cierre, que permiten formular los estados financieros. 51

Estado de ingresos y egresos, conocido también como estado de pérdidas y ganancias, resume los ingresos obtenidos y los gastos ocurridos en un período contable, también es denominado "Estado de Recursos y Aplicación de Fondos", se deriva de un análisis de los distintos conceptos que originaron los ingresos obtenidos y las erogaciones efectuadas en el ejercicio. 52

Los fines de la contabilidad municipal para Agustín Montaña, con quien comparto sus criterios, son los siguientes: Mostrar que las operaciones se han realizado dentro de las disposiciones legales. Se integra con el presupuesto, permitiendo operar un

50 Idem

51 Ibid., p. 182

52 Idem

sistema de administración por objetivos y programas, pudiendo -
comprobar, en cualquier momento, que los fondos públicos se em-
plean adecuadamente, facilitando la supervisión externa e inter-
na, además, permite conocer oportunamente y con toda precisión -
los resultados financieros y los costos de los programas. Facili-
ta a las autoridades la información necesaria para la prepara-
ción de programas y la estimación de ingresos y, finalmente, ayu-
da a determinar el impacto de las actividades municipales en la
economía y la sociedad, permitiendo aplicar las medidas finanie-
ras que requiere la situación económica, así como, realización -
de los análisis económicos que permiten a las autoridades munici-
pales la aplicación de una política hacendaria más adecuada a --
las necesidades. 53

LA OFICIALIA MAYOR

Por Oficialia Mayor conocemos el área encargada de la administración interior, en este caso, del municipio, en cuyo espacio se desarrolla la actividad que persigue la consecución de los fines - sustantivos, es decir, que se encamina a la solución de los problemas que plantea la propia administración y que tienen que ver con la organización, el control y la dirección, etc. Temas que abordaré en este capítulo.

10. 1. LA ORGANIZACION MUNICIPAL

La palabra organización viene del griego "organon" que significa instrumento. Organizar es un proceso que define las líneas de autoridad y responsabilidad de los individuos, coordinando sus esfuerzos para el logro armonioso de los objetivos predeterminados.

Para referirnos a la organización municipal retomaré los conceptos de cargo, órgano y función, mismos que ya fueron expuestos - al abordar lo administrativo público, como establecimos, en aquella parte de la investigación, los órganos administrativos se -- estructuran a partir del cargo o puesto de trabajo, entendiendo por tal al requerimiento de acción humana susceptible de ser desempeñado por una persona. En todo cargo radica un área de competencia en la que se inscriben "N" posibles conductas legítimas - que sustentan la actividad de quién sirve al cargo y, vimos que uno o más cargos pueden configurar un órgano.

El órgano es la unidad funcional de la organización y puede - ser de servido en forma unipersonal o colegiada. En él recae la

responsabilidad de cumplir una o más funciones de la organización y reclama de autoridad para regular la actividad administrativa. En el caso de órganos que cuentan con distintos cargos la distribución de autoridad se determina en una escala jerárquica, donde quedan establecidas las relaciones de subordinación. 1

La función, como lo establecimos, es toda contribución objetiva que realiza una estructura o elemento del sistema para la supervivencia del mismo, debe entenderse como el efecto específico, dimensionable y objetivo que la actividad produce, en este sentido, no es lo mismo actividad que función. La función es el efecto de la actividad, que no debe confundirse con el producto específico. 2

Establecido lo anterior, recordaremos que la organización municipal es contextual, por lo que habremos de referirnos a ella en términos genéricos, como la forma en que se estructuran sus relaciones de autoridad y, la función de ésta con la consecución de los fines.

Agustín Montaña, nos indica que las organizaciones pueden representarse gráficamente mediante organigramas, éstos representan los puestos claves en pequeños rectángulos unidos con líneas continuas que indican el mando, si las líneas tienen flecha señalan, al mismo tiempo, la dirección de éste. Los puestos considerados de staff o asesoría, son los que no dan órdenes sino sugerencias o generan propuestas para la solución de problemas, este tipo de relaciones se indican por medio de una línea, en el municipio, por ejemplo, es el caso de los regidores y síndicos.

En una organización lo formal son los puestos administrativos, éstos son desempeñados por sujetos que dedican una parte de su comportamiento a la organización, distinto de los intereses y

1 Escobar, Miguel. Apuntes de Teoría de la administración Pública I. Op. Cit., 11-IV-79

2 Idem

valores particulares del mismo. La organización municipal reclama un comportamiento prescrito que es actuado por los sujetos - en el desempeño de sus cargos o puestos de trabajo. Dado que un mismo ser humano desempeña diversos roles y cada uno de éstos su pone pertenencia a distintas organizaciones respecto de la organización municipal; en el desempeño de esos roles, el individuo es tributario de una cultura, intereses y valores, que pueden -- ser congruentes o incongruentes con el papel que desempeñan dentro de la institución. La coherencia entre la cultura y el rol - del sujeto en la estructura administrativa puede ser analizado - en forma individual o de grupo. El servidor público dentro del - desempeño de su función, tratará de satisfacer sus intereses, va lores y objetivos particulares, éstos a su vez, pueden benefi---ciar o perjudicar el logro de los objetivos institucionales; por lo que el análisis de congruencia o incongruencia puede también--hacerse desde lo interno o lo externo de la organización. La per tenencia de un servidor público a grupos externos, que también - pueden ser instituciones es posible, ya que la comuna se encuen tra inmersa en un sistema más amplio del cual forma parte.

La integración de intereses y valores entre los individuos y grupos en el municipio puede generar relaciones de cooperación o de conflicto; la problemática más frecuente a la que se enfrenta la administración municipal son los conflictos intergrupales, -- que limitan directa o indirectamente la realización de los fines sociales que éste persigue.

Miguel Escobar, afirma que pueden existir formalidades no orgánicas como las derivadas de las costumbres y, por tanto, dis--tintas de la institucionalidad orgánica, que por consiguiente no son recogidas por el cargo y, dice que, cuando los sociólogos y psicólogos hablan de la organización informal, confunden la orga nización con el grupo que la actúa y, más aún, en el grupo no di--ferencian los roles formales de los informales. 4

10. 2. LOS MANUALES DE ORGANIZACION

El comportamiento prescrito o actividad administrativa se traduce en comportamientos que buscan el logro de ciertos objetivos - y, por tanto, la institución los preve y los establece en manuales, que describen dichas actividades; ejemplo de ellos son, los manuales de organización de funciones y de procedimientos, que describen los cargos, definen sus objetivos, funciones y especifican los procedimientos para lograrlos, basados en los debidos -- procesos administrativos.

El manual de organización, en forma amplia, cristaliza los -- objetivos de la institución, cita las competencias o facultades, en última instancia, el buen servicio. Los manuales son un elemento auxiliar en la planeación administrativa y persiguen la -- realización de fines prescritos para el municipio.

Los manuales de procedimientos constituyen, por su parte, un conjunto de instructivos, orientaciones y recomendaciones útiles para llevar a cabo el proceso administrativo de trabajo para que éste se realice uniformemente con un alto índice de productividad en la utilización de los recursos. El manual de procedimientos debe contener: Una introducción que incluya los motivos de su elaboración; las disposiciones legales en que se apoya el procedimiento; las políticas; los objetivos; el organigrama; las -- actividades básicas y secundarias; un catálogo de formularios, - modelos y formas de los documentos; y, finalmente, una relación de los procedimientos contenidos. 5 La elaboración de instructivos debe fundarse en la sencillez de su exposición para que -- pueda seguirlo cualquier persona, previa introducción en la materia.

Generalmente, el área encargada del manejo organizacional se localiza en la unidad de apoyo administrativo también llamada --

oficialía mayor, que tiene a su cargo la realización de tareas - de organización y métodos, administración de recursos humanos, - materiales y la administración de servicios generales. Estas estructuras tienen como función economizar y eficientar las actividades municipales en pro del alcance de las metas proyectadas.

10. 3. LA UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS

Esta área se dedica al estudio constante de las fallas y desajustes de la organización, a la adecuación de los procedimientos de trabajo y al análisis de los programas de cada dependencia, con el fin de lograr la máxima eficiencia de los sistemas administrativos de la organización y contribuir a elevar la productividad de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. 6

Las políticas de funcionamiento para esta unidad propuestas - por Agustín Montaña, son las siguientes:- Los trabajos a realizarse pretenden la eficacia en la atención de las demandas de la organización orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad. La unidad puede ser ejemplo de laboriosidad, iniciativa y productividad y, las actividades que le corresponden son:

1. Estudiar y analizar permanentemente la estructura, métodos, procedimientos y sistemas de las dependencias municipales.
2. Proponer las modificaciones que permitan elevar la productividad de los recursos
3. Estudiar las probables alternativas e implicaciones administrativas que deriven de los planes de trabajo.

4. Proponer los manuales administrativos y sus mejoras.
5. Supervisar la aplicación de los manuales y mantenerlos actualizados.
6. Colaborar en la confección de la normatividad - que reglamente las actividades del ayuntamiento, los instructivos y circulares internas, etc.
7. Asesorar a las dependencias municipales en la interpretación y aplicación de los sistemas administrativos que se propongan.
8. Investigar y adoptar las innovaciones en materia de organización, programación, métodos y controles administrativos. 7
9. Elaborar en coordinación con las dependencias administrativas municipales los programas de reforma administrativa, para adecuar la organización a los programas que pretende realizar la administración municipal.
10. Proponer para acuerdo con el presidente municipal la creación de las nuevas unidades administrativas, que requiere el municipio. 8

La unidad de organización y métodos puede quedar como staff o bien con línea. En el segundo caso, puede verificarse que se cumplan las disposiciones contenidas en los manuales.

7 Ibid., p. 131

8 Ayuntamiento de Toluca. Reglamento de Organización Administrativa. Op. Cit., p. 54

10. 4. LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

Haremos referencia a los manuales de procedimientos como ejemplo ilustrativo. Agustín Montaña, comenta que la elaboración de los -- procedimientos parte del análisis y estudio, entre otras cosas, -- de lo ¿Qué se hace?, ¿Por qué se hace así?, ¿Puede hacerse de -- otro modo? ¿Qué sucede si se suprime algún paso?, ¿Quién lo realiza?, ¿Puede hacerlo otra persona?, ¿En dónde se hace?, ¿Puede -- hacerse en otro lugar?, ¿Cuanto tiempo se requiere normalmente?, ¿Puede reducirse el tiempo del proceso?, ¿Llena sus funciones el formulario?. 9

De lo anterior se desprende que, la elaboración de un procedimiento requiere de un investigación previa, ella preve que, el estudio del procedimiento solicitado recopile la información suficiente sobre el objetivo, las actividades actuales, limitaciones e irregularidades a corregir, para hacer un plan y un programa de trabajo eficiente . En segundo lugar, se realiza un diagnóstico del procedimiento, por medio de entrevistas puede obtenerse la información que se solicita. Se busca todo lo relacionado con las políticas y procedimientos que ya hayan sido elaborados, la literatura, leyes y reglamentos, procedimientos anteriores, relación de formularios, así como, los comentarios y quejas de quienes intervienen en el proceso de trabajo. Se proyectan y realizan nuevas entrevistas, solicitando al jefe de la unidad de estudio la presentación de quienes serán entrevistados, para obtener una mayor cooperación. Durante las entrevistas se proporcionara información sobre los propósitos y finalidades de la mejora de los procedimientos de trabajo; y se recopila la información necesaria para el mejor entendimiento de las actuales operaciones; los datos pueden grabarse o escribirse intentando profundizar en los detalles; se recaban los formularios utilizados e investigan las fallas existentes en los mismos, a juicio de ---

quien interviene en las actividades.

Desarrolladas las etapas previas se procede a la elaboración de una gráfica de flujo y una más con el proceso actual, analizándola para encontrar puntos susceptibles de modificación, según las necesidades de control y simplificación administrativa. Se modifica el organigrama de la unidad si es necesario, así --- como las políticas y objetivos en su caso; se elabora otra gráfica con los cambios propuestos, resaltando las ventajas que pueden lograrse; se efectúan las modificaciones en los formularios afectados por los cambios, las gráficas con sus respectivos instructivos.

Posteriormente, se revisan y afinan la gráfica e instructivos, mostrando al jefe de la unidad afectada, para fines de análisis --- los cambios efectuados y sus ventajas, se hacen las modificaciones que éste anote y se prueba el procedimiento mediante un acto simulado, finalmente, se presenta el instructivo a la dependencia correspondiente para su aprobación.

Cumplido con lo anterior, el procedimiento está listo para su aprobación, previa revisión y modificaciones pertinentes que --- hagan el secretario del ayuntamiento o quien corresponda.

Para la presentación final el procedimiento se redacta, iniciando con un verbo imperativo, empleando un lenguaje sencillo y claro; se mecanografía e ilustra. Para evitar errores se revisa el mecanografiado, las gráficas, los procedimientos, instructivos y formularios, para que, posteriormente, sin falla se imprima. Después se procede a la impresión y encuadernación. Concluidas estas actividades se inicia la distribución. Antes de operarlo --- es necesaria una etapa de introducción y supervisión previa, en

la que se explica el proyecto y se establecen los mecanismos que permiten su revisión periódica. 10

10. 5. EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

El cambio en las organizaciones, en general, es producto de variables endógenas y exógenas. Las variables endógenas son los cambios y adaptaciones que se producen como efecto de la dinámica interna de la administración, tales como el crecimiento o la involución, los procesos de racionalización, etc. Las variables exógenas son efecto del medio ambiente exterior a la organización y pueden ser de distintos tipos; políticos, económicos y administrativos, entre otros.

Entenderemos por cambio el conjunto de variaciones cuantitativas y cualitativas de una organización producidas en un tiempo y un espacio A, y, un tiempo y un espacio B.

Desde esta perspectiva, podemos distinguir dos tipos de cambio: El cambio organizacional vegetativo derivado del simple transcurso del tiempo en que variables endógenas y exógenas afectan a la organización. No es regulado en forma consciente, ni busca objetivos organizacionales previamente establecidos, tiende a confundirse con la adaptación, pero se diferencia de ella porque obedece a valores e intereses contrapuestos a la organización misma.

El cambio regulado y dirigido se opone al cambio vegetativo por ser un cambio que es buscado, que racionaliza los objetivos más aún, los planifica, debiendo vencer las resistencias que proceso genera.

Como podemos distinguir la diferencia entre el cambio regulado y el vegetativo, estriba entre sí las cosas se producen conscientemente, desde el punto de vista administrativo, o si se producen al margen o en contra de esa conciencia.

10. 6. LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Toda función administrativa requiere de la participación humana. El personal representa la confiabilidad en la eficiencia de la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Para el mejor aprovechamiento de este recurso en el municipio debería existir una unidad de recursos humanos, --- pues cuando una organización se integra con el personal idóneo - para cada puesto está en posibilidad de lograr metas más ambiciosas y minimizar los problemas de comunicación e indisciplina.

Una variable elemental en la consideración de estos problemas es el concepto de idoneidad y su aplicación para referirse a las condiciones objetivas y subjetivas que se reclaman poseídas por un sujeto candidato a un cargo, cualidades inherentes necesarias para articular la relación medio-fin que necesita la institución para el logro de sus propósitos.

La capacidad del recurso humano, sin embargo, puede incrementarse sin aumentar su número, a través del mejoramiento de aptitudes y actitudes; por lo que, es conveniente que el municipio implemente programas de administración y superación para sus recursos humanos.

La idoneidad del personal no puede ser estudiada sin considerar a la persona, en el grupo y medio ambiente del cual proviene, así como, los grupos en que participa, dado el carácter complementario de las actividades humanas entre sí.

El grado de idoneidad de los recursos humanos son elementos básicos en actividades tales como el reclutamiento de personal, lo que hace necesario establecer procedimientos y formas aplicables a los casos de nuevas contrataciones, donde se demandan al solicitante elementos de requisito como, grados de estudio, presentación, cartas de recomendación de trabajos anteriores, X número de fotografías, acta de nacimiento, cartilla del servicio militar nacional y la aprobación de los exámenes correspondientes que tenga que acreditar. Lo mismo sucede con la integración de los expedientes de personal de base, eventual, de confianza o sindicalizado, mismos que se complementan con información relativa a las incapacidades, indisciplinas, faltas justificadas de asistencia y distinciones que favorezcan el historial del trabajador.

En lo que se refiere a la capacitación y desarrollo de personal el municipio debe desarrollar programas permanentes de capacitación, previo diagnóstico que señale las necesidades de la institución y del propio personal, dado que el mejoramiento y la eficacia de la organización, sus métodos y procedimientos, también, depende de las actitudes y aptitudes que respecto a éstos tengan los servidores públicos.

El propósito de la capacitación es que el personal desarrolle sus funciones eficazmente, comprenda su trabajo y lo que de él se espera, impulsándolo a mejorar su actividad administrativa. Los programas en ese sentido dependerán de las necesidades y capacidades del municipio, procurando siempre que ayuden a la integración y a dar mayor congruencia a las funciones. La unidad de capacitación es recomendable que este integrada a la unidad de recursos humanos. 12

Los programas de capacitación pueden ir de lo más simple a lo más complejo, es decir de la capacitación para el personal encar

gado del manejo de correspondencia, archivos y relaciones humanas, hasta la difusión y empleo de técnicas de programación y control de actividades para altos funcionarios, en materias tales como; ruta crítica, programación matricial, programación lineal, administración por objetivos, presupuestos por programas y áreas aún más específicas como las finanzas públicas y el análisis e interpretación de estados financieros.

10. 6. 1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. 13

La implementación del programa de servicio civil de carrera tiene el propósito de permitir en la selección de los candidatos a ocupar los puestos públicos se destaque a las personas más idóneas para el cargo, según lo permitan las circunstancias. Se considera como no conveniente que las autoridades municipales contraigan compromisos políticos que después necesitan pagar a costa de eficiencia en los servicios dado que, en ocasiones los puestos son otorgados como recompensa, entre otras cosas, por servicios electorales. Lo recomendable es que la administración municipal tenga gente eficiente para que las erogaciones, que por este concepto se realicen, sean una inversión que permita proporcionar un mayor beneficio social y un máximo de productividad.

Los cargos públicos deben ser asumidos por las personas más idóneas, con perspectivas claras de eficiencia y resultados. Por lo anterior, debería sujetarse a los servidores municipales a pruebas permanentes de competencia y capacidad, más que al favoritismo, así también, se debería procurar que existieran estímulos y recompensas a quienes más se destaquen en su labor.

Un aspecto importante y que no debemos perder de vista en la función administrativa municipal es el que se refiere a las res-

ponsabilidades de funcionarios y empleados municipales. 14 Como se sabe, todos ellos son responsables de los delitos y faltas -- oficiales que cometan durante el tiempo de su encargo. Por lo -- que, en juicios del orden civil y del orden común los servidores públicos municipales no gozan de fuero alguno, pudiendo las autoridades judiciales proceder en su contra. En lo que se refiere a las infracciones que cometan a la ley orgánica municipal y los - respectivos reglamentos se les juzgará en términos de la ley de responsabilidades.

10. 6. 2. ALGUNAS FIGURAS SOCIOLOGICAS DE LA DISTRIBUCION DEL PODER.

Antes de abordar el siguiente subtema, enunciaré algunas figuras sociológicas que se hayan referidas a la distribución del poder y que influyen en la distribución de los cargos municipales.

El Nepotismo es una figura sociológica de distribución general del poder que se realiza conforme a patrones de consanguinidad y parentesco, formando redes familiares en el ejercicio de la autoridad. En nuestro país, el nepotismo encuentra su origen en el período colonial y es inherente a los problemas de corrupción administrativa, dónde se contrata para ocupar cargos públicos a los familiares. Estas selecciones se daban supuestamente para no correr riesgos de seguridad y estaban vinculadas al centralismo político existente.

El sistema de Botín o patronazgo político, es la figura dónde la distribución del poder se dá en términos de lealtad y compromiso político, como un mecanismo de premio y castigo mediante el que se ejercitan pagos laterales de poder; es una figura del --- oportunismo social dónde se hacen designaciones políticas a car-

gos donde no se hace política. 15 Representa la capacidad de un partido para mantener el poder y el reconocimiento de los méritos de quienes trabajaron por su victoria, aunque vale hacer notar que cada mal nombramiento puede debilitar la fuerza del partido, riesgo que se corre con tal de corresponder a los compromisos adquiridos con quienes secundaron la política partidista. La justificación a lo anterior es que la actividad administrativa pública también es política, y que los servidores públicos no pueden despojarse de su ropaje ideológico al expresar sus recomendaciones y tomar sus decisiones, pues de ningún modo dejan de contribuir, aunque sea indirectamente, al ejercicio del poder político.

El compadrazgo es la figura dónde la distribución del poder se realiza con los compadres.

La presencia y permanencia de estas figuras sociológicas de distribución del poder en la administración ha sido motivo de consideración para diferenciar la actividad en una sociedad desarrollada y una que no lo es, ya que las mismas determinan diferentes tipos de comportamientos que repercuten directamente en la eficacia de la actividad.

10. 7. LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES. 16

Los recursos materiales son los bienes que requiere la administración para su funcionamiento y le permiten la consecución de sus objetivos.

Existen varias clasificaciones de los recursos materiales, una de ellas se refiere a los bienes muebles e inmuebles; los

15 Escobar. Apuntes de Administración de Recursos Humanos.s/f

16 Presidencia de la República. Op. Cit., pp. 85-86

muebles, a su vez, se dividen en bienes de activo fijo y bienes de consumo inmediato.

Sin embargo, importa destacar la administración del patrimonio municipal se integra por el conjunto de los bienes, que pueden ser; de uso común o destinados a un servicio público que están bajo el dominio directo del municipio.

En esta parte no podemos olvidar el tema de las adquisiciones, relacionado con la compra de los bienes y servicios que son necesarios para atender las necesidades de la administración, tales como; artículos de papelería, muebles y enseres de oficina, --- vehículos, etc. Para que esta función se realice con eficacia es recomendable contar con un padrón de proveedores, elaborar un catálogo de los bienes que ofrece cada uno de ellos, especificando características, precio, unidad y garantía, de modo que la administración tenga opciones para elegir lo más conveniente en costo y calidad. Esta tarea puede encargarse a una unidad especial de compra o adquisiciones que, además, se encargue de efectuar -- los suministros a los departamentos. La función de adquisiciones debe estar estrechamente ligada con la de almacenes, a fin de -- evitar compras duplicatorias o adquisición de bienes innecesarios.

La administración de los almacenes es un actividad que comprende la guarda, conservación y despacho de los bienes, a fin de que estén en condiciones y en el tiempo que la administración los requiera; conviene contar con locales adecuados para la mantención de los bienes, con un sistema de clasificación y control que permita al municipio saber qué tiene, establecer sus máximos y mínimos, evitando duplicaciones o inexistencias. Esta actividad está estrechamente vinculada con el manejo del inventario, -

que se refiere al almacén físico de productos o bienes que se --
tienen a la mano, para promover el manejo fluido y suficiente de
las operaciones administrativas. Para la realización de esta fun-
ción, es importante considerar el establecimiento de un sistema-
de clasificación y marcado de los bienes, la integración de un
archivo donde se concentren los resguardos de los bienes a cargo
de los empleados municipales y que permita efectuar estudios ---
constantes de su estado, a fin de corroborar la exactitud de las
existencias.

Para la administración de los recursos materiales y de los --
servicios generales puede existir una unidad, que entre otras --
responsabilidades que pueden asignársele, están las siguientes:

- I. Las adquisiciones de los bienes muebles y servicios
que requiera el funcionamiento de la administración
municipal.
- II. El aprovisionamiento oportuno, a las autoridades mu-
nicipales, de los elementos materiales necesarios -
para el desarrollo de sus funciones.
- III. El levantamiento del inventario general de bienes -
propiedad del ayuntamiento y tenerlo al corriente.
- IV. Administrar y asegurar la conservación y manteni---
miento del patrimonio municipal.
- V. Establecer la normatividad para la recepción y en--
trega, a las distintas dependencias administrativas,
de los recursos materiales.
- VI. Administrar, controlar y vigilar los almacenes gene-
rales.

VII. Organizar, dirigir y controlar las actividades intenden-
dencia del ayuntamiento.

VIII. La organización y funcionamiento de los talleres gene-
rales, etc.

LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Los servicios municipales hacen factible la satisfacción de necesidades colectivas de interés público que contribuyen a mejorar la calidad de vida y proporcionar bienestar a la población.

La prestación de los servicios municipales es responsabilidad del ayuntamiento, quién además de satisfacer necesidades colectivas, orienta conductas y modos de vida; para el logro de este cometido puede ayudarse del gobierno de la entidad, la federación y la participación comunitaria.

Sergio Ramos, afirma que existe una correlación sociológica -- entre el tamaño de la localidad y la presencia de determinados -- servicios, en ese sentido, cuanto mayor es el tamaño de la localidad, mayor es el número de servicios públicos. Además, el equipamiento urbano es más homogéneo en localidades mayores, que en las de menor tamaño; también considera que, cuanto mayor es el grado de aislamiento geográfico de la localidad, menor es la presencia de servicios públicos; y, finalmente, menciona que los diversos -- tipos de población viven de maneras diferentes, la forma en que -- viven refleja, en cierto modo, la presencia de los servicios de -- que disponen. 1 Los servicios con que cuenta una población, tam -- bién, tienen relación con el ingreso per-capita, entre más alto es hay más servicios. Así mismo, existe una correlación entre el anal -- fabetismo y la presencia de servicios, y podemos manejar otras variables -- como la edad, la especialización económica de la comunidad y la extensión de ésta, etc.

1 Ramos, Sergio. Los Servicios Públicos de las Localidades en los Municipios de México. Op. Cit. pp. 163-164

11. 1. EL CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

Servicio público es un concepto genérico, en su momento, fué el eje del marco jurídico de la actividad administrativa pública. -- Emilio Chuayffet, considera que cuando apreció este concepto, nacieron la administración pública y el derecho administrativo como ciencias y, atribuye a la escuela jurídica clásica el haber dado objetividad al término. Argumenta que Maurice Hauriou, lo definió como la actividad técnica prestada al público por el Estado, de manera directa, regular y continua, sin propósito de lucro, para satisfacer una necesidad colectiva. 2 Anota también que, hoy -- día se ha superado la definición de Hauriou, suprimiendo el carácter de no lucrativo del servicio público y eliminando la limitación de que este sólo puede ser prestado por el Estado. La aparición de los servicios públicos económicos, comerciales e industriales y la conversión de los particulares en prestadores de servicios públicos, determinaron la corrección del concepto. 3 Así mismo agrega que, en México no existe una definición legislada -- sobre el servicio público y, que la Suprema Corte de Justicia ha aportado un criterio jurisprudencial al respecto, al afirmar que, el Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a -- ciertas necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como servicio público y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto -- facilitar que se satisfagan rápida y cumplidamente, las necesidades que determina la declaración del servicio. El Estado puede -- prestarlo directamente o bien darlo en concesión; en ambos casos, es indispensable que, el poder legislativo haga la declaración -- respectiva y reglamente el servicio. 4

Además de lo sostenido por Emilio Chuayffet, existen otras definiciones de servicio público, por ejemplo:

2 Chuayffet, Emilio. Los Servicios Públicos y la Administración Municipal. Conferencia. Inédita. p. 1

3 *Ibid.*

4 *Ibid.* pp. 2-3

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas SAHOP, en 1879 establece que, servicio público municipal es la actividad organizada que realiza el ayuntamiento con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, para atender necesidades colectivas en forma continua, uniforme, regular y permanente.

5

La ley orgánica del Departamento del Distrito Federal en el Art. 23, define al servicio público como la actividad organizada que se realiza conforme a la ley y sus reglamentos, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter público.

6

Horacio Lauda, dice 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.

7

Las definiciones anteriores consideran al servicio público como una actividad, pero hay quienes lo entienden como la organización, es el caso de Rafael de Pina, quién, en su diccionario de Derecho, define al servicio como el complejo de elementos coordinados por los órganos de la administración pública destinados a atender una necesidad de carácter general.

8

También hay quienes definen al servicio como el producto de la actividad administrativa, al decir que, los servicios públicos son prestaciones concretas que tienden a satisfacer necesidades populares ya sea directamente por la administración pública o indirectamente a través de los particulares. Su reglamentación determina las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su economía, eficiencia, continuidad y

- 5 Guía de Servicios Públicos Municipales. Anexo Desarrollo Urbano Municipal, N° 4 y SAHOP.Méx..1979.p.5
- 6 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en Guía de Servicios...Ibid.p.7
- 7 Lauda, Horacio. Terminología de Urbanismo, en Guía de Servicios...op.cit.p.6
- 8 De Pina, Rafael. Guía de Servicios...Ibid.p. 6

eficacia. El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, ---- igualdad de los usuarios y economía. 9

Los servicios municipales, como los consideramos en este estudio, son los productos específicos de la actividad administrativa, tienen un carácter local como atribuciones del municipio derivadas de la ley. El servicio público implica una acción de una entidad pública o la sujeción a ésta, mediante un régimen jurídico especial distinto del servicio privado. El servicio municipal para serlo reclama de una declaración explícita por parte de la autoridad de ese ámbito.

La prestación de los servicios municipales además está sujeta al contexto impuesto por las circunstancias reales de cada comunidad, por lo que, no es factible un sistema único de organización y administración para todos los municipios, para los cuales, la prestación de servicios es su función elemental y, quizá, su más seria responsabilidad.

El principal elemento constitutivo del servicio público, actualmente, es el valor jurídico de su declaración, dado que la actividad administrativa pública está sujeta al imperio de la ley, pues el derecho positivo regula tanto la actividad privada como la pública. El Estado de derecho sería imposible, si el propio Estado no sujetara su actividad a la ley. Un servicio público para serlo necesita ser declarado, como tal, por la autoridad. En palabras de Emilio Chuayffet, "es la ley y sólo la ley, el instrumento para crear, modificar o suprimir un servicio público". 10

Agustín Montaña, señala que, además del elemento jurídico el servicio público tiene otras características, como las que a con-

9 Presidencia de la República. Manual...op.cit.p.64

10 Chuayffet, Emilio. Los Servicios Públicos...op.cit.p. 3

tinuación se mencionan:

1. Continuidad o permanencia.
2. Uniformidad, en la medida y calidad en que se proporciona.
3. Naturalidad, tanto en lo que corresponde a su naturaleza como en su utilidad.
4. Economía o costo del servicio.
5. Igualdad en su prestación.
6. Comodidad o facilidad para prestarlo con los recursos humanos, económicos y físicos disponibles. 11
7. Adecuación, en el sentido de contar con los elementos y el equipamiento que corresponda a la comunidad.

Así como, la eficacia y suficiencia de su actividad con respecto a las necesidades que atienden y orientan su acción.

11. 2. LA CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Los servicios públicos pueden clasificarse de acuerdo a sus características y formas de prestación, dando origen a diversas clasificaciones, por ejemplo, en el Manual de Administración Municipal que editó la Presidencia de la República, señala las siguientes:

- a). Esenciales y secundarios, dependiendo de su imprescindibilidad.

- b). Obligatorios, necesarios y facultativos, cuando por ley sea necesario prestarlos, cuando sean convenientes o cuando tengan por fin perfeccionar las condiciones generales de vida de la población.
- c). Continuos, contingentes e intermitentes, ya sean permanentes, accidentales o se proporcionen conjuntamente.
- d). Exclusivos y concurrentes cuando sean competencia de una sola entidad administrativa o tengan que coordinarse varias.
- e). Generales y especiales, cuando sean generales a todos o sólo se presenten en circunstancias determinadas.
- f). Propios o impropios, cuando sean determinados por las normas o cuando las necesidades colectivas así lo exijan. 12

Los servicios públicos también pueden clasificarse de acuerdo a las necesidades que satisfagan, en habitacionales, educativos, sanitarios, de seguridad, económicos, sociales, culturales, deportivos o de protección social, etc.

Emilio Chuayffet, considera que de acuerdo a su función económica puede clasificarse en servicios administrativos y económicos. Los primeros son los servicios tradicionales que tienen carácter de gratuitos; los segundos son servicios generados por el intervencionismo en la economía, a fin de regular, complementar-

o excluir a los particulares de alguna fase del proceso económico. Con los servicios económicos, generalmente, para su prestación se adopta la figura de empresa pública, en ella su régimen jurídico se torna mixto, pues resultan aplicables las disposiciones mercantiles que regulan la constitución, funcionamiento y organización de las sociedades; y el público en cuanto a los fines directos o indirectos de estas. La presencia del sector público en las empresas, como socio único, mayoritario o minoritario, depende del grado de interés que se tenga en el sector económico. 13

Los servicios públicos de acuerdo al ámbito de gobierno que tenga la obligación de proporcionarlos, pueden ser; federales, estatales o municipales.

11. 3. LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

En la prestación de los servicios públicos, prácticamente, existen dos modalidades; el directo a través de las formas organizativas que puede asumir la administración; y, en forma indirecta a través de las formas jurídicas encargadas a los particulares.

Emilio Chuayffet, considera que la manera directa se presenta en las siguientes formas de organización:

1. La centralización. Los órganos prestadores del servicio se encuentran jerárquicamente dispuestos y sujetos a una relación de supra-subordinación.
2. La desconcentración. Al órgano titular del servicio se le confieren ciertas facultades de decisión, sin vulnerar la relación de jerarquía respecto al poder central.

3. La descentralización. El órgano prestador del servicio está investido de personalidad jurídica, patrimonio y autonomía, tiene libertad para realizar sus funciones con especialidad, intensidad y eficiencia.
4. La empresa pública. El Estado o el municipio participan con el objeto de regular algún aspecto de la economía, prestando un servicio económico.

En la forma indirecta, los particulares pueden prestarlos, a través de las siguientes figuras:

1. El arrendamiento del servicio; se da al particular a cambio de una renta, el carácter de prestador de un servicio. Esta práctica subya se legitimada por la penuria de muchos ayuntamientos.
2. La licencia, autorización o permiso; autoriza a un particular el ejercicio de una actividad removiendo algún obstáculo que impedía su --- ejercicio, previo cumplimiento de ciertos requisitos. El municipio, por tanto, se limita a vigilar que se cumplan los requisitos para que el particular accione su derecho y reglamenta su ejercicio.
3. La concesión; otorga al particular el derecho de prestar un servicio público, es decir, permite que un particular realice una función --

reservada al municipio, bajo un régimen jurídico especial que se fija para la prestación del servicio. 14

Cuando los servicios públicos son prestados en forma directa están acompañados de una acción de autoridad en cumplimiento de las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas y, son administrados bajo la vigilancia directa del presidente o de los órganos municipales que determine el ayuntamiento en base a sus reglamentos.

En la modalidad indirecta en cambio, el ayuntamiento vigila solamente el cumplimiento de las disposiciones legales o administrativas que dieron origen a los servicios.

11. 4. EL REGIMEN LEGAL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

La ley señala para el municipio sus atribuciones en materia de servicios públicos. En el Estado de México la ley orgánica municipal dedica el capítulo tercero a los servicios municipales; el Art. 83, señala que los municipios con el concurso del Estado, organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios, considerándose enunciativa y no limitativamente como tales, los siguientes:

- I. Agua potable y alcantarillado.
- II. Alumbrado público.
- III. Limpia
- IV. Mercados y centrales de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastro.
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.

IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

El Art. 84, de la misma ley, determina que la prestación de los servicios debe realizarse por los ayuntamientos, quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros municipios. Sin dejar de considerar la posibilidad de concesionarlos a personas físicas o morales, prefiriendo en igualdad de circunstancias a los vecinos del municipio, exceptuando a los servicios municipales de seguridad pública y tránsito, alumbrado, y los que pudieran afectar negativamente la organización municipal.

Agustín Montaña, por otra parte, considera como funciones del ayuntamiento en materia de servicios públicos, las siguientes:

1. La determinación de los servicios municipales.
2. El establecimiento de las normas, que regulan su prestación. 15

También puede considerarse como tales:

3. La organización y administración de los servicios que preste en forma directa. Así como;
4. La supervisión y vigilancia de los servicios que proporcione indirectamente.

Además de los servicios municipales antes enumerados, algunos municipios consideran algunos otros; por ejemplo: En el bando municipal de Toluca considera como servicios públicos el saneamiento ambiental; la ordenación del desarrollo urbano; la instrucción y la cultura; el turismo; la administración, la conservación y recate del patrimonio municipal; y cualquier otra actividad que tenga por objeto, el fomento, el beneficio colectivo y -

la satisfacción de necesidades públicas previa determinación del ayuntamiento. 16

11. 5. LA CONCESION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

La concesión es un acto de la autoridad, por medio del cual, el municipio otorga un servicio público a los habitantes, a través de un particular. 17 Ella define el servicio concesionando, las condiciones y tiempo en que deberá prestarse, la forma, lugar y tarifas que deberá cubrir el concesionario al municipio.

Para el otorgamiento de concesiones el ayuntamiento debe hacer pública la imposibilidad para prestar el servicio por sí mismo. El interesado en obtener la concesión, formula su solicitud expresando su disponibilidad al ayuntamiento responsabilizándose, además, de cubrir los gastos que originen los estudios de factibilidad necesarios para ese fin. La concesión determina el régimen, límite y término, mismo que no excederá de los quince años; las causas de caducidad y cancelación, así como, las formas en que se ejercerá la vigilancia y prestación del servicio. También se establecen las condiciones que garanticen la regularidad, suficiencia y generalidad del servicio; las formas y garantías para responder a su prestación eficaz y, por último, el procedimiento para las reclamaciones o afectación de los derechos que genere la concesión. 18

La cancelación de las concesiones es procedente cuando el servicio se preste en forma distinta a los términos establecidos, no se preste en forma regular, no se acaten las disposiciones del ayuntamiento; cuando el concesionario no esté capacitado o carezca de los elementos materiales y técnicos necesarios, o bien, no

16 Chuayffet, Emilio. Los Servicios Públicos...op.cit.p.11

17 Guía de Servicios Públicos...op.cit.p.12

18 Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Art. 124, 126, 128, 129, 131, 132.

consERVE el buen estado de los bienes e instalaciones y, éstos sufran deterioro por negligencia, en estos casos el ayuntamiento podrá decretar administrativamente la cancelación de la concesión.

Las concesiones pueden caducar cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado; por la conclusión del término de su vigencia y cuando el concesionario no otorgue las garantías que se hayan fijado. Para decretar la caducidad se oirá al interesado y, en caso de decretarse, los bienes con los que se presta el servicio revertirán a favor del municipio, excepto aquellos propiedad del concesionario y que por su naturaleza no estén incorporados en forma directa al servicio; si se estima necesario se expropiarán en términos de ley.

La concesión se puede prorrogar a petición del concesionario, antes de que expire el plazo de su término, y puede renovarse hasta por un plazo igual para el que fue otorgada, siempre que subsista la necesidad del servicio y lo autorice la legislatura del Estado, en caso de que exceda el período de gestión del ayuntamiento o, bien, la concesión del servicio efecte los bienes inmuebles del ayuntamiento. 19

No pueden concesionarse servicios municipales a: miembros del ayuntamiento y servidores públicos; a sus cónyuges, parientes consanguíneos o por afinidad, ni a empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos.

Los servicios municipales concesionados se sujetarán a las disposiciones que establece la ley orgánica municipal, las contenidas en la concesión y las que determine el ayuntamiento. 20

19 Ibid. Art. 88

20 Presidencia de la República, Manual...op.cit.p. 66

Es necesario no perder de vista la diferencia sustancial de los servicios municipales concesionables y los que no lo son, en el Estado de México, por determinación legal, no son objeto de concesión los servicios de seguridad pública y tránsito, la recaudación del ingreso municipal y, algunos municipios agregan a éstos el servicio de alumbrado público, el suministro y abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado, el control y la ordenación del desarrollo urbano, etc.

Los servicios municipales que se pueden concesionar son: el mantenimiento y conservación de las instalaciones públicas, la organización y promoción de actividades artísticas y culturales, el servicio de limpia, la administración, mantenimiento y conservación de instalaciones deportivas; los estacionamientos propiedad del ayuntamiento, los auditorios y teatros, etc.

Finalmente, en la reglamentación de las concesiones de servicios municipales es conveniente, como apunta Emilio Chuayffet, - que se respeten los siguientes principios: Que las concesiones - se otorguen por concurso; que ninguna concesión dure más de quince años; que las tarifas sean fijadas por la autoridad en forma unilateral; que al término de la concesión, los bienes se reviertan a favor del municipio y que la autoridad, previa audiencia del interesado, podrá modificar el funcionamiento del servicio - concesionado. 21 El municipio, además, se reservará, en todo momento, el derecho de controlar y supervisar el servicio concesionado.

11. 6. LA MUNICIPALIZACION DE UN SERVICIO 22

El ayuntamiento como titular de los servicios de su competencia podrá municipalizarlos cuando estén en poder de los particulares.

21 Chuayffet, Emilio. Los Servicios Públicos...op.cit.pp.12-13

22 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.Arts.118,123

Cuando su prestación sea irregular o deficiente, cuando la prestación por particulares cause perjuicios graves a la colectividad. La municipalización podrá realizarse a iniciativa del ayuntamiento, los usuarios o las organizaciones de la comunidad. Para ello, es necesario realizar estudios de factibilidad que determinen la procedencia o improcedencia de la medida; asimismo, estos permitirán la definición del procedimiento para la ejecución de esta medida, por lo que, se considera conveniente evitar resistencias atendiendo la opinión de los afectados y usuarios. Si se municipaliza el servicio y el municipio carece de los recursos para prestarlo eficazmente, podrá concesionarlo nuevamente.

La prestación de los servicios municipales es una responsabilidad pública. Su importancia radica en la eficiencia y suficiencia de su prestación, que pretende hacer a la población una estancia amable y cómoda, a través de la satisfacción de necesidades sociales consideradas como públicas.

11. 7. LOS DERECHOS

Los derechos son contraprestaciones establecidas por la autoridad a los particulares, para cubrir el costo de algún servicio que se les proporciona. Son sujetos de cobro de derechos las personas físicas o morales a quien se preste un servicio y que, generalmente, se encuentran inscritas en los padrones de derechos de servicios; tales como: Agua potable y drenaje, etc.

La prestación de los servicios municipales aunque representa un factor esencial inherente a estos gobiernos y el cobro de derechos es una práctica cooperativa moderna, las recaudaciones por este concepto son poco significativas en el total de sus ingresos, donde representan porcentajes mínimos, lo que ha obliga-

do realmente a los municipios a subsidiar en forma permanente -- los servicios que presta a la ciudadanía limitando, de ese modo, -- el acopio de mayores cantidades de recursos económicos.

11. 8. LA EVOLUCION O INVOLUCION DE UN SERVICIO PUBLICO

Muchos elementos influyen en la evolución y desarrollo de los -- servicios municipales, pero el factor determinante está dado por los recursos financieros y materiales para ampliarlos o mantener los. Algunos servicios bien administrados pueden ser autofinanciables y fuente de ingresos para atender otras necesidades, tal es el caso de los rastros, mercados, agua potable, panteones, -- limpia, transporte y otros.

Los gobiernos estatales y la federación pueden como una práctica corresponsable apoyar financiera y económicamente a los municipios para construir instalaciones, comprar equipos y mejorar la administración de sus servicios. Estos apoyos aunados a la participación de la comunidad, que puede colaborar en la planeación, construcción de infraestructura, administración, operación, mantenimiento y conservación de los mismos, puede representar el ahorro de importantes recursos a las administraciones 23 municipales, quienes en esta forma podrían ampliar la disposición de recursos para inversión en equipamiento y más servicios. De otro modo los municipios y, más que ellos, la población sufrirán los efectos de la involución de sus servicios según Miguel Escobar, estos son: la pérdida de eficacia y diligencia en su -- prestación, debido tanto a factores vegetativos como a la ineficiencia interna o la mala dirección, que traen como consecuencia la insatisfacción de necesidades públicas y que instituciones -- distintas a las oficiales empiecen a abanderar la escasez o falta de los servicios y, también considera que, la irracionalidad-

El buen funcionamiento de los sistemas de agua potable reclama de una adecuada conservación, mejoramiento y ampliación, mantenimiento preventivo, la realización periódica de estudios hidrométricos que permitan vigilar el control de calidad del agua; la detección de las tomas clandestinas que disminuyen el flujo y evaden el pago de derechos, la medición del servicio a los usuarios y, como parte del mismo sistema, prever el reciclaje de las aguas residuales.

En la administración del servicio es fundamental la participación de la población, sobre todo, en lo que se refiere a la orientación y concientización sobre su uso racional en algunos casos, indicándole las formas de potabilizar el agua, las formas de auxiliar a la administración en el uso y mantenimiento de las tomas públicas, la población también puede auxiliar reportando las fallas que localicen y, a través del pago oportuno de los derechos que por la instalación, conexión y uso del servicio, se generen a favor del municipio.

Las actividades propias del servicio de agua potable son la instalación, operación, mantenimiento, conservación y administración de las redes que conforman los sistemas de agua potable, permitiendo la potabilización del líquido, su distribución, así como, el mantenimiento de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

El servicio de agua potable es primordial para la administración municipal, sin embargo, su prestación es susceptible de enfrentar diferentes tipos de problemas como los técnicos y administrativos, a los cuales se añaden problemas por la sobreexplotación de los mantos acuíferos, su inexistencia y la falta de recursos para construir la infraestructura adecuada para la cobertura del servicio. 27

26 Agenda del Presidente Municipal 1982
SAHOP, Mex. 1982. pp. 41-43

27 Chuayffet, Emilio. Los Servicios Públicos...op.cit.pp.18-19

en la prestación de los servicios es debida a que, en muchas ocasiones los servidores públicos no obedecen a los fines de la institución, sino a intereses personales. 24

11. 9. LA DEFINICION DE ALGUNOS SERVICIOS MUNICIPALES

Después de haber analizado los elementos que conforman un servicio público, las modalidades en su prestación y los factores que determinan su evolución y desarrollo, definiremos algunos servicios considerados como municipales.

11. 9. 1. AGUA POTABLE

El servicio de proporcionar agua potable consiste en hacerla llegar a la población para satisfacer sus necesidades de consumo -- personal, familiar, industrial, comercial, urbano y turístico, - para ello es necesario conservar el buen estado de las redes de distribución, hacer las reparaciones necesarias y dar al agua el tratamiento adecuado para su consumo humano, finalmente, estableciendo los controles de consumo a los particulares y el cobro de derechos a favor del municipio.

Conviene saber que no es lo mismo el servicio que el equipamiento. El equipamiento es el sistema de redes, equipo y materiales que permite el suministro del agua. 25 Y el servicio se -- refiere a la operación de aquél.

La debida administración de los sistemas de agua potable permite evitar la escasez del líquido, la prevención de las demandas futuras, la conservación del equipamiento, lo cual es posible mediante la supervisión adecuada en la construcción de los sistemas y los materiales que se emplean en ello.

11. 9. 2. DRENAJE Y ALCANTARILLADO

El servicio de drenaje y alcantarillado consiste en la eliminación del agua proveniente de los desechos líquidos, sanitarios, industriales y pluviales, por medio de los sistemas subterráneos de tuberías que los conducen a desagües o depósitos existiendo la posibilidad de ser tratados para reciclarse, eliminando de ese modo sustancias y olores contaminantes, permitiendo a su vez su uso -- para fines sanitarios, maquinaria hidráulica, riego de parques y jardines, evitando el contacto directo con la población.

Descriptivamente, el drenaje es un sistema subterráneo de tuberías útiles para desechar las aguas negras y residuales. El alcantarillado es la red de colectores que permiten reunir los desechos líquidos, sanitarios e industriales, así como, las aguas pluviales, para ser conducidos al sistema de drenaje o canal de desagüe del centro de población. 28

El ayuntamiento tiene como responsabilidad mantener limpias -- las tuberías desazolvando las redes colectoras, depósitos y, en su caso, las plantas de tratamiento, con el objeto de que los canales no se desborden u obstruyan. La debida planeación y administración del sistema proporciona incomparables beneficios a la comunidad, permite conservar el medio ambiente auxiliando a la preservación de la salud de la comunidad, ayuda a evitar problemas como inundaciones y focos de infección como los charcos y, finalmente, en algunos casos permite el reaprovechamiento del agua de desecho para otros fines, como agrícolas, riego de parques y jardines, -- etc.

La participación de la comunidad es imprescindible en la conservación y mantenimiento de los sistemas de drenaje y alcantarillado, así como, en su construcción, además es decisiva en la co--

bertura de los derechos que este servicio origina a favor del municipio. El servicio satisface una necesidad colectiva y beneficia directamente al usuario, por lo que, es importante que la población se conscientice de la problemática que producen los azolves y los perjuicios que representan a la comunidad y al gasto público; por lo anterior, debe establecerse la prohibición de tirar basura en la calle, pozos de vista y colectores, sancionando al infractor por los daños que se causen a los sistemas. La participación popular también es posible en la realización de campañas de desazolve, que se deben efectuar dos veces por año, antes del período de lluvias y al principio de éste. 29 La población debe ser informada de los gastos que realiza la autoridad municipal por este concepto, la construcción de equipamiento y la administración del servicio, así como, las inversiones planeadas para un futuro.

En algunos municipios el sistema de drenaje cuenta con dos sub-sistemas; el sanitario y el pluvial. El drenaje sanitario, está conectado a las casas habitación, empresas y otras entidades, para el desecho de sus productos. El pluvial, en cambio, tiene el propósito de desechar el agua proveniente de las lluvias.

11. 9. 3. EL RASTRO

El ayuntamiento, en coordinación con las autoridades sanitarias, mediante el servicio del rastro controla la introducción de aves y ganado, la matanza y distribución de carne y sus derivados para el consumo de la población. 30 El municipio vigila que estos procesos de servicio se realicen bajo condiciones de salubridad e higiene y conforme a la reglamentación interna para el funcionamiento del rastro y los expendios de carne. Con ese propósito inspecciona que las aves y ganado que se introducen en el rastro no padezcan enfermedades, que la carne se maneje en condiciones higiénicas, que la

29 Idem.

30 Guía de Servicios...op.cit. p. 56

matanza se realice conforme al orden y procedimientos internos, - que se incineren los animales enfermos, para evitar contaminaciones o mal manejo de sus productos en perjuicio de la población. - dar mantenimiento a las instalaciones tales como los corrales don de se guardan los animales que serán sacrificados, distribuye en forma directa o mediante concesión la carne y sus derivados a los expendedores del producto.

El ayuntamiento por estos servicios puede cobrar derechos de corral, matanza, almacenamiento y distribución. La población se beneficia indirectamente al obtener la carne y sus derivados en condiciones higiénicas. La existencia de un rastro evita la existencia de mataderos clandestinos, que pudieran ser causa de graves infecciones para la población.

Cabe anotar que, la administración municipal debe evitar que el servicio se convierta en una actividad que reporte un subsidio incontrolable para grupos de intermediarios, que monopolizan parte de los procesos en su provecho particular.

Las características técnicas que deben reunir las instalaciones de un rastro, dan origen a todo un proceso técnico, de donde derivamos algunas normas que deben observarse en su construcción, como son: Instalarlo en las afueras de la ciudad o centro de población, alejado de áreas insalubres o peligrosas, en terrenos amplios y con suficientes vías de comunicación, con abastecimiento suficiente de agua potable, energía eléctrica y facilidades para evacuar los desperdicios y, también, se preve la posibilidad de que existan predios anexos, para su posible ampliación futura.

Por lo anterior, es recomendable que las instalaciones reúnan determinadas características, tales como las siguientes:

1. Una ventilación vertical adecuada que permita la renovación del aire viciado.
2. Luz eléctrica, dado que el sacrificio de los animales se inicia generalmente de madrugada. Se recomienda que durante el día las instalaciones -- permitan el aprovechamiento de la luz natural.
3. Una distribución interna adecuada, que permita -- la utilización racional del espacio conforme a los procesos y tipo de productos.
4. Los muros y pisos deben construirse con materiales que permitan un ambiente templado, que sean impermeables y los pisos antiderrapantes.
5. Contar con la existencia tanto de agua fría como caliente, ya que su uso permite quitar el pelo y plumas a los animales sacrificados.
6. Es necesario, además, contar con abrevaderos y excavaciones longitudinales donde se realice el sacrificio, permitiendo que corra permanentemente agua limpia. 31

En la prestación del servicio del rastro corresponde a la Secretaría de Salud establecer y supervisar las normas sanitarias -- para su operación, por lo que, debe existir una adecuada coordinación con las autoridades municipales.

11. 9. 4. LOS SERVICIOS DE ABASTO

Los servicios de abasto a la población se proporcionan a través -- de los mercados públicos, tianguis, tiendas y bodegas, etc.

El servicio de mercados consiste en proporcionar los espacios -- para la realización de intercambios comerciales, gracias a éstos

la población puede surtirse de mercancías en forma suficiente y, la autoridad puede verificar que los intercambios se realicen en condiciones higiénicas. 32 Pero además, permite ordenar el comercio e integrar a los comerciantes con el propósito de que ofrezcan mayores ahorros en dinero y tiempo a la población.

Los mercados se estructuran básicamente en dos áreas, una de ventas y otra de servicios; la primera, a su vez, se subdivide en dos zonas; una húmeda y otra seca. En la primera se venden los productos perecederos, y en la segunda se establecen otro tipo de comerciantes y los servicios que hacen posible su funcionamiento, tales como la administración, las bodegas, los sanitarios, etc.

El mercado debe ubicarse en áreas de fácil acceso, que cuenten con los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y transporte, etc. Para la construcción de un mercado se recomienda que se edifique en un lugar céntrico de la población, alejado de vías de ferrocarril y carreteras; que cuente con vías de comunicación, áreas de estacionamiento, áreas para carga y descarga de mercancías, que se prevea la posibilidad de contar con terrenos que permitan su ampliación futura; la construcción y las instalaciones deben adecuarse a las demandas de la comunidad y, para evitar la contaminación de los productos, debe facilitarse la ventilación e iluminación naturales. 33

Es conveniente diferenciar entre el equipamiento y el servicio; el primero se refiere a las instalaciones que permiten la realización de las actividades comerciales en las mejores condiciones posibles, el edificio y sus instalaciones; el segundo, a la administración a quién corresponde el mantenimiento, conservación y control sanitario de las instalaciones; mantener el buen orden interno, los controles para que los comerciantes no faltan-

32 Guía de Servicios...op.cit. p. 36

33 Agenda del Presidente...op.cit. p. 52

a las condiciones mínimas de higiene, que se respeten los precios de los productos controlados y que los comerciantes cumplan con sus responsabilidades internas.

El ayuntamiento con relación a este servicio está facultado -- para el cobro de derechos por locales y pisos, además, para procurar el cumplimiento de la reglamentación interna. Se recomienda -- proporcionar al público los teléfonos de las oficinas donde pueden reportar abusos, quejas y deficiencias, con el fin de tomar -- las medidas correctivas necesarias.

El servicio de mercados, a través de una buena administración, puede ser autofinanciable. En torno a ello, Emilio Chuayffet comenta que, generalmente, existe una reglamentación anticuada y un proteccionismo oficial mal entendido, ausencia de competitividad ante la presencia de grandes almacenes y tianguis organizados, -- que constituyen una seria amenaza para este servicio, por lo que, -- recomienda a los gobiernos municipales, impulsar la búsqueda de formas más competitivas para los pequeños comerciantes, de modo -- que se asocien en cooperativas, realicen compras en común y abatan los precios, para que éstos puedan proporcionar una oferta -- más atractiva a los consumidores. 34

11. 9. 5. PANTEONES

El servicio de panteones tiene por objeto proporcionar sitios, -- instalaciones y espacios adecuados para inhumaciones, exhumaciones y cremación de cadáveres humanos. La existencia del servicio -- disminuye el peligro de epidemias en la población generadas por la presencia de cuerpos en descomposición y permite llevar un control de las defunciones evitando, de esta manera, la existencia de entierros clandestinos.

El panteón debe ubicarse en las afueras de los poblados, a una distancia no mayor de 4 Km. contando con vías de comunicación --

adecuadas. El terreno usado para el servicio debe ser amplio, -- para cubrir las necesidades actuales y futuras de la población.³⁵

El ayuntamiento está facultado para otorgar los permisos de - inhumación, exhumación y cremación de cadáveres humanos a volun-- tad de los familiares y, como una necesidad de salud pública. En los panteones municipales, tanto generales como vecinales, la au-- toridad municipal debe proporcionar el mantenimiento, conserva--- ción y vigilancia de las instalaciones. 36 Y en los de carácter privado vigilar que se cumpla con la normatividad para su funcio-- namiento.

Los panteones municipales proporcionan a la población servi--- cios funerarios en forma económica e inmediata. El servicio permi te, además, el cobro de derechos que pueden ser importante fuente de ingresos para el municipio. El servicio debe estar reglamenta-- do, analizando con realismo y respeto las tradiciones y creen--- cias de la población. Dado el problema de poder contar con terre-- nos suficientes para inhumaciones, debe pensarse en la inadmisibi-- lidad de perpetuidades y la limitación a la construcción de edifi-- cios en los camposantos, que permitan la reutilización de los --- terrenos. 37 Y el cambio del panorama sombrío que actualmente - presentan.

11. 9. 6. LIMPIA

El servicio de limpia consiste en la recolección, depósito, selec-- ción y disposición final de los desechos sólidos que genera la población en sus diversas actividades. El servicio cumple con la función de conservar la salud pública, el buen aspecto de la ciu-- dad, evita la proliferación de insectos, roedores y fauna nociva, así como, la contaminación del suelo, agua y aire.

35 Agenda del Presidente...op.cit.pp.58-59

36 Guía de Servicios...op.cit.p.40

37 Chuayffet, Emilio. Los Servicios Públicos...op.cit.p.21

Tres elementos inciden en la prestación eficiente del servicio de limpia, ellos son:

- a). El personal, por lo general tiene poca preparación formal, es conveniente conscientizarlo de la importancia de la función social que realizan, también, es necesario capacitarlos en el manejo del equipo que utilizan y en el trato al público.
- b). El equipo. En relación a este aspecto conviene establecer un programa permanente de mantenimiento para los vehículos y equipo, tanto en aspectos preventivos como correctivos. Para lo anterior, se aconseja tener como base tarjetas de control de kilometraje de los vehículos.
- c). La administración del servicio. El servicio se proporciona al barrer las calles, jardines y áreas públicas, recoger la basura de los domicilios particulares, edificios públicos, industrias, comercios, transportar los desechos a los tiraderos municipales donde, en ocasiones, se seleccionan materiales como vidrio, cartón, papel, envases plásticos desechables, acero, fierro, madera, trapos, llantas, huesos que pueden utilizarse para su venta e industrialización, también, se incineran los cadáveres de animales. 38

La administración eficiente del servicio de limpia, parte de conocer la generación de desechos por zonas, una vez determinada la demanda, se dispone lo necesario para satisfacer la necesidad con los recursos humanos y el equipo necesario; lo anterior permite la planeación de rutas y la racionalización de los costos; por

lo que es necesario considerar; la cantidad de basura que recolecta una unidad recolectora en un tiempo y una zona específica, relacionando lo anterior con el número de habitantes, las distancias y tiempos de recorrido, el estado y tipo de fuentes generadoras de desechos y, finalmente, los horarios de barrido y recolección. 39

Los destinos de los desechos pueden ser muy variados, pero los más comunes son:

- a). La industrialización. Transformación que es posible - después de la selección de desechos permitiendo utilizar metales, papel, cartón y, el empleo de materia orgánica como fertilizante, siempre que exista el tratamiento adecuado.
- b). La incineración. Esta práctica permite eliminar algunos riesgos que producen los tiraderos al aire libre, como plagas de moscas, malos olores y focos de infección; pero se producen otros efectos como la contaminación del aire.
- c). El relleno sanitario. La técnica para su realización permite la utilización de la basura para rellenar depresiones de terrenos, que al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden ser reutilizados, por ejemplo para áreas verdes. 40 Parques, áreas de recreo, etc.

La participación de la comunidad, motivada por la autoridad municipal, facilita la prestación del servicio y, al mismo tiempo, permite inducir hábitos y conductas por medio de :

39 Agenda del Presidente Municipal...op.cit. p. 61

40 Presidencia de la República...op.cit. p. 67

1. La realización de campañas comunitarias de limpieza, reportando las deficiencias y faltas en la prestación del servicio. La participación puede estimularse con la celebración de concursos comunitarios.
2. La reglamentación del servicio permite instrumentar obligaciones a la ciudadanía relativas a la limpieza de su zona de habita y sancionar su incumplimiento.

41

Emilio Chuayffet, respecto al servicio de limpia comenta que, la normatividad jurídica sobre éste y el destino final de los desechos sólidos, es muy pobre, que las prescripciones municipales-existentes se limitan a marcar la obligación ciudadana de asear - las calles, avenidas, calzadas, parques y jardines, olvidando aspectos como; obligar a los grandes generadores de basura a soportar el costo del manejo y traslado de los desechos, que ellos gene ran, hasta los sitios de destino final. Recomienda establecer como obligatoria la discriminación de la basura doméstica. Contemplar nuevas formas organizativas para la prestación del servicio como la utilidad de estatuir un derecho por la prestación del mismo. - Reglamentar los casos de tratamiento obligatorio de desechos e -- incentivar la participación comunitaria en el tratamiento de dese chos y legislar las facultades de supervisión de las autoridades sanitarias sobre los sitios de disposición final. 42

11. 9. 7. EMBELLECIMIENTO Y CONSERVACION DE POBLADOS Y CENTROS URBANOS.

El embellecimiento y conservación de poblados y centros urbanos - es un servicio que tiene como objetivo la realización de las ---- obras que permitan la conservación, mantenimiento y desarrollo de los centros de población, para resguardar y proyectar una mejor -

41 Agenda del Presidente Municipal...op.cit. p. 62

42 Chuayffet, Emilio. Los Servicios Municipales...op.cit. p. 23

imágen urbana. 43 Aspectos que tienen relación con la conservación de los jardines, parques, paseos y lugares públicos de recreo. La población puede participar pintando las fachadas de sus casas-habitación y mediante el bardeado de los predios urbanos, entre otras actividades.

Este servicio proporciona a los habitantes del municipio lugares de esparcimiento y áreas verdes, que operan como pulmones urbanos, da mantenimiento a las fuentes y motivos hornamentales, -- los parques y jardines, a su vez, fomenta la recreación y el convivio familiar, purifica y embellece el medio ambiente, con espa---cios que también sirven de marco para realizar reuniones cívicas, culturales y artísticas, como es el caso de los kioscos y teatros al aire libre. La prestación de este servicio permite al munic---pio mantener limpios los lugares públicos, arreglados los prados y jardines, mediante actividades tales como la poda, fertiliza---ción, reposición de las plantas y arboles en mal estado; construc---ción de andadores, establecimiento de bancas, juegos infantiles, asadores y, también, proporcionando vigilancia continua. 44 Para la mayor tranquilidad en esos espacios.

El embellecimiento y conservación de poblados y centros urbanos también se relaciona con la conservación ecológica y el mejoramiento del medio ambiente. La ecología, como sabemos, es una -- rama de la biología, que estudia las relaciones del hombre con su medio, tanto urbano como natural. El municipio está obligado a -- mejorar y preservar el equilibrio del medio ambiente, evitando -- que las aguas residuales se viertan sin tratamiento previo sob---rios, lagos o presas, pues como se sabe, el agua contaminada --- ocasiona problemas gastrointestinales a la población.

Por otra parte, es de conocimiento general que, el aire se con---tamina con humos y gases, producto de la combustión interna de au---tos, camiones y la quema de materiales sintéticos, así como, la pro---

43 Gobierno del Estado de México. Manual de Administración...op. cit. p. 31

44 Guía de Servicios...op.cit. pp. 41-42

ducción industrial, etc. El aire contaminado ocasiona enfermedades pulmonares y de vista, por lo anterior, en áreas de fuerte circulación de vehículos y corredores industriales es recomendable establecer un cordón de arboles para amortiguar el impacto del ruido y gases. Es recomendable que las áreas industriales se ubiquen en lugares donde los desechos y humos no afecten a la población o los campos agrícolas y, además, regular la emisión de humos, polvos y gases. El ayuntamiento, en ese sentido, puede capacitar inspectores que vigilen la emisión de contaminantes y recomendar posibles soluciones. No se trata de cerrar fábricas y fuentes de empleo, sino de tomar las medidas necesarias para corregir la contaminación y prevenirla en el futuro, procurando la instalación de aparatos anticontaminantes en las emisiones de humo e influyendo en el cambio de los procesos que los originan.

El ruido también es un elemento contaminador del ambiente y provoca graves trastornos a la salud. La vida moderna, sobre todo urbana, está llena de ruido, éste provoca alteraciones nerviosas, falta de sueño, irritabilidad, dolor de cabeza, mala digestión y daños al oído; por lo que, es conveniente que la autoridad tome medidas de protección contra los malestares que genera el ruido. Se puede detectar sus fuentes y crear cinturones de áreas verdes que disminuyan el impacto negativo. Colocar señalamientos para el uso de silenciadores y, cuidar que, las escuelas, viviendas y hospitales, se ubiquen en zonas alejadas del efecto del ruido.

Los programas municipales tendientes al equilibrio pueden contemplar la implementación de actividades encaminadas a la protección y recuperación de suelos, el control de la deforestación irracional, en terrenos inclinados y la promoción de campañas de reforestación.

El municipio debe procurar la conservación del patrimonio natural y cultural, así como, del paisaje natural y urbano; por lo que,

es conveniente regular el uso de anuncios, carteles, construcciones y colocación de antenas que pueden alterar negativamente el ambiente natural. Evitando, a su vez, el deterioro de edificios y casas habitación típicos. Disminuyendo el impacto del desarrollo urbano sobre la flora y la fauna. 45

Los municipios para una mayor eficacia de sus acciones tendientes al logro de estos propósitos pueden elaborar un plan ecológico considerando los siguientes criterios: Que exista coherencia con el plan ecológico estatal de existir éste, procurar la formulación de los planes ecológicos de los centros de población del municipio, que ayuden a mantener y desarrollar las características del medio natural, previo diagnóstico que determine las propuestas del ordenamiento territorial en base a la ecología; identificar las alteraciones al medio, sus causas y el impacto sobre la población, para definir y proporcionar recomendaciones en relación al control y disminución de los residuos emitidos al aire, agua y suelo; establecer los niveles de protección, usos y destinos del suelo ecológicamente deseables, procurando establecer los mecanismos de equilibrio ecológico para las poblaciones; definir los lineamientos para la ubicación de las actividades productivas, logrando un impacto ambiental más favorable; ejecutar las medidas necesarias para regenerar las condiciones del medio ambiente alterado; proponer programas que contribuyan a la solución de los problemas ambientales estableciendo acciones, obras y servicios en materia ecológica; impulsar acciones que impidan que el crecimiento urbano y las obras públicas afecten al patrimonio y paisaje natural y cultural del municipio y, finalmente, proponer los instrumentos y mecanismos adecuados para el logro de las acciones establecidas. 46

11. 9. 8. ALUMBRADO PUBLICO

El servicio de alumbrado público consiste en iluminar, mediante -

45 Agenda del Presidente...op.cit. pp. 75-79

46 Idem.

energía eléctrica, calles, plazas, parques, jardines y lugares públicos que permitan a la población la visibilidad nocturna, proporcionando seguridad, comodidad y buena imagen a los poblados.⁴⁷

El alumbrado público genera derechos a favor del municipio. -- Para su instalación el ayuntamiento debe realizar las gestiones -- necesarias ante la Comisión Federal o la Compañía de Luz y Fuerza, para que instalen el sistema.

El municipio es el responsable del mantenimiento menor del --- servicio, consistente en cambiar lámparas, balastras, pintar postes, así como, establecer la vigilancia para el uso adecuado del servicio por parte de la población. En cambio, el mantenimiento-- de la infraestructura del sistema como postes, cables, torres, -- transformadores y subestaciones, corresponde a la Comisión Federal o a la Compañía de Luz y Fuerza. Los pagos por el consumo de energía eléctrica corresponde al ayuntamiento, sin embargo, este aspecto puede ser motivo de convenio con los organismos responsables, para que el usuario reciba la carga proporcional que le corresponde adicional a su consumo domestico de energía eléctrica.

La población puede participar; reportando las fallas menores o mayores, integrando comités para cuidar y evitar la destrucción - de postes, focos, cables y pantallas protectoras, pero, fundamentalmente, cooperando en forma económica con el municipio para un funcionamiento eficiente del servicio y evitar que el municipio - reciba la carga total del costo del servicio.

11. 9. 9. SERVICIO DE BOMBEROS

El servicio de bomberos tiene el propósito de auxiliar a la comunidad en casos de emergencias urbanas, tales como incendios, de--

47 Guía de Servicios...op.cit. p. 19

rrumbes, temblores e inundaciones, etc. Proporciona seguridad a la vida y los bienes de la población, los edificios, equipos e instalaciones de utilidad pública. El servicio se proporciona con personal capacitado y adiestrado en el uso y manejo de su equipo, consistente en transportes, bombas de agua, ropa protectora, extinguidores, escaleras, lanchas, etc. 48

Los vecinos se pueden organizar y capacitar para colaborar con los bomberos en casos de desastres y emergencias, también pueden colaborar, cooperando con el ayuntamiento con fondos destinados para el mantenimiento del equipo de bomberos.

El servicio de bomberos tiene relación estrecha con la prevención de desastres que, consiste en tomar las medidas necesarias para evitar que se presenten imprevistos; tales como los ciclones, inundaciones, heladas, tormentas, nevadas, granizadas, sequías, tempestades eléctricas, incendios, explosiones, fugas de gas, terremotos, deslaves y epidemias, etc. O aminorar su efecto negativo. Con ese propósito el municipio coordina y establece acciones sectoriales, vigila que las industrias que manejan productos peligrosos para la salud y la comunidad tengan los cuidados correspondientes. Provoca la acción concurrente de las dependencias y la población, evitando la destrucción de bienes materiales y la pérdida de vida de los habitantes, haciendo que los daños sean mínimos. Este tipo de servicios son necesarios, para los lugares donde se presentan con frecuencia accidentes. El municipio coordina el apoyo de los cuerpos de vigilancia, bomberos, tránsito, servicios de salud; mantienen contacto con la Secretaría de la Defensa Nacional, Gobernación Estatal, SEDUE, para que cuando se haga necesario, se aplique de inmediato el plan DN-III-E, establecido en 1965 para prestar auxilio a cualquier lugar de la República, en caso de desastre. 49

48 Ibid. pp. 24-25

49 Ibid. pp. 46-48

El propósito de este capítulo es despertar la inquietud de reglamentar los servicios municipales, eficientar su prestación y, sobre todo, que el municipio pueda establecer los mecanismos necesarios para que recupere por concepto de derechos parte del gasto que realiza abriendo de ese modo la posibilidad de ampliar la cobertura y calidad de sus servicios.

XII

LA ADMINISTRACION DEL PROCESO DE URBANIZACION

12. 1. EL PROCESO DE URBANIZACION, OBJETO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

El Estado en la tarea de procurar el desarrollo integral de la sociedad ha agregado a los fines tradicionales de la administración pública nuevas tareas.

Emilio Chuayffet, dice que desde hace un poco más de una década la administración pública se planteó la necesidad de intervenir en el ordenamiento y regulación del proceso de urbanización. El proceso de urbanización viene a constituirse así en objeto de la administración pública, del derecho administrativo y del derecho urbano. 1 A partir de 1976, se incorpora al quehacer público, la planeación y el ordenamiento del crecimiento urbano.

El proceso de urbanización puede ser un medio eficaz en la transformación de la sociedad si se planea una acción adecuada para cada coyuntura pero, también, puede constituirse en un obstáculo al cambio.

La formación de ciudades es una actividad básica para la conformación de redes urbanas que, al mismo tiempo, condiciona la organización social del espacio. La urbanización es un proceso de organización de la sociedad que parte de las relaciones existentes entre el espacio y las fuerzas productivas, las clases sociales y las formas culturales, además, de las relaciones de la ciudad con la forma de producción y los valores sociales.

1 Chuayffet, Emilio. Conferencia. El Derecho Urbano. Auditorio Isidro Fabela, Facultad de Derecho de la UAEM. 17-XI-82. p.3

La administración municipal en sus propósitos de materializar - la infraestructura que reclama el proceso de urbanización y la --- prestación de los servicios públicos que le corresponden, tiene -- que enfrentarse a los graves problemas y tendencias negativas que tienen su origen en el crecimiento urbano desordenado y el cambio-súbito de lo rural a lo urbano.

El análisis objetivo de los problemas urbanos pone de manifiesto la necesidad de encontrar posibilidades de solución concretas - para cada situación particular, permitiendo romper los mitos tecno-cráticos y/o utópicos que sobre lo urbano se han constituido, mostrando las relaciones precisas que definen y condicionan la articulación urbana como producto de prácticas sociales susceptibles de control y regulación.

Manuel Castells, ve como una necesidad imperiosa destruir la -- falsa ideología de lo urbano basada en el neomaltusianismo demográfico, que orienta a ciertos estudios de población y su proyección-cuantitativa que concluyen, en su mayor parte, en el control masivo de la natalidad despreciando, paralelamente, los procesos económicos de acumulación del capital, de reproducción de la fuerza de trabajo, de reproducción del orden social y de la dinámica del sistema político-ideológico. 2

12. 2. LO URBANO

Lo urbano se define como una forma particular de ocupación del espacio por una población, o bien, la aglomeración resultante de una fuerte concentración y de una densidad relativamente elevada, que tendría como correlato previsible una diferenciación funcional y social cada vez mayor. 3 En opinión de Manuel Castells, la unidad urbana es al proceso de reproducción lo que la empresa es al - proceso de producción, una unidad específicamente articulada con -

2 Castells, Manuel. La Cuestión Urbana en las Sociedades Dependientes. Ed. Siglo XXI. México 1976. p.p. XIV-XV

3 Ibid., p. 16

las otras manifestaciones que conforman el proceso total de desarrollo social.

Lo urbano viene a ser una resultante histórica derivada del predominio de la instancia económica en la estructura social, siendo el espacio de producción el espacio regional y, el espacio de reproducción el espacio urbano.

12. 3. LA CIUDAD

La ciudad es el lugar donde se instala la superestructura político administrativa de una sociedad, que llegada a un grado de desarrollo ha hecho posible la diferenciación entre la reproducción simple y la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, originando un sistema de repartición que supone en opinión de Manuel Castells, la existencia de : 1) un sistema de clases sociales; 2) un sistema político social y la dominación de una clase; 3) un sistema institucional de inversión, en particular, referente a la cultura y la técnica, y finalmente, 4) un sistema de intercambio con el exterior. 5

La ciudad no es un lugar de producción, fundamentalmente, sino de gestión y dominación, ligado a la primacía social del aparato político-administrativo. La ciudad tiene un papel predominantemente político-administrativo de gestión del excedente productivo y de servicios, de donde se desprende que la especialización del centro de la ciudad responde a la necesidad de ser un medio para el desarrollo de los servicios administrativos, por ello, son las empresas y el gobierno los únicos capaces de soportar los precios de ocupación de los inmuebles que ahí se ubican, los propietarios de éstos los vacían de sus inquilinos, ya que tienen intereses de revalorización para ofrecer espacios para los servicios . 6

5 Ibid., p. 19

6 Ibid., p. 57

La especialización y concentración del espacio da como resultado un medio ambiente organizado y diferenciado que se reproduce mediante un proceso autosostenido de concentración urbana, ligado a la atracción de nuevas empresas que aprovechan las economías externas que produce aglomeración y la presencia de los servicios. 7

La estructura urbana tiene una base terciaria determinada, en última instancia, por el proceso de industrialización que reclama para sí de una concentración extrema alrededor de la ciudad, las formas espaciales, por consiguiente, están cargadas de significación política.

Los procesos y fenómenos descritos provocan que, en la actualidad, los poblados crezcan aceleradamente y las necesidades aumenten haciendo más complicada la vida social. M.C. Rolland, opina -- que en la ciudad el trabajo se vuelve especializado, se intensifica la miseria, la ciudad crece y absorbe poblaciones enteras. En la ciudad la población urbana es predominante. 8

Manuel Castells, con argumentos más recientes considera que, en la ciudad se valoriza la familia nuclear, la influencia de los medios de comunicación masiva adquieren su climax cooperando a la -- atomización de las relaciones sociales. Se diversifican los intereses en función de estrategias individuales y se facilita la residencia dispersa, en la soledad de la vivienda individual o en el -- aislamiento de los apartamentos de grandes conjuntos habitaciona-- les. 9

Las realidades fenoménicas descritas son más fáciles de obser-- var en las metropolis, en dónde hay lugar para todo tipo de actividades de producción de alto rendimiento, de consumo ampliado, de -- reproducción de la fuerza de trabajo especializado, de intercambio y gestión. Lo mismo acontece en las megalopolis integradas por un

7 Ibid., p. 48

8 Rolland, M.C. El Desastre Municipal. op. cit., pp.21-22

9 Castells, Manuel. La Cuestión...op.cit., p. 32

conjunto articulado de varias áreas metropolitanas dentro de una misma unidad funcional y social. 10

12. 4. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCESO URBANO Y EL CASO DE MEXICO.

Emilio Chuayffet, presume que las primeras ciudades aparecen 5,000 años A.C. como resultado del sinocismo, reunión de tribus que permiten el desarrollo de la vida social, dando origen a la vida urbana y a la división social del trabajo. 11

M.C. Rolland, por su parte agrega que, las ciudades en la antigüedad tenían por característica el espíritu de defensa. En Grecia se desarrollan las primeras grandes ciudades de la civilización occidental, pero en ellas no había servicios municipales organizados, ni en la forma más rudimentaria. 12

Por otra parte, y desde otra perspectiva, se destaca que las ciudades griegas y romanas fueron eminentemente políticas, por ello, es posible encontrar en ellas un contraste entre el producir y el dirigir y, entre lo urbano y lo rural. 13

La ciudad medieval se distingue de las que se desarrollaron en la antigüedad porque tiene su origen en la unión de una fortaleza con un núcleo de habitación, la presencia de determinados servicios y un mercado. Manuel Castells, considera que las instituciones político-administrativas se formalizan en esta etapa y como consecuencia de la vida en la ciudad, otorgándoles mayor consistencia interna y más autonomía en relación al exterior. La especificidad política de la ciudad, hace de ella un mundo en sí, y la lleva a definir sus fronteras como un sistema social diferenciado. 14

10 Ibid., p. 28-36

11 Chuayffet, Emilio: Conferencia El Derecho...op.cit.,p.4

12 Rolland M.C. Ing. Op. Cit.,p.p.17-18

13 Chuayffet, Emilio. Ibid. p. 4

14 Castells, Manuel. La Cuestión...Op.Cit.,p. 20

El propósito de la ciudad medieval, en opinión de M.C. Rolland, además, fue buscar protección con la posibilidad de proyectarse comercialmente, es con la etapa renacentista cuando se inicia la arquitectura pública y se establecen los principios básicos para la construcción de calles sistemáticamente colocadas, plazas y parques. 15

La revolución industrial origina los primeros procesos de urbanización y ayuda a la consolidación del modo de producción capitalista. Los procesos de organización del espacio vienen a ser con secuencia de dos hechos fundamentalmente, según la opinión de Manuel Castells, éstos son:

1. La descomposición de las estructuras sociales agrarias y la emigración de la población rural hacia los centros urbanos, nutrió de fuerza de trabajo al proceso de industrialización, y
2. El paso de una economía doméstica a una economía de manufactura, que después evolucionó hacia una economía de fábrica, generando la concentración de mano de obra, la creación de un mercado y la construcción de un medio industrial. 16

El proceso de industrialización organizó el paisaje urbano, las ciudades atrajeron la industria por la presencia de mano de obra y un mercado para la realización de la producción, a su vez, la industria atrajo mano de obra y nuevos servicios. Se buscaron y brindaron las facilidades a la industria para su funcionamiento, adquisición de materias primas y apoyos a la transportación, así el proceso industrializador suscitó la colonización y urbanización.

El aparente desorden urbano que generó el proceso de industria-

15 Rolland, M.C., Ing. Op. Cit., p. 46

16 Castells, Manuel. Op. Cit., p. 22

lización en las sociedades desarrolladas, no fue tal, representó - la organización especial necesaria para el funcionamiento de los - mercados y, fundamentalmente, el de mano de obra. La estructura urbana en aquéllos países integró y relacionó la instancia económica con la político-jurídica e ideológica, a través de las relaciones de producción, consumo, intercambio y gestión.

En cambio en los países subdesarrollados y en particular en México, el proceso de urbanización se ha caracterizado por que las - formaciones sociales preexistentes a la penetración colonialista - ibérica, fueron prácticamente destruídas o, en todo caso, desintegradas durante la conquista. Las nuevas sociedades se constituyeron a partir de ese fenómeno, por lo que, nacieron y se desarrollaron bajo el signo de la dependencia. 17

Luis Unikel, citado por Emilio Chuayffet, asegura que a pesar - de ello, México cuenta con una larga tradición urbana, incluso pre cortesiana pues en 1521 mesoamérica estaba habitada por 2.5 millones de habitantes, de los cuales 300,000 residen en Tenochtitlán. - Y agrega que, la conquista significó la más grave crisis demográfica de nuestra historia con un saldo neto poblacional negativo y la creación de un grupo de ciudades administrativas, como México, Guadalajara y Mérida; de ciudades portuarias como Veracruz y Acapulco; y mineras como Guanajuato, Zacatecas, Pachuca, San Luis Potosí y Taxco. 18

Las antiguas ciudades mexicanas se trazaron conforme a las ordenanzas de la España medieval considerando su crecimiento horizontal, su evolución posterior y su progresiva diversificación interna fueron resultado de las diferentes articulaciones regionales -- con su centro dominante interno y, de éste respecto a la metrópoli exterior, determinado por la resultante de la correlación de fuerzas entre los países dominantes y denominados. Concretamente puede

17 Ibid., p. 62

18 Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México. Citado por Chuayffet, en Conferencia El Derecho Urbano...Op.Cit.,p.p.7-8

hablarse del desplazamiento de la supremacía ibérica a la inglesa y, posteriormente, a la norteamericana. 19

Fernando Cámara Barbachano, comenta que fueron cuatro los fenómenos que influyeron decisivamente en el desarrollo de las ciudades coloniales mexicanas:

1. El engrandecimiento económico y la fortaleza política de las haciendas propiedad de criollos y españoles, sustentadas en el control de tierras y hombres.
2. La remoción de los grupos indígenas de sus poblados - al trasladarlos a ranchos, haciendas y reales de minas, explotadas por criollos y españoles, y su permanente huída a sitios inaccesibles;
3. La consolidación de las comunidades indígenas en rancherías y pueblos y, por último;
4. La expansión de los mestizos en las áreas rurales. 20

Emilio Chuayffet, afirma que nuestro sistema nacional urbano se había definido geográficamente hacia 1750, ubicado entonces en ejes de México-Veracruz y México-ciudades mineras del norte, así como, - México-ciudades del bajo. 21 Este sistema de ciudades giraba en torno a la ciudad capital. En opinión de M.C. Rolland, durante la época colonial, y aún ahora, en la ciudad de México se concentran -- las principales actividades del país. 22

No obstante, lo anterior, la Nueva España fue rural con centros-urbanos aislados. Fernando Cámara Barbachano, nos dice que la agricultura ocupa el 80% del quehacer de los jefes de familia y que, - poco a poco, las relaciones económicas se iban diversificando, por consiguiente, nuevas conductas comenzaron a aprenderse, asimilarse

19 Castells, Manuel. Op. Cit., p. 62

20 Cámara Barbachano, Fernando. Op. Cit., p.p. 47-48

21 Chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho... Op. Cit., p. 8

22 Rolland. Op. Cit., p.p. 88-89

y respetarse, diferenciando a algunos segmentos de la población y homogeneizando a otros. 23

Emilio Chuayffet, asegura que el equilibrio del sistema urbano de México se rompió con la independencia por la decadencia minera y agrícola del bajío que le siguieron y que motivaron un vaciamiento demográfico y, consecuentemente, una crisis económica. Posteriormente, durante el porfiriato, el desarrollo de las comunicaciones ferroviarias acentúa los rasgos de la jerarquía urbana preeminente y, en este siglo, debido al crecimiento acelerado y sostenido de la población, el país dejó de ser predominantemente rural, urbanizándose a un ritmo dos veces superior al promedio mundial. 24 Lo anterior puede confirmarse con el análisis de las siguientes estadísticas; en 1900 había en el país 52,814 localidades con 13'099,658 habitantes; de ellas el 98% correspondía a localidades menores. Entre 1900 y 1940, la población urbana del país se triplicó; entre 1940 y 1970, se quintuplicó. El número de localidades casi se duplicó en 69 años. En el primer período, de las 33 ciudades mayores existentes se llegó a 55 en 1940 y, para 1970 se contaban con 178 ciudades. En 1986, pasan de 260 y para 1990 se estima que existirán 378 ciudades. El número de localidades mayores representa el .04% del total y su población alrededor del 40% del existente en el país. 25

Chuayffet, concluye que, como resultado del proceso de urbanización, México enfrenta hoy día, un grave vaciamiento del campo cuyas causas son; la presión demográfica sobre la tierra, la marginalidad, el desempleo, la baja productividad, la escasa tecnología, etc. Asegura que, para el año 2,000, el 80% de los mexicanos viviremos en las ciudades y sólo un 20% en el campo. El país será abrumadoramente urbano y, piensa que, debido a esta tendencia pasaremos de la crisis del campo a la de las ciudades, tanto o más grave que la primera. 26

23 Cámara Barbachano, Fernando. Las Subculturas Mexicanas como partes Integrantes de los Municipios. Op.Cit., p.p.46-47

24 Información obtenida de Ramos, Sergio. Op.Cit., p. 176 y de Chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho...Supra p. 9

25 Chuayffet, Emilio. Ibid., p.p. 9-10

26 Chuayffet, Emilio. Ibid., p.p. 9-10

La ciudad de México sigue teniendo, actualmente, una gran influencia en el sistema urbano del país y su crecimiento afecta gravemente, sobre todo, en forma directa a los municipios próximos a ella, es el caso de 17 municipios del Edo. de México; estos son Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapán de Zaragoza, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, etc. Este proceso ha --- hecho necesario el establecimiento de instrumentos político-admi---nistrativos regionales que pretenden coordinar y controlar el proceso de urbanización en la zona centro del país.

12. 5. EL PROCESO DE URBANIZACION.

El proceso de urbanización, según Manuel Castells, se caracteriza por aglomerar una población urbana superior a la correspondiente - en el ámbito rural. Supone que no existe una relación directa entre empleo industrial y urbanización, pero sí entre producción industrial y crecimiento urbano, la cual genera un desequilibrio en la red urbana en beneficio de la aglomeración preponderante, acelera el proceso de urbanización y provoca, también, insuficiencia de empleo y servicios para las nuevas masas urbanas, se acentúan los problemas ecológicos, la polarización social y estratificación en el nivel de consumo y, se presentan fuertes inmigraciones hacia -- los centros dominantes. Así mismo, considera que, este proceso de - urbanización no es reflejo de un proceso de modernización como lo fué en los países desarrollados, sino expresión, a nivel de las re--laciones socio-espaciales, de la agudización de las contradiccio--nes sociales inherentes a un desarrollo dependiente. 27

Por todo lo anterior, los análisis del proceso de urbanización de los países subdesarrollados deben partir de considerar la rela--ción dialéctica dependencia-desarrollo, en función de un análisis-particular de la estructura social existente en la sociedad depen--diente; un análisis de la estructura social de la sociedad dominan--te y, finalmente, del modo de articulación, es decir, del tipo de

dominación ejercido. 28 Como resultado de los análisis y fenómenos considerados el proceso de urbanización, consistente en la diferenciación de la ciudad con el campo, dado que la concentración de la población es determinado por dos fenómenos; la multiplicación de los puntos de concentración y, el aumento en la dimensión de cada una de esas concentraciones. 29

Conviene subrayar que en el caso mexicano, no existe continuidad ni relacionalidad en la jerarquía urbana, lo que hace más grave la polarización entre las aglomeraciones urbanas y las rurales, y la yuxtaposición de la cultura occidental sobre la mestiza. Como dice Manuel Castells, no se trata de secuencias diferentes de desarrollo sino de la expansión de una misma estructura básica la del modo de producción capitalista, en donde las distintas formaciones sociales cumplen funciones diferentes y poseen características peculiares correspondientes a estas funciones y su forma de articulación. 30

El proceso de urbanización conlleva a grandes problemas sociales, como afirma Sergio Ramos, generados por la gran profusión y el considerable volumen de población aglomerado en las grandes ciudades: Faltan viviendas, se ahondan los problemas de higiene y salud, se reduce la cobertura de los servicios públicos como agua, drenaje, luz, alcantarillado, transporte; los servicios escolares y culturales escasean ante una población escolar en aumento, las aglomeraciones viven de ocupaciones económicamente improductivas o de baja productividad, las concentraciones reclaman recursos que podrían aprovecharse en inversiones productivas, además, el proceso de urbanización está relacionado con agudas tensiones políticas. La urbanización por ser un proceso de concentración de la población y del equipamiento colectivo de servicios aumenta la desigualdad entre la ciudad y el campo, esta relación desigual se ve agravada, aún más, por las relaciones de explotación que tienen lugar -

28 Ibid., p.55

29 Ibid., p. 16

30 Ibid., p.p. 53-54

entre el campo y la ciudad. 31

Manuel Castells, asegura que el proceso de urbanización en los países subdesarrollados provoca la concentración en las aglomeraciones y, la distanciaci3n entre ellas y el resto del pa3s; conduce a la ruptura o inexistencia de una red urbana de interdependencias funcionales, con excepci3n de las regiones geogr3ficas culturalmente aisladas que permanecen al margen del proceso, el conjunto del sistema productivo se reorganiza en funci3n de los intereses del centro dominante. Los efectos del proceso dependen de la inserci3n o forma de articularse, aunque, en el conjunto social sus relaciones son interdependientes entre s3, en la realidad son asim3tricas, esta mec3nica del proceso de urbanizaci3n es una caracter3stica del subdesarrollo pues, m3s que la falta de recursos, existe incapacidad en la organizaci3n social para reunir y dirigir los recursos existentes hacia el desarrollo colectivo arm3nico. 32

El proceso de urbanizaci3n por su ritmo y dimensi3n, da origen a los fen3menos conocidos como conurbaci3n e hiperurbanizaci3n; La conurbaci3n, se presenta cuando dos o m3s centros urbanos forman o tienden a formar una s3la unidad geogr3fica, econ3mica y social; 33 y, la hiperurbanizaci3n expresa un nivel de urbanizaci3n m3s acelerado que el normal. La presencia de estos fen3menos es considerada como un obt3culo al desarrollo, en la medida que, inmoviliza recursos e inversiones que pudieran ser encaminados a organizar y proveer de los servicios necesarios a otras concentraciones m3s necesitadas. 34

Lo urbano desde la perspectiva anotada no es s3lo la forma espacial, sino expresi3n de la organizaci3n del proceso de producci3n y reproducci3n social, es en ese sentido que Emilio Chuayffet, considera que la urbanizaci3n es efecto y causa de proceso de industrializaci3n y efecto-causa, en el desarrollo social pues lo condiciona e impone a la vida humana y convivencia social, posibilidades y limitaciones. 35

31 Ramos, Sergio. Op.Cit.,p.p. 165-170

32 Castells, Manuel. Op.Cit.,p. 53

33 Chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho...Op.Cit.,p. 25

34 Castells, Manuel. Ibid.,p. 53

35 Chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho...Op.Cit.,p. 10

Por otra parte, según la opinión de Manuel Castells, el espacio representa la relación que integra la ciudad con la esfera de dominación de una clase social, de donde desprende que las relaciones económicas también organizan y dan contenido histórico a las distintas formas especiales. 36 Por ello se afirma que las ciudades de los países subdesarrollados no son el resultado de un proceso racional de concentración de los medios de producción y la fuerza de trabajo, sino vertederos de lo que el sistema desorganiza sin destruir enteramente, consecuentemente, su expresión acentúa el desarrollo desigual y aumenta las distancias del desarrollo entre el campo y la ciudad.

12. 6. EL DESARROLLO DESIGUAL.

Moisés Ochoa Campos, en su libro *La Reforma Municipal*, refiriéndose al proceso histórico del municipio, considera que éste ha evolucionado en tres grandes revoluciones: 1.- La revolución neolítica, de organización gentilicia pre-municipal, basada en el parentesco, donde los clanes comienzan a agruparse para formar tribus y hacer la vida sedentaria. 2.- La revolución agraria, que desarrolló al municipio primitivo y político. Finalmente; 3.- La revolución industrial que desarrolla un tipo de municipio, donde ha predominado el antagonismo entre el campo y la ciudad, como una de sus características. 37 Podemos desprender que el desarrollo desigual es inherente a la sociedad política, propia del capitalismo, condición más grave en las sociedades dependientes, donde las ciudades se articulan a una cadena mundial de dependencia, por lo que, su estructura responde a su articulación mundial más que a los intereses internos de la sociedad en que se ubican.

En México, Emilio Chuayffet, afirma, como pudimos observar con algunos datos expuestos que, por muchos años conservó un sistema equilibrado de ciudades de importancia similar, predominantes en

36 Castells, Manuel. Op.Cit., p. 21

37 Ochoa Campos, Moises. Op. Cit., p. 30

diversas áreas geográficas del territorio nacional, pero que a partir del siglo XIX, se refuerza la tendencia de un sistema de jerarquía dominante, donde la ciudad de México de ser centro público, - educativo y buracrático pasó, también, a convertirse en el centro-económico del país. El establecimiento de la banca, los grandes comercios, las comunicaciones a partir de la ciudad de México, explican por si solos, el auge que ésta fue alcanzando, hasta llegar a ser una víctima del gigantismo y estar a las puertas del infarto urbano. Así mismo, afirma que, la causa que agravó el desequilibrio regional y urbano, fue sobre todo, la equivocada política de industrialización que se implantó a través de ordenamientos jurídicos - de estímulo fiscal, propiciando la concentración de la industria - que generó altos costos sociales y urbanos, se refiere particularmente a la ley de industrias de transformación de 1941 y las que le siguieron, que lejos de provocar una desconcentración regional - de las actividades industriales y la consolidación de una planta nacional de industria de bienes de capital, agudizó la concentración, la insuficiencia y las tendencias oligopólicas en el sector-secundario. 38 Para nadie es desconocido que, el proceso de industrialización en el caso mexicano ha estado subordinado a las demandas marcadas por el comercio exterior y no a una política de desarrollo interno.

El desarrollo desigual que nos caracteriza es consecuencia de - que las localidades más grandes disponen de un mayor y mejor equipamiento colectivo y presencia de servicios. Sergio Ramos, nos dice que cuanto más rica es la localidad, mayor es el número de servicios de que dispone. 39 Por esta situación las inversiones en equipamiento colectivo, al difundir su rendimiento a través de la localidad, no son de fácil recuperación y no estimulan la actividad ni el interés de los inversionistas privados, en consecuencia - la función ha sido encargada al Estado para su cumplimiento.

El proceso de desarrollo desigual tiende a diferenciar más a los municipios rurales de los urbanos. Mario Colín, siempre sostuvo --

38 Chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho...Op.Cit.,p.p.24-26

39 Ramos, Sergio. Op.Cit.,p.p.171-172

que en las grandes ciudades se concentran los capitales, se establecen las industrias más importantes y, en ellas, se reúnen los principales elementos del progreso. De ahí que, el prototipo del municipio más evolucionado de México sea el municipio-ciudad; la razón de la superioridad de los municipios-ciudades sobre los municipios-rurales, es porque estos últimos no poseen los recursos económicos ni humanos con que cuentan las ciudades, estableciéndose así una sensible desigualdad de oferta y calidad de servicios. 40 Nadie desconoce en realidad que las localidades rurales están subequipadas respecto a las urbanas.

Manlio Favio Tapia, nos dice que el problema se agrava porque la discriminación rural es tan grave en México, que los ayuntamientos normalmente administran y previenen el desarrollo de su cabecera municipal con olvido del conglomerado rural, enfocando su actividad a los servicios urbanos y a las obras ornamentales, en tanto que la población rural parece discurrir su vida en otro siglo: Sin los servicios y obras más indispensables como son: los caminos, el drenaje, la energía eléctrica, instalaciones y servicios educativos, teléfono, agua potable, asistencia médica, etc. 41

La realidad convoca al combate de la discriminación rural con la que actúan muchas administraciones municipales que centralizan su actividad a las áreas urbanas, las comunidades así mismo deben motivar a los ayuntamientos para que desarrollen su actividad en forma equilibrada abarcando a toda su circunscripción, en la proporción y calidad que el medio reclama y, que sus recursos les permitan.

Los procesos concentradores que resultan de la implementación de programas inadecuados y la falta absoluta de ellos, contribuyen al crecimiento del desarrollo desigual. Sergio Ramos, considera que hablar de concentración es hablar de equipamiento y que las localidades de mayor concentración son, al mismo tiempo, las mejores equipadas. En ellas la presencia de determinados servicios supone la presencia de otros; pues cuanto mayor es el tamaño de la -

40 Colín, Mario. Op. cit., p. 16

41 Tapia Manlio, Favio. Op. Cit., p.191

localidad, mayor es la concentración del equipamiento colectivo. - La concentración de equipamiento y servicios en las localidades de mayor tamaño refleja la diferenciación campo-ciudad, distancia que se va haciendo más desigual en favor de las ciudades, a medida que la concentración aumenta. 42

El equipamiento, por otra parte, es esencial para la distribución industrial entre las ciudades de distinto tamaño. El equipamiento-facilita el proceso de industrialización, su falta no sólo se opone a la expansión, sino también al desarrollo colectivo.

El proceso de urbanización conlleva a la constitución de formas espaciales específicas, caracterizadas por la significativa concentración de actividades y población en un espacio restringido, que permite el desarrollo y difusión de un sistema cultural con patrones de comportamiento muy particulares.

Manuel Castells, al respecto considera que, la cultura urbana - tiene como finalidad; establecer la correspondencia entre formas - ecológicas y contenido cultural y, además, sugerir una ideología - de producción de valores sociales, a partir de los fenómenos de -- densificación y heterogeneidad sociales. 43 Así mismo, la cultura urbana confunde en el mismo discurso, lo que concierne a la pro blemática de las formas espaciales con los procesos económicos y, a ambos, con las formas culturales de la sociedad moderna. En la - producción de los (des) conocimientos, la cultura dominante enmascara su carácter de clase y se presenta como general a toda la sociedad. Esta ideología desplaza el eje de las contradicciones --- hacia una movilización general de la atención social. Lo anterior, refuerza la integración social por la capacidad de difusión de esta ideología, sin hacer o producir cambios esenciales. 44 En esta perspectiva adquieren relevancia los medios masivos de comunicación, que tienen una relación directa en los procesos de descultu-

42 Ramos, Sergio. Op. Cit., p.p. 170-174

43 Castells, Manuel. Op. Cit., p. 26

44 Ibid., p. 472

ración y la pérdida de la identidad nacional.

Otra manifestación interesante generada por el proceso de urbanización, son los movimientos sociales de tipo urbano que aunque tienen un origen estructural, sólo se presentan coyunturalmente. Se caracterizan por su integración pluriclasista donde lo urbano se convierte en el elemento aglutinador de las alianzas políticas. Generalmente, manejan aspectos que no cuestionan al sistema, en términos de plantear la conquista del poder, pero se pueden articular con manifestaciones de carácter político para conseguir mejoras al sistema urbano. La administración municipal en la atención de este tipo de problemas, debe saber diferenciar la problemática y diseñar las soluciones que se requieren, en ese proceso puede estructurar la organización política de los barrios y sectores, asignándoles responsabilidades sobre lo urbano, como la planificación de su crecimiento, evitando que las necesidades urbanas sirvan para fortalecer la formación de grupos y organizaciones paralelos a los institucionales, que intermedien las demandas y puedan generar conflictos.

12. 7. LA PLANIFICACION DEL PROCESO DE URBANIZACION

La planificación del proceso de urbanización es una responsabilidad de la administración pública y pretende articular las diferentes instancias sociales para ofrecer una respuesta eficaz a las demandas de la población y regular las contradicciones que el proceso genera en su desarrollo, en ese propósito Emilio Chuayffet, nos comenta que, los planes que norman al proceso son derecho, porque la carencia de una sanción, no exime a una norma de su carácter jurídico, el derecho en este caso, no es un sistema de normas coactivas; se trata de un sistema coactivo de normas. Los planes son derecho porque responsabilizan a la administración pública en su actuar y en la programación de su gasto, aún cuando tenga un carácter indicativo para los particulares. 45

La planificación propone en este caso la orientación del proceso de urbanización hacia el desarrollo integral. Considera al país, a las entidades federativas, a los municipios y localidades como una totalidad articulada e interrelacionada, proporcionándoles una perspectiva de beneficio social para hacer de las áreas urbanas espacios más amables, seguros e higiénicos, pretende además subordinar los intereses individuales al interés de la comunidad. La planificación ofrece una perspectiva científica estética y funcional, además de su orientación social a este tipo de problemas.

12. 8. LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN MEXICO.

En nuestro país la planeación del desarrollo urbano nace como una responsabilidad pública de la necesidad de ordenar el desmedido y desorientado proceso de urbanización. En este aspecto, podemos hablar según Emilio Chuayffet, de antes de 1976 y después de ese año. Afirma que hasta esa fecha sólo se conocieron ordenamientos aislados, que hacían referencia en algún aspecto al desarrollo urbano y, cita como ejemplos a la ley de expropiación de 1936, misma que en su Art. 1º, señala las causas de utilidad que fundamentan el proceso expropiatorio, que tienen más vínculo con la vida urbana que con el proceso de urbanización. La Ley Federal de reforma agraria de 1971, que faculta al ejecutivo federal para establecer en las resoluciones dotatorias zonas de urbanización ejidal. El código sanitario federal que establece como condición para crear, ampliar o modificar poblaciones, la expedición de un dictámen de la Secretaría de Salubridad y Asistencia S.S.A.. La ley federal para la contaminación ambiental, que hace frente al problema de las áreas urbanas relacionado con el desgaste ecológico. La ley general de población de 1974, que recomienda la planificación de los centros urbanos para una eficaz prestación de los servicios públicos y, que el esfuerzo más serio para el ordenamiento del crecimiento urbano se da a partir de 1976, con las reformas y adiciones a los Arts. 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la ley de asentamientos humanos. 46

Las reformas aludidas concedieron a la nación el derecho de ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, -- reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; Facultaron al Congreso de la Unión para dictar leyes que, establecieran la concurrencia de la federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos; y, finalmente, reconocieron al municipio las facultades para expedir normas y disposiciones administrativas, en su ámbito, sobre este renglón; Así mismo, se reguló constitucionalmente el fenómeno de las conurbaciones entre centros urbanos situados en el territorio de dos o más estados, disponiéndose que tanto la federación como los estados y respectivos municipios, planearían y ordenarían conjuntamente su desarrollo.

La ley general de asentamientos humanos, por su parte, se orientó a la realización de dos objetivos:

1. Establecer la concurrencia de los municipios, las entidades federativas y la federación para ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional.
2. Delimitar las áreas de competencia para los tres ámbitos de gobierno, a fin de ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional, mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante el aprovechamiento racional de los elementos naturales susceptibles de apropiación, la distribución equilibrada de la población y la adecuada interrelación del campo y la ciudad, además del descongestionamiento de las grandes ciudades y el fomento de ciudades medias.

Conviene destacar que, la federación condiciona con sus normas y planes, además de la disponibilidad de recursos financieros, las decisiones que sobre estas y otras materias puedan adoptar los estados y municipios. No obstante, el plan nacional de desarrollo urbano a permitido actualizar la legislación urbana y establecer las bases para la planeación estatal y municipal en la materia. Pues - contiene las políticas y objetivos que deben ordenar el desarrollo urbano, considerando las condiciones materiales que determinan las zonas que merecen prioridad, los centros de población que deben y pueden seguir creciendo y, establece las estrategias para alcanzar los objetivos nacionales en este aspecto. 48

En esa línea de acción los planes estatales de desarrollo urbano son formulados, aplicados, controlados y actualizados por el gobierno de cada entidad, quien debe ordenar el desarrollo urbano -- dentro del territorio y señalar las políticas, objetivos y metas, -- así como, los instrumentos y programas, para que sus municipios y - centros de población alcancen un desarrollo urbano integral y equi- librado congruente con las necesidades de la población. Por ello - debe establecer sus políticas y objetivos, en base a los planes na- cionales y, proporcionar las políticas para la planeación del desa- rrollo urbano municipal. 49

El plan de desarrollo urbano municipal, por su parte, debe orde- nar la realización de los planes de desarrollo urbano de sus cen- tros de población y definir los usos del suelo en el territorio mu- nicipal, señalando la dirección del crecimiento, las prioridades - para la dotación de equipamiento, infraestructura y servicios. 50

Las políticas para los centros de población desprendibles de -- los planes de desarrollo urbano, los podemos clasificar en los --- siguientes:

48 SAHOP. Agenda del Presidente Municipal. Op.Cit.,p. 28

49 Idem

50 Idem

De impulso.- Considera a los centros estrategicos donde deben - concentrarse gran parte de los recursos e inversiones destinados al desarrollo urbano.

De Consolidación.- Parten de considerar a los centros de población que sólo requieren de un ordenamiento en su estructura, a fin de prevenir los efectos negativos de la concentración, procurando no afectar su dinámica interna.

De ordenamiento y Regulación.- Presuponen la disminución del -- ritmo de crecimiento urbano en algunos centros de población. 51

12. 9. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.

El Art. 115 Constitucional, en su Fracc. V, faculta a los municipios para intervenir en la zonificación de suelo y la elaboración del plan de desarrollo urbano municipal. Lo anterior presupone la creación y administración de reservas territoriales, el control y vigilancia del uso del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra y, la intervención en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones. También la creación y administración de reservas ecológicas; todo ello, de conformidad con los fines y lineamientos señalados en el párrafo tercero del Art. 27 Constitucional que establece que: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como, el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y

bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. 52

Por otra parte la Fracc. VI, del Art. 115 Constitucional reitera la intervención municipal, junto con los estados y la federación, en la administración de las zonas conurbadas, establece que, 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.

Corresponde al Art. 73 Constitucional, en la Fracc. XXIX-C facultar al Congreso de la Unión, para expedir las leyes que establecen la concurrencia del gobierno federal, con los estados y los municipios, en materia de asentamientos humanos.

Conviene mencionar también que, la ley general de asentamientos humanos en el Art. 9, en su Fracc. III, dice que los municipios en el ámbito de sus jurisdicciones deberán realizar las obras y servicios públicos necesarios para el desarrollo urbano equilibrado y armónico.

La administración pública con apego al marco jurídico para el control y administración de los asentamientos humanos ha dispuesto la creación de polos de desarrollo. Citaré a propósito las palabras de Emilio Chuayffet, quien dice que "la creación de nuevos centros de población puede ser un magnífico ejemplo de cómo el derecho innova la realidad, pero puede ser una muestra de cómo, por decreto, no surgen espontáneamente ciertas condiciones de vida. Crear ciudades donde antes no existía sino campo; fue un viejo ensayo urbanista, que concluyó la mayoría de las veces en fracaso. La ciudad es fácilmente concebible y plasmable; lo que resulta difícil, es fabricar la vida urbana. La ley faculta a la autoridad administrativa, la creación de nuevos centros de población, operación compleja y de resultados inciertos. 53 Por lo que, la revitaliza---

52 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo tercero del Art. 27

53 Chuayffet, Emilio. El Derecho...Op.Cit., p. 18

ción y conservación de los centros de población, manteniendo el -- equilibrio ecológico, el buen estado de sus obras, instalaciones y equipamiento, es más recomendable, que la creación de nuevos polos de desarrollo. La revitalización de ciudades medias, en cambio pre supone su articulación en una jerarquía urbana, ya existente.

El desarrollo de localidades pequeñas y medianas, como refiere Sergio Ramos, también exige una cuidadosa planeación de los servicios como el transporte y los sistemas de energía, la descentralización del equipo colectivo y una buena cantidad de servicios complementarios que favorezcan su desarrollo; 54 por ejemplo, se -- puede favorecer una política de fomento industrial hacia localidades de regular dimensión; instalando fábricas de tamaño mediano y pequeño, con productores textiles, de vestuario, calzado, etc; don de exista energía eléctrica, transporte, comunicaciones, servicios escolares, médico-sanitario y otros, etc.

12. 10. POLITICAS DE ESTIMULO O DESALIENTO DEL CRECIMIENTO URBANO.

El crecimiento urbano puede estimularse o desincentivarse mediante políticas de carácter fiscal, material y normativas.

12. 10. 1. POLITICAS FISCALES.

Todos sabemos que, los impuestos pueden ser factor de estímulo o -- desaliento del crecimiento urbano, según las políticas que se adopten; por ejemplo M.C. Rolland, comenta que los terrenos en ocasiones no se revalúan con la frecuencia necesaria y, ello provoca --- que, la propiedad más valiosa en muchos casos pague impuestos insignificantes. 55 Lo anterior tiene como consecuencia que, en -- las grandes ciudades es más provechoso para el capitalista especular con la tierra, que construir. El problema de la tierra en las

54 Ramos, Sergio. Op. Cit., p.p. 171-172

55 M.C. Rolland, Op. Cit., p. 33

áreas urbanas, se transforma así mismo en problema de vivienda. La construcción de vivienda puede impulsarse aumentando el impuesto sobre los terrenos ociosos y disminuyendo las cargas existentes a la construcción, de otra manera, los propietarios esperan que -- crezcan los poblados para revalorar sus terrenos. Los impuestos -- sobre la tierra ociosa estimulan también, el mercado de la tierra.

12. 10. 2. POLITICAS MATERIALES.

Elementos condicionante o estimulante del crecimiento urbano también lo son las obras y los servicios públicos, ya que facilitan el intercambio económico y la movilidad social, es el caso del -- transporte, las vías de comunicación, la energía eléctrica, el drenaje y alcantarillado, el agua potable, las áreas jardinadas y recreativas, las escuelas, etc.

Para M.C. Rolland merece una mención especial la respuesta a -- las necesidades de vivienda, porque en la actualidad, la mayor parte de la población en las áreas urbanas vive en casas reducidas y poco confortables, que casi nunca son propias. Contrario a lo que ocurre en ciudades pequeñas, donde la mayoría de la gente vive en su casa; cuando crece la ciudad, crece el problema de vivienda, -- los pisos se superponen, los patios se reducen, las habitaciones -- se hacen más pequeñas y la humanidad tiende a acomodarse en capas; por ello considera que, una opción para combatir el déficit de vivienda son las cooperativas para construir casas, permitiendo un mejor aprovechamiento de recursos, tales como terrenos, materiales y personal de trabajo.

Las cooperativas de vivienda permiten agrupar a los demandantes en sectores; que pueden ser obreros, clases medias y organizaciones campesinas, entre otras, y facilitan la urbanización programada y organizada, así como el desarrollo de infraestructura y servicios y la planeación de áreas destinadas para el bienestar social.

Otro tipo de programa encaminado a ese fin, es la oferta de suelo y vivienda con opción a compra o arrendamiento, por este medio, el Estado satisface una demanda social y organiza el desarrollo urbano. También, dentro de este tipo de políticas podemos incluir -- los programas de construcción de vivienda en forma progresiva.

12. 10. 3. POLITICAS INDICATIVAS.

Las políticas de tipo indicativo se refieren básicamente, a las -- normas contenidas en los planes de desarrollo urbano, que basados, en nuestro caso, en el contenido del Art. 27 Constitucional, dicten a las autoridades administrativas con el propósito de imponer a la -- propiedad privada las modalidades que dicta el interés público. 57

Los ayuntamientos mediante la promulgación de sus planes municipales y parciales de desarrollo urbano encaminados a la planificación de sus centros de población, marca sus declaratorias, mismas -- que deben informarse a los Ejecutivos del Estado, para que se remitan al Congreso Local, quien los aprueba y sanciona, confiriéndoles el carácter de ley.

Las declaratorias según la ley general de Asentamientos Humanos en el Art. 37, son:

Las Provisiones.- Define las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

Los Usos.- Contienen los fines particulares a los que podrían dedicarse determinadas áreas o predios.

Los Destinos.- Establecen los fines públicos a lo que se preve dedicar determinadas áreas o predios.

Las Reservas.- Precisan las áreas que serán utilizadas para crecimiento futuro de un centro de población. 58

57 Chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho. Op.Cit.,p. 20

58 Agenda del Presidente Municipal 1982. SAHOP.,p. 34

Sin embargo en la ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano, las autoridades de los otros ámbitos deben de tener participación, en opinión de Emilio Chuayffet, los notarios y registradores públicos deberán ser responsables de que "ningún permiso, licencia o autorización administrativa sean expedido en contra de lo dispuesto por una declaratoria, pues los actos, convenios y contratos que se lleven a cabo en contravención a ellas. 59 Pueden dar motivo a su nulificación.

Además, debería de existir una mayor coordinación y corresponsabilidad entre los municipios y las autoridades estatales y federales en materia de desarrollo urbano, así como fiscal.

12. 11. PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION URBANA EN MEXICO.

Fernando Cámara Barbachano, considera que, en México el proceso de urbanización ha sido lento en su aspecto urbano quizá, pero ha --- sido agigantado en su crecimiento demográfico sobre todo en algunas ciudades, particularmente en los últimos treinta años. Las cabeceras municipales del tipo urbano constituyen menos del 20% del total de los municipios del país pero, en ellas, se concentra aproximadamente el 45% de la población total. Los crecimientos macrocefalos conllevan miles de carencias, dado que la proximidad residencial no garantiza el desarrollo económico ni el bienestar social. 60 En contrapartida, existen miles de localidades dispersas, con una población mínima y una carencia absoluta de equipamiento urbano y servicios públicos.

Las políticas adoptadas por la administración pública en México, han sido poco eficaces, Emilio Chuayffet, comenta que en los Estados Unidos por ejemplo la regularización del desarrollo urbano --- principia en las comisiones municipales de planificación; y se ha evitado incluso, la expedición de una ley federal de la materia, -

59 Chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho...Op.Cit.,p. 21
60 Cámara Barbachano, Fernando. Las Subculturas...Op.Cit.,pp. 67-76

para no aumentar, como de hecho aquí se aumenta, el radio de influencia de la administración pública federal. 61

Además de los errores derivados de los mecanismos centralizados de nuestras políticas, conviene mencionar que nuestro derecho urbano es indicativo. No ejerce coacción en materias tales como el crecimiento demográfico, la inmigración interna, la desconcentración de las actividades económicas. Tímidamente se han establecido regulaciones a la propiedad urbana, a través de declaratorias que no han operado, porque para decretarse precisan estudios de zonificación y planes municipales, que no existen o están en preparación y, por tanto, tampoco se han ejecutado. No hemos limitado la extensión de la propiedad urbana, cuya concentración eleva el costo de la vida urbana, provoca graves problemas de vivienda, condiciona la prestación de servicios públicos, constituyen gastos de ocio y choca frontamente contra el uso racional del suelo. Nos hemos quedado en formulación de planes, hemos postergado la ejecución y la evaluación retroalimentadora de las acciones, por lo mismo Emilio Chuayffet, recomienda como indispensable, redefinir el sistema de financiamiento urbano, conceptual jurídicamente los servicios públicos, establecer alternativas de su prestación, replantear la organización administrativa de las ciudades, el régimen normativo -- sobre lo urbano y la protección ecológica. Vivimos ciudades con -- planes nuevos y viejas normas. Debemos democratizar la administración urbana, mediante la apertura de canales de participación ciudadana que orienten y legitimen los procesos de decisión. La realidad que dió origen al derecho urbano, ya lo ha superado a pesar -- del corto tiempo de su vigencia, si el derecho se estanca, no provocará el cambio, sólo lo generará si se anticipa en él. 62

El urbanismo es una categoría interdisciplinaria que puede ayudar a devolver a la ciudad su sentido humano; pero para ello, se exige del pragmatismo de la ciencia y la técnica, para ofrecer soluciones viables a la problemática que genera el crecimiento urbano y, que estas se adecuen a las condiciones que vive cada municipio.

61 chuayffet, Emilio. Conferencia El Derecho...Op.Cit., p. 15

62 Ibid., p.p. 31-32

XIII

LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL GOBIERNO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA

13. 1. PLANTEAMIENTO GENERAL.

En esta parte, se hace referencia en forma genérica a las relaciones del gobierno del Estado de México con sus municipios, por ser una realidad que conocemos.

La constitución de la República establece tres ámbitos de gobierno: El Federal, los de las entidades federativas y el Municipal. Teóricamente, al menos, no existe subordinación entre ninguno de ellos, dado un supuesto equilibrio y respeto entre sus funciones integradas y coordinadas.

En este marco, el municipio ha sido definido como la unidad básica de la organización de los estados. No obstante, lo anterior, - la falta de capacidad administrativa y económica de los ayuntamientos provoca que, en ocasiones, los otros ámbitos de gobierno establezcan estructuras paralelas o superpongan mecanismos administrativos detrimento de las funciones que pudieran fortalecer a los ayuntamientos, aspectos tales, como el desarrollo económico y agropecuario, etc. Consecuencia de lo anterior, existe un paternalismo hacia el municipio en lo político, económico y en los servicios de seguridad pública; y en otras funciones como la educación o la salud pública, etc.

Aparte de lo anterior, podemos observar también que la descoordinación intergubernamental Estado-municipio es causa de dispendio de responsabilidades, de crecimiento vegetativo de la administra--

ción y derroche de recursos:

Compromiso de los estudios de la administración pública es buscar instrumentos que permitan a los municipios eficientar sus relación con el gobierno de su entidad y con la Federación, con el propósito de alcanzar una mayor eficacia en el desarrollo de la actividad administrativa y una mayor eficiencia en la presentación de los servicios públicos considerados como municipales.

No obstante las formalidades, en la realidad existen autoridades intermedias entre los municipio y el gobierno de la entidad federativa; estructuras que empañan, afectan y alteran la libertad municipal; por ejemplo a nadie es extraño la subordinación política e ideológica, la insuficiencia económica y la escasa autonomía de la administración municipal, ya que los principales proyectos y programas dependen y tienen que sujetarse a los planes estatales y federales. Así la libertad municipal se ve reducida practicamente a sus relaciones intramunicipales. Un caso particular son las practicas centralizadoras de los diputados locales, cuando menos en el Estado de México, quienes en su triple papel de representantes, legisladores y gestores, intermedian la relación que debería existir en forma directa entre los ayuntamientos y el gobierno de la entidad federativa.

Lo anterior, ha convertido en un reclamo auténtico la existencia de un sistema de garantías a favor de los municipios que los defienda de la actividad generalizante y centralizadora de los otros ámbitos de gobierno, así como, la necesidad de fortalecer un proceso de descentralización que amplie el régimen de facultades de los municipios, siempre que se haga en forma integral, responsable y equilibrada para permitir un aprovechamiento integral y una aplicación estricta de los recursos públicos.

Las relaciones de coordinación e integración del municipio con el gobierno de su entidad y la federación, que debieran existir, -

estarían fundamentadas en un proceso de planificación que permitiera orientar el desarrollo en beneficio de la población; en este sentido, los estados al fortalecer a los municipios permitirán que las relaciones que se establezcan se den en marco de respeto y equilibrio de competencias, que pondrían de manifiesto al realizarse los convenios entre ellos, impidiendo que no se afecte el patrimonio de los municipios, ni se provoque el detrimento de sus estructuras para que los municipios puedan abordar en forma íntegra y absoluta su responsabilidad y atribuciones.

13. 2. LAS RELACIONES DEL GOBERNADOR CON LOS AYUNTAMIENTOS

El gobernador es la autoridad que detenta el mayor poder político-administrativo en la entidad federativa. En su ámbito tiene un poder que no se equipara con ningún otro. Su preponderancia es tal que, él designa tanto a los funcionarios de las dependencias administrativas, lo mismo que, influye en la designación de quienes dirigen el poder judicial, igualmente, dá las directrices al partido político en el gobierno para seleccionar a los candidatos a miembros del congreso local y los candidatos a consejales de los ayuntamientos.

En el Estado de México, de hecho y de derecho, se considera a los poderes públicos del Estado como superiores jerárquicos de los cuerpos municipales y, además, se les otorgan facultades de organización y regulación, como lo indica el Art. 11 de la constitución política local. En este caso, como vemos y en base a los anteriores comentarios, los ayuntamientos son subordinados a la voluntad del gobernador.

En la articulación política con el gobierno de la entidad el presidente municipal es el elemento de enlace, pues tiene a su cargo la mantención o modificación de la correlación de fuerzas locales, de acuerdo a la voluntad del gobierno estatal. Aurelio Gonzá-

lez Sempe, al referirse a esta relación dice que, existe una marcada tendencia hacia la subordinación política de los presidentes municipales hacia el gobernador y esta actitud limita la libertad y la imaginación creativa de las autoridades locales, poniendo en peligro el desarrollo municipal. 1

La subordinación política también es reflejo de los mecanismos de selección interna de los alcaldes, en su mayoría militantes del Partido Revolucionario Institucional, pues el gobernador es quien determina, en última instancia, la composición de las propuestas -- del partido mayoritario para designar a los candidatos que participarán en los procesos electorales para la renovación de los ayuntamientos. El gobernador, como es de suponerse, procede con una lógica integral homogeneizando su equipo de trabajo, unificando las tendencias e intereses políticos de los municipios a los del Estado, al dejarlos centrados en un candidato que responda al interés del gobierno de la entidad.

La subordinación política de los alcaldes y, consecuentemente, de los ayuntamientos también se debe a la influencia del ejecutivo en la promoción de la carrera política de los presidentes municipales, sujetos a esta propositividad, éstos en su contacto con el gobernador lucen su obra y popularidad, 2 con la aspiración lógica de un ascenso de categoría política.

Gilberto Fabila, en este mismo sentido, opina que los ayuntamientos se han habituado a hacer o no hacer, sino es consultando la voluntad del gobernador, nulificando así la poca autonomía municipal. En este esquema, el presidente municipal tiene su apoyo fundamental en la institucionalidad estatal más que en el propio municipio, por eso a los cargos de elección en ese ámbito, llegan los que cuentan con el favor de las autoridades del Estado. El procedimiento de selección se vuelve un acto mecánico y simulado, porque de hecho hay nombramientos y los ciudadanos asisten a las urnas con la certeza de que por quién votan, ya fue previamente aprobado desde arriba, por motivos distintos al voto, procedimiento --

1 González Sempe, Aurelio. Administración Municipal y Administración Regional en los Municipios de México. Op. Cit. p. 133
 2 Ramírez, Saúl, Apuntes para la Conformación del Sector Público en el Estado de México. Trabajo Inédito. o.n. 25-26

que permite eliminar a quienes pudiendo ganar no convienen, al interés del Estado, poniendo en su lugar a los que hay que ayudar a ganar, porque combienen a éste. 3

Carlos F. Almada, al citar a Albert Meister, coincide en afirmar que la autonomía de los municipios no existe; éstos tienen una capacidad financiera muy limitada y carecen en la práctica del poder para designar a sus funcionarios. Las autoridades superiores legislan, deciden, imponen altos y someten a los grupos e instituciones locales a su tutela. 4

El gobernador, sin embargo, no actúa con plena libertad en la selección de los presidentes municipales, porque tiene que considerar las fuerzas reales, económicas, políticas y sociales existentes en los municipios, así como, las tradiciones y las posiciones de los sectores del partido en el poder.

El gobernador, según el Art. 130 de la ley orgánica municipal del Estado de México. El Art. 17 y el Art. 89 Fracc. XXIII, de la constitución política local. Está facultado para asumir la representación política y resolver fuera de la entidad los asuntos municipales, esto podría traducirse también a aspectos de disciplina política interna, que limita la capacidad de gestoría del municipio ante la federación.

El gobernador está facultado además, para guardar y hacer guardar la tranquilidad y el orden público del municipio. En su caso, proponer a la legislatura local la designación de ayuntamientos provisionales, consejos municipales y consejales sustitutos de los cuerpos edilicios y, hasta la desaparición de los ayuntamientos, - en los casos previstos por la ley, según el Art. 89, Fracc. XXX de la constitución local, relativo a las obligaciones de esta autoridad.

3 Fabila, Gilberto. Un Gobernador, Crítica de su Actuación. Talleres Gráficos de la Nación, Mex. 1952. pp. 18-20

4 Meister, Albert. Citado por Carlos F. Almada. En la Administración Estatal en México. INAP. Mex. 1982 pp. 105-107

13. 3. LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON LAS DEPENDENCIAS QUE INTEGRAN ADMINISTRACION ESTATAL.

A continuación, describirémos las principales relaciones de los ayuntamientos con las instituciones que conforman el ámbito de la administración estatal iniciando por aquéllas que son propiamente políticas, las técnicas y, finalmente, las especializadas.

13. 3. 1. LA SECRETARIA DE GOBIERNO.

El titular de la Secretaría de Gobierno es el secretario de gobierno, quién esta encargado de conducir por delegación del ejecutivo estatal, la política interna del Estado, para lo cual, se auxilia de toda una estructura administrativa en la que se pueden encontrar subsecretarías, como sucede en algunos estados de la República, éstos coordinan algunas direcciones, entre ellas, se encuentran, fundamentalmente, la Dirección de Gobernación y de Seguridad pública.

13. 3. 1. 1. LA DIRECCION DE GOBERNACION. 5

La dirección de gobernación es dependiente de la Secretaría de Gobierno, a esta institución corresponde el manejo de la política interior de la entidad, fundamentalmente, la atención del conflicto y el relacionamiento con los poderes locales para el logro de la tranquilidad social. Esta dependencia gestiona todas las demandas sociales de orden político y de carácter jurídico-político. En las primeras encontramos, el relacionamiento con los municipios para la atención de la problemática y los conflictos que surgan entre las autoridades municipales y sus gobernados y, lo mismo, entre aquéllos con las dependencias estatales. Además, en esta dirección se realizan otras actividades propias del área de gobierno, tales como, el registro, legalización y certificación de autógrafos de funcionarios públicos municipales, entre otras: se establece la coordinación con las autoridades federales para el cumplimiento de

disposiciones sobre cultos religiosos, detonantes y pirotécnica, portación de armas de fuego, juegos y sorteos, migración, prevención, combate y extinción de catástrofes públicas, la autorización de permisos y concesiones no atribuidas a otras dependencias. También, encausa ante el Congreso Local las iniciativas relativas a los cambios de denominación o categoría política de las localidades, entre otras iniciativas, así mismo, organiza los actos que enmarca el calendario cívico, actividades que repercuten en la difusión de la cultura político-ideológica en la entidad.

En el área jurídico-política. Realiza las actividades técnico-operativas de los procesos electorales, notándose un marcado intervencionismo en ellos y en los organismos electorales, que por ley son los encargados de la organización, desarrollo y vigilancia de aquéllos, también se encarga de la atención de los problemas inter e intramunicipales e interestatales relativos a los límites territoriales, entre otros.

13. 3. 1. 2. LA DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.

La policía estatal constituye un recurso más para mantener la tranquilidad social, como un medio a utilizarse después de agotados -- los recursos políticos del dialogo y la concertación o como un mecanismo de presión para que se instrumenten éstos. Además, tiene a su cargo la ejecución de programas relativos a la protección de -- los habitantes y sus bienes, la conservación del orden público y, también, la vigilancia del tránsito en las carreteras y caminos. 6

La movilización y operación de las fuerzas policiales del Estado es facultad del gobernador y, puede disponer de ellas de acuerdo a las necesidades, con el objeto de cuidar el orden público solicitando, en caso necesario el auxilio a la guardia nacional, Por lo que también , es el jefe de las fuerzas públicas donde reside habitual o transitoriamente, situación que limita la libertad munic

ausencia, presunción de muerte o que se ha perdido la capacidad legal para administrar bienes. 9 También, es su función la expedición de copias certificadas, la realización de las correcciones a los vicios o defectos que contengan las actas, el custodia y la -- conservación de los libros y la estadística de los movimientos poblacionales concernientes al estado civil de las personas.

Las actas del registro civil se asientan en libros autorizados por el ejecutivo del Estado, sujetándose a los procedimientos dispuestos en el código civil. Su falta de apego, puede ser causa de nulidad del acto en perjuicio de los interesados y, la posibilidad de incurrimento en responsabilidad del oficial en funciones.

Los ayuntamientos para la creación de oficialías del registro civil, generalmente, solicitan al gobierno del Estado los estudios correspondientes, lo mismo para su reubicación.

13. 3. 2. SECRETARIA DEL TRABAJO DEL ESTADO

La competencia laboral de derecho corresponde a la federación, sin embargo, existen algunas funciones que han sido delegadas a las administraciones estatales, como son: la conciliación social entre los factores de la producción, la promoción del desarrollo, la --- atención del empleo, el incremento de la productividad y el desarrollo de los trabajadores.

Agustín Montaña, considera que, los ayuntamientos en esta materia pueden coadyuvar con las autoridades federales y estatales en el cumplimiento de la ley del trabajo; la protección de los intereses de los trabajadores y, la vigilancia de que los menores de --- edad no trabajen en cantinas y otros centros de vicio. 10

Las relaciones de los municipios con las dependencias estatales y federales en materia de trabajo y previsión social son muy esca-

9 Gobierno del Estado de México. Manual de Administración Municipal. Op.Cit. pp. 51-52

10 Montaña, Agustín. Manual...Op.Cit. p. 17

pal en este ramo, sobre todo, en la capital del Estado donde el jefe de la seguridad pública municipal esta directamente subordinado al gobernador y no al ayuntamiento. En aquéllos municipios que no presentan esta circunstancia, existe la posibilidad de coordinarse, en caso necesario, con el gobierno estatal para proveer seguridad y tranquilidad a la ciudadanía. Sin embargo, la falta de capacidad de los municipios en este orden, salvo contadas excepciones, repercute en constantes intromisiones de las fuerzas públicas de la entidad en ellos.

Otras dependencias de la Secretaría de Gobierno que tienen relación con los municipios son la Dirección Jurídica, que se encarga de proporcionar asesoría legal a las dependencias del ejecutivo y a los ayuntamientos que lo soliciten. 7 Y la Dirección del Registro Civil. En el caso de la primera sus funciones son evidentes, por lo que pasaremos al análisis de la siguiente:

13. 3. 1. 3. DIRECCION DEL REGISTRO CIVIL.

La Dirección del Registro Civil tiene la función de administrar -- los servicios relacionados con el estado civil de las personas, mediante la intervención de servidores investidos de fé pública, --- quienes los elevan a actas y testimonios de valor probatorio pleno. 8 Aunque es una facultad estatal, en algunos lugares, persiste la costumbre de que la función del registro civil se encargue a los -- presidentes municipales. No obstante, en la práctica las oficia--- llas son consideradas como parte de la administración municipal; -- pero formalmente, el oficial del registro civil es nombrado por el Ejecutivo Estatal o por facultad delegada de éste.

El Art. 35 del Código Civil del Estado de México, faculta a los oficiales del registro civil a autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas al nacimiento, desconocimiento de los hijos, adopción, tutela y emancipación, matrimonio, divorcio, fallecimiento e inscripción de ejecutorias que declaren la --

7 Ibid. Fracciones XI y XII.

8 Montañó, Agustín. Manual de Administración...Op.Cit.p. 34

sas, sobre todo en materia de justicia laboral; sin embargo, los presidentes y jueces municipales pueden colaborar con la junta local de conciliación y arbitraje, en la integración y funcionamiento de juntas municipales accidentales de conciliación, en lugares donde ésta no exista, funcionando ocasionalmente a solicitud del trabajador o del patrón, con el propósito de buscar soluciones y eliminar el conflicto redactándose, al mismo tiempo, un convenio que firmarán los integrantes de la junta y las partes, desintegrándose entonces la junta municipal accidental. Si las partes no llegan a un acuerdo, el presidente remitirá el expediente a la junta local de conciliación y arbitraje para la continuación del procedimiento. Las juntas municipales accidentales pueden arbitrar y resolver conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no exceda el importe de tres meses de salario y, para efecto, pueden asesorarse de la junta local de conciliación y arbitraje.¹¹

Los ayuntamientos también tienen relación con la Secretaría del Trabajo en lo relativo a la prestación y cumplimiento de los derechos de sus trabajadores, dando debido cumplimiento a sus contratos en materia laboral.

La participación municipal en materia de empleo, es con el fin de lograr acciones conjuntas tendientes a incrementar o cuando menos, mantener los niveles de empleo en su ámbito. Esta colaboración puede prestarse a través de oficinas municipales de empleo o bolsas de trabajo que estén en relación con instituciones del Estado y la federación o con particulares para la colocación de trabajadores. ¹² Una modalidad de esta función es la capacitación para el empleo que se realiza en el Estado de México, José Merino -- Mañón, al describirla dice que, en ella se otorgan becas que permiten cubrir salarios a trabajadores desempleados durante el período de aprendizaje, anotando además que, la capacitación se orienta hacia las actividades de mayor demanda y con un criterio de ubica---

¹¹ Gobierno del Estado de México. Manual...Op.Cit.pp.107-113

¹² Presidencia de la República. Manual...Op.Cit.p. 14

ción regional, que apoye las acciones de radicación de los habitantes en su propio municipio. 13

El municipio puede apoyar, también, la realización de actividades de organización social para el trabajo, mediante la constitución de sociedades cooperativas de producción y empresas familiares. Su participación también es posible invirtiendo para la realización de programas tendientes a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, en acciones como construcción de vivienda en arrendamiento para trabajadores, lo mismo que, en programas de protección al salario, orientación del consumo y, por último, la participación municipal se puede orientar a la realización de programas de recreación y cultura para los trabajadores, mediante el uso de sus unidades deportivas e instituciones promotoras del deporte organizado. 14

13. 3. 3. PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO

La representación social y el ejercicio de la acción penal en delitos de fuero común que se comentan en el territorio del Estado, -- son funciones encomendadas a la procuraduría general de justicia y al ministerio público. 15

Los síndicos municipales, como ya se ha indicado, son auxiliares del ministerio público en los lugares donde no existe esta institución, por consiguiente, existe una estrecha relación de auxilio y asistencia recíproca de éstos con las agencias del ministerio, dependientes de la procuraduría general de justicia. También tienen relación en lo que se refiere a la manifestación de bienes de sus servidores públicos; para prevención de conductas antisociales, la aplicación de la ley de responsabilidades y la prevención de delitos que en ésta señala.

13 Merino Mañón, José. Reunión de Fortalecimiento Estado-Municipio 1984. Metepec, Mex. gobierno del Estado de México. p. 86

14 Idem

15 Lira Mora, Humberto. Reunión de Fortalecimiento Estado-Municipio 1984. Op.Cit. p. 167

13. 3. 4. SECRETARIA DE PLANEACION

Corresponde a la Secretaría de Planeación la operación del sistema estatal de planeación y el plan de desarrollo del Estado, por consiguiente, supervisa el cumplimiento de los planes y programas de inversión, la evaluación de las actividades desarrolladas por la administración pública estatal, la auditoría de los recursos aplicados y la supervisión de la contabilidad gubernamental. 16 pero también, establece la coordinación de los programas de desarrollo del Gobierno del Estado con la administración federal y los municipios de la entidad. Su intervención es definitiva en el otorgamiento de recursos financieros del Estado hacia los municipios.

José Luis Acevedo, considera que el aspecto más importante de la relación de los municipios con esta dependencia se refiere a -- los Convenios de Desarrollo Municipal (CODEM), cuyo propósito es lograr una mayor coordinación entre las acciones del gobierno estatal y municipal, a fin de lograr una mejor contribución a las tareas nacionales. Los convenios permiten concertar prioridades programáticas sectoriales y consolidar una estrategia de desarrollo regional, que permita una distribución más equitativa de la riqueza. 17

Entre las políticas e instrumentos que enmarcan los convenios de desarrollo municipal se encuentran: los programas municipales de inversión, mediante los cuales el estado desconcentra recursos a los ayuntamientos para la realización de obras socialmente productivas, acordes a los objetivos y prioridades de desarrollo estatal, previéndose la participación organizada de los sectores social y privado. También los programas sectoriales municipales que responden a la promoción de dependencias o sectores de la administración estatal, cuya ejecución prevé la participación de ayuntamientos y/o de comunidades. Así como, los programas de desarrollo

16 Gobierno del Estado de México, Guía Informativa de los Servicios al Público 1982.p.03-I-05.

17 Acevedo Valenzuela, José Luis, Reunión de Fortalecimiento... Op. Cit. pp. 179-180

municipal que plantean las prioridades de los ayuntamientos según los objetivos estatales de desarrollo. 18

Las políticas e instrumentos anteriores, permiten considerar al presupuesto municipal de inversión en forma global y sectorial, -- fortaleciendo la capacidad económica, política, administrativa y financiera de los ayuntamientos, incorporando su esfuerzo al quehacer estatal y nacional, unificando los trabajos de planeación, programación y presupuestación. En este sentido, permiten la concreción de actividades como la programación y presupuestación, que determina la problemática, su dimensión y cuantificación estadística, permitiendo elaborar estudios de costo-beneficio y, priorizar las obras, destacando los perfiles de los proyectos que darán soporte a las inversiones que se pretende realizar, hasta llegar a la formulación e integración de la propuesta anual de inversión municipal, que se realiza contando con la asesoría del comité de desarrollo regional, al que corresponde el municipio.

La transferencia y aportación de recursos para la concreción de los planes depende de las prioridades estatales y municipales, y del grado de desarrollo alcanzado por el municipio. El financiamiento podrá efectuarse mediante la transferencia de recursos del Estado al municipio. Considerando las políticas, objetivos y metas, los proyectos y programas de obras priorizados, los factores de racionalización del gasto y su orientación dando preferencia a inversiones productivas y generadoras del empleo. 19

La realización de los convenios presupone mecanismos de seguimientos programático, de evaluación, control de recursos y de obras, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas o las razones por las que no se hayan realizado éstos.

18 Idem

19 Ibid. pp. 181-182

13. 3. 5. SECRETARIA DE FINANZAS

Los municipios tienen relación con la Secretaría de Finanzas en lo que se refiere a la recaudación de algunos rubros de sus ingresos, así como, al cobro de las participaciones que les corresponden.

En el Estado de México, de acuerdo a las reformas al Art. 115 - Constitucional se devolvieron a los ayuntamientos rubros impositivos ligados a la propiedad raíz que antes recaudaba el Estado y -- que ahora son de competencia municipal, aunque, debido a la falta de capacidad administrativa por parte del municipio, para su manejo se establecieron mecanismos como los convenios de coordinación-fiscal. 20 Que permiten al Estado seguirlos recaudando con un -- gasto de operación para los municipios.

La reciente reforma al Art. 115 elevó a rango constitucional el derecho de los ayuntamientos a las participaciones, por lo que es importante destacar que, corresponde a esta secretaría dar debido-cumplimiento a este ordenamiento.

13. 3. 6. SECRETARIA DE ADMINISTRACION. 21

La Secretaría de Administración está encargada, principalmente, de proporcionar y manejar los elementos necesarios para el funcionamiento eficiente de la administración estatal, pero en opinión de Carlos F. Almada, puede establecer relaciones de apoyo a los municipios en cinco vertientes: Capacitación de servidores públicos municipales; revisión de estructuras orgánicas, manuales y reglamentos administrativos; mejoramiento en la atención al público; seguridad social, administración de recursos materiales e informática.

La capacitación a los servidores públicos municipales puede llevarse a cabo a través del Instituto de Administración Pública del

20 Baranda García, Alfredo. reunión de Fortalecimiento...Ibid. pp. 181-182

21 Almada F. Carlos. Reunión de Fortalecimiento...Ibid.p. 156

Estado de México (IAPEM) con el apoyo de la Universidad Autónoma - del Estado de México. Los programas de capacitación pueden abordar los siguientes, temas: derecho y administración municipal, servicios públicos, planeación y desarrollo urbano, promoción económica, control de gestión, así como, conferencias y seminarios sobre éstos y otros temas.

La secretaría de administración puede proporcionar asesoría a - los municipios para la implantación de programas de mejoramiento-- administrativo, consistentes en brindar apoyo para la elaboración-- de manuales de organización y la revisión de estructuras organizativas; así como, para la simplificación de trámites, señalización-- de oficinas y diseño de folletos de orientación a los usuarios de los servicios municipales.

En materia de seguridad social y con el propósito de hacer validos los derechos que poseen los servidores públicos de los ayuntamientos para disfrutar de los beneficios y prestaciones que les -- concede la ley de seguridad social del Estado, mismos que se proporcionan a través del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de México y sus Municipios (ISSEMYM). Pueden es-- tablecerse convenios que contemplen la obligación del ayuntamiento de cuidar el debido cumplimiento de sus compromisos económicos con el instituto y, operar a través de la tesorería municipal los - descuentos a los trabajadores por servicios médicos, pensiones y - otros. Las aportaciones son remitidas al instituto de acuerdo a -- los períodos establecidos en el convenio especificando que el in-- cumplimiento de los pagos a la institución puede causar intereses- y, además, la suspensión de los derechos de los trabajadores.

Los servidores municipales también pueden tramitar ante el ins-- tituto otros servicios, por ejemplo: préstamos quirografarios y es-- peciales, el disfrute de los servicios de almacenes, guarderías - centros vacacionales, viajes, jubilaciones, pensiones y casas de - interés social, que la institución ofrece. 22

Por otra parte, los ayuntamientos pueden integrarse al sistema de adquisiciones existente en el Estado, obteniendo así ahorros -- significativos en las compras que efectuen por este mecanismo. La secretaría, también, puede poner a disposición de los municipios -- una metodología conteniendo los controles para preservar el patrimonio municipal.

Por lo que a informática se refiere, los municipios que pretendan introducir sistemas automatizados de información, puede contar con la asesoría y apoyo técnico del sistema estatal de informática, dependiente de esta secretaría.

13. 3. 7. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS 23

Las relaciones de coordinación entre la secretaría de desarrollo urbano y obras públicas con los ayuntamientos, en el Estado de México, básicamente, se enmarcan en los convenios de desarrollo municipal y comprenden seis aspectos: desarrollo urbano, control territorial, vivienda, transporte, agua y obra pública.

El propósito en lo que a desarrollo urbano se refiere es dar - debido cumplimiento a la ley de asentamientos humanos del Estado, - para perfeccionar y desarrollar una coordinación más clara entre - estos ámbitos de gobierno y con el gobierno federal, para planificar, ordenar y regular el crecimiento de las ciudades y establecer las bases jurídicas suficientes para la atención de la problemática que genera los asentamientos humanos en la entidad, incorporando a la normatividad la interrelación del campo y los centros urbanos. Se trata de perfeccionar el marco legal para inducir una participación popular más activa y consciente en el planteamiento de soluciones, en esta materia.

Las facultades y atribuciones del Estado y municipios se basan en el Art. 115 Constitucional entre otros, tendientes a establecer

la zonificación y planeación del desarrollo urbano, la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; el control y vigilancia de la utilización del suelo; la regularización de la tenencia de la tierra y la expedición de licencias y permisos de construcción. En respuesta a lo anterior, en el Estado de México se estableció un sistema de planeación para el desarrollo urbano, conformado por el plan estatal, los planes municipales y los planes de centros de población municipales. Corresponde al plan estatal la ordenación del territorio de la entidad; los planes de los centros de población estratégicos cumplen una función regional y, en su elaboración concurren los ayuntamientos involucrados. Los ayuntamientos, como ya vimos anteriormente, están facultados para elaborar, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo urbano municipal y los de sus comunidades, para que los planes tengan fuerza de ley deben ser aprobados por la legislatura, para que se emitan las declaratorias respectivas sobre provisiones, reservas, destinos y usos del suelo, estableciéndose los derechos de preferencia a favor del Estado y los ayuntamientos, para adquirir los terrenos señalados como reserva o provisiones en resguardo del interés público. Como ejemplo de las relaciones de coordinación establecidas en la materia es que, para la realización de cualquier fraccionamiento en el territorio de la entidad, se requiere de la autorización del gobernador, en ese caso, la secretaría de referencia recaba la opinión del ayuntamiento y, por ningún motivo, se acreditarán solicitudes en zonas no urbanizables.

Por otra parte, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de expedir las licencias municipales de construcción donde se especifica el uso del suelo y la conexión de los servicios públicos, en base a los planes municipales, que definen las áreas urbanizables y no urbanizables, cuya demarcación física se establece a través del programa "pinte su raya".

La responsabilidad principal de los ayuntamientos es evitar los asentamientos fuera del límite urbanizable, para ello, puede con--

tar con el auxilio del Estado, previniendo la consolidación de --- asentamientos irregulares fuera de las áreas permitidas, eficien--- tando la promoción de programas de regularización.

Los ayuntamientos para el cumplimiento de sus fines puedan ---- crear comités municipales de control territorial institucionalizan do la participación de la comisión para la regularización del sue- lo en el Estado de México (CRESEM) entre otras dependencias, asi- mismo, pueden convenir con el Estado la instrumentación de planes- con ese mismo propósito.

Por otra parte, los programas de vivienda se han convertido en una prioridad por el crecimiento de la demanda existente, además, - en ese sentido, los ayuntamientos pueden ayudar con la implementa--- ción de este tipo de programas a reorientar el crecimiento y conso- lidar los centros de población. Los municipios pueden asociarse y participar con terrenos con los organismos de financiamiento como el - instituto de acción urbana e integración social (AURIS) en progra- mas de vivienda terminada, vivienda rural y vivienda para arrenda- miento.

Los programas de vivienda rural puede ser un elemento eficaz en la integración y reestructuración de los centros de población rur- ral, evitando la dispersión que actualmente existe. El ayuntamien- to, también, puede convenir con la Comisión para la regularización del suelo del Estado de México (CRESEM), el desarrollo de fraccio- namientos sociales progresivos y programas de autoconstrucción, -- con el otorgamiento de asistencia técnica y créditos para materia- les, a precios distintos a los del mercado.

En lo que se refiere al servicio de transporte público en el -- Estado de México, éste se proporciona a través de líneas de camio- nes con concesiones federales y estatales, taxis con concesiones - estatales y cerca de 25,000 taxis colectivos. Corresponde a esta - secretaría, la responsabilidad de otorgar concesiones de transporte

para nuevas líneas de camiones, nuevos sitios o para el incremento de unidades colectivas corresponde a la secretaría en cuestión; - la participación de los ayuntamientos es mínima en el ordenamiento y regularización del servicio, así como, en la reglamentación del servicio, limitándose, ocasionalmente, a dar su opinión.

La responsabilidad de proporcionar el servicio de agua potable corresponde a los ayuntamientos, sin embargo, pueden establecer relaciones de coordinación con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, (CEAS) organismo descentralizado del Estado que tiene la responsabilidad de elaborar planes regionales para el suministro del líquido, distribuir a la población de los municipios en que el servicio sea deficiente agua en bloque que obtenga o les suministre la federación; construir y operar sistemas intermunicipales, establecer convenios de apoyo y asistencia técnica para la prestación del servicio a los municipios. La comisión estatal de agua y saneamiento, a través de los convenios de desarrollo municipal, -- puede participar con los ayuntamientos en la construcción, operación y conservación de las redes de alcantarillado y agua potable; también, puede elaborar estudios y proyectos que pueden ser financiados por otras instituciones; así mismo, puede proporcionar apoyo técnico para la construcción, operación y mantenimiento de sistemas de agua potable y alcantarillado, cuando lo soliciten los municipios.

En la ejecución de obras materiales, las necesidades y las demandas sociales como la realidad lo demuestra, superan con mucho los recursos públicos disponibles, por lo que, los gastos de inversión deben aplicarse a las prioridades. Los programas de obras públicas estatales comprenden: caminos, vialidades, electrificaciones, edificaciones, infraestructura urbana y equipamiento regional y, obras con la participación de la comunidad, en este último caso, en el Estado de México, existe la particularidad de que muchas -- obras municipales se realizan a través de los programas de los di-

putados, supeditando a los ayuntamientos a la voluntad y preferencia de éstos.

En la construcción de otras obras, se puede mencionar que, los caminos troncales o alimentadores se establecen por criterios regionales y prioridades estatales, en cambio, la ejecución de caminos rurales es de orden municipal y pueden incluirse, para su realización, en los convenios de desarrollo municipal; la construcción de calles y vialidades urbanas también son obras municipales, pudiéndose aplicar la ley de cooperaciones o si se considera conveniente, incluirlas en los convenios de desarrollo municipal, para que el pago de la comunidad sea menor al costo de las obras.

Según el criterio imperante en el Estado de México son obras de infraestructura y equipamiento regional; las unidades deportivas, los caminos troncales y otras, que ejecutan el Estado o en coordinación con los municipios, a través de los convenios de desarrollo municipal. La construcción de obras sectoriales como son hospitales, escuelas, parques industriales y unidades de acopio, se programan por las secretarías cabeza de sector de la administración estatal y su construcción se ejecuta a través del programa corriente de la dirección de obras públicas de la entidad.

13. 3. 8. SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO. 24

La secretaría de Desarrollo Económico esta encargada de materializar e impulsar los programas tendientes al desarrollo económico en la entidad, por lo mismo, tiene el propósito de fomentar el crecimiento de los diversos sectores de la economía, a fin de lograr -- objetivos como la generación de empleos, la modernización de los sistemas de comercialización y el impulso al desarrollo regional, para ello, cuenta con las direcciones de abasto, promoción industrial y artesanal; la dirección de desarrollo regional, fideicom-

sos para el desarrollo industrial y otros organismos descentralizados, como la casa de las artesanías y, para cumplir con sus fines puede establecer relaciones de coordinación con las dependencias del sector público federal en la materia.

En la promoción del desarrollo industrial los ayuntamientos pueden coordinarse con esta secretaría para consolidación de su vocación económica, suscribiendo convenios con el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales (FIDEPAR) o con Nacional Financiera, para el fomento de determinadas industrias.

Los ayuntamientos en lo que a comercio respecta, puede coadyuvar en la operación de los centros regionales de acopio y centros de abasto, apoyarse para realizar gestiones con la delegación de la secretaría de comercio y fomento industrial (SECOFIN), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la Impulsora del Pequeño Comercio (CONASUPO e IMPECSA) para el establecimiento de tiendas, almacenes y otros servicios. También para la comercialización de productos de exportación establecer relaciones de coordinación con la subdelegación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) Los ayuntamientos, por otra parte, pueden integrar sus recursos con los de esta secretaría, para promover el desarrollo de las artesanías e impulsar su producción, para este propósito también se pueden coordinar con la casa de las artesanías.

Los ayuntamientos pueden ser magníficos auxiliares en la promoción del turismo, tal como lo considera Agustín Montaña, a través de la creación de infraestructura para alojamiento, con el impulso y su participación directa en hoteles y restaurantes; la conservación y reconstrucción de monumentos históricos, la preservación de los poblados que tengan un valor histórico o arquitectónico; dando difusión y publicidad a los lugares con belleza natural o atracción turística y, finalmente, con la organización y promoción de exposiciones y ferias regionales. 25

Los ayuntamientos pueden coordinarse con esta secretaría para el establecimiento de posadas familiares, parques recreativos y centros turísticos, que también pueden ser ejidales, en este caso, se ha creado para este fin un Fideicomiso de Fomento Turístico (PODETUR).

En cuanto a la comercialización de productos pesqueros, los ayuntamientos pueden coordinarse con esta secretaría para la instalación de centros de distribución, la construcción de estanquerías-rústicas y bordos, la constitución de cooperativas, granjas piscícolas y la capacitación de personal para su manejo y administración. En estos programas pueden participar otros fideicomisos como el de desarrollo agroindustrial (FAIDEM) o los fondos de fomento regional (POMEC), así como, la protectora e industrializadora de bosques (PROTINBOS).

La dirección de desarrollo regional tiene como propósito detonar el desarrollo municipal a través de los fondos de fomento regional que pueden constituir empresas paramunicipales que, aprovechando las potencialidades y recursos locales, diversifiquen la economía, permita la creación de empleos y proporcionen los productos y servicios que el mercado demanda en esa y otras regiones.

13. 3. 9. SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

La definición e instrumentación de políticas de desarrollo agropecuario en la práctica es competencia, casi exclusiva de la Federación y los gobiernos de las entidades federativas, dejando a los municipios una responsabilidad operativa más formal que real, aunque, los ayuntamientos podrían desarrollar una actividad más amplia en coordinación con los otros ámbitos de gobierno en la realización de programas tales como, el fomento a la producción agrícola y ganadera, especialmente, en los servicios de extensión. Para ese y otros propósitos se pueden integrar comisiones municipales -

de programación y evaluación, así como, los comités necesarios para la conservación de los recursos naturales, la promoción de actividades forestales y agroindustriales que puedan realizarse en el ámbito municipal; lo mismo, para la vigilancia y cumplimiento eficaz de las leyes que rigen el sector agropecuario. Ampliar su intervención en actividades relacionadas con el tránsito ganadero, de productos pecuarios y de sanidad animal, estableciendo los mecanismos de comunicación con las dependencias respectivas en casos de aparición de enfermedades consideradas como enzootias, en el combate al abigeato y robo de productos agrícolas; para evitar la roturación indebida de suelos expuestos a la erosión, en ese mismo sentido, pueden fomentar la integración de productores en uniones de ejidos, pequeños propietarios, fruticultores, etc.; apoyar la construcción de infraestructura agropecuaria y desarrollar actividades de asistencia técnica a productores agrícolas y pecuarios; promover programas de mejoramiento del hogar rural e incrementar los servicios de salud para este ámbito; ampliar la cobertura de los programas de bienestar social y nutricional que puedan ofrecer a la población tales como y el cultivo de huertos familiares, la cría y re cría de especies menores, etc.; auxiliar en la prevención y combate de plagas y fauna nociva fomentando el uso de plagicidas y parasitidas, apoyando la mecanización del campo y la diversificación de cultivos de acuerdo a los principios que impone la planeación agrícola; apoyar la comercialización de productos rurales y el mejoramiento de los cultivos, mediante la introducción de semillas mejoradas; introducir programas de vigilancia y control de las zonas forestales para racionar su explotación y proteger la fauna silvestre, etc.

El ayuntamiento también puede fomentar el establecimiento de granjas agropecuarias e introducir programas que eviten el cambio del uso del suelo de agrícola a urbano. Así mismo puede ayudar a promover la integración de cooperativas de producción y comercialización de productos agrícolas y pecuarios y, coadyuvar a la realiza-

ción de caminos rurales, en fin procurar el establecimiento de un programa de desarrollo rural integral que permita prevenir la desocupación estacional. 27

El municipio puede establecer relaciones de coordinación con los gobiernos de los estados y la federación para promover una mayor canalización de recursos al agro, mediante inversiones directas, oferta de créditos, insumos y asistencia técnica, etc.

Corresponde a los regidores encargados de la comisión de desarrollo agropecuario, detectar, integrar y hacer congruentes las necesidades y demandas de la población con la oferta de obras y servicios que ofrece el sector público.

Eduardo Azuara, opina que los programas estatales donde pueden participar los ayuntamientos en forma más directa son los siguientes:

Con la coordinación para el desarrollo agrícola y ganadero del Estado de México (CODAGEM), pueden establecer programas de recuperación de suelos, diversificación de cultivos; obtener apoyos para la mecanización del campo, la introducción de semillas mejoradas; servicios de asistencia técnica y extensión agrícola y ganadera; estimular la organización de productos para la canalización del crédito agrícola, pecuario y forestal.

En coordinación con la impulsora del riego tecnificado del Estado de México (INTERMEX) pueden introducir técnicas modernas de riego al campo.

En coordinación con la empresa Fertilizantes del Estado de México, (FEDOMEX), pueden racionalizar e incrementar la oferta y distribución de insumos, tractores, implementos y maquinaria agrícola a mejores precios y bajo condiciones accesibles al campesino.

27 Gobierno del Estado de México. Manual de Administración... Op.Cit.pp.85-88

En coordinación con la dirección de infraestructura agropecuaria lograr la construcción de presas, bordos, canales de riego, etc.

En coordinación con la protectora e industrializadora de bosques, (PROTINBOS), pueden lograr un mejor aprovechamiento y conservación de los recursos forestales, establecer viveros municipales, operar programas de reforestación y establecer las comisiones de fomento y protección forestal; también, integrar empresas paramunicipales de transformación y transportación de productos forestales. 28

Miguel Acosta Romero, considera que además, los municipios pueden establecer relaciones de coordinación con la delegación de la reforma agraria, dependiente de la federación; y la comisión agraria mixta, para promover la regularización jurídica de los ejidos, para la creación de centros de población agrícola y en actividades de dotación de tierra, titulación y parcelamiento ejidal, límites y deslindes de tierras comunales y ejidales. 29

Por otra parte Agustín Montañó, considera que los municipios en coordinación con el Banco Rural (BANRURAL), pueden agilizarse la obtención de apoyos financieros destinados al fomento de las actividades agrícolas y pecuarias; lo mismo, para la formulación de planes de inversión destinados a crear infraestructura para el desarrollo de actividades agropecuarias que garanticen la ocupación y el bienestar al campesino y generen riquezas a través de créditos canalizados hacia la explotación de las distintas actividades de producción agropecuaria; con ese propósito también pueden captar líneas de financiamiento a plazos y tipos de intereses que permitan proporcionar al productor adquirir créditos baratos; así como, establecer los contactos regionales e internacionales, que permitan comercializar los productos agropecuarios a los precios más

28 Azuara Salas, Eduardo. En Reunión de Fortalecimiento...Op. Cit. pp. 131-134

29 Acosta Romero, Miguel. El Relacionamiento entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas, En los Municipios de México...Op.Cit.p. 29

elevados y en las condiciones más favorables, procurando por ese medio mayores utilidades en beneficio de los campesinos y la institución financiera. 30

13. 3. 10. SECRETARIA DE EDUCACION CULTURA Y BIENESTAR
SOCIAL

El artículo 3º constitucional en el párrafo primero indica que: -- " la educación que imparta estado-Federación, estados y municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia" y, agrega en la fracción IX que, "el congreso de la unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la federación, los estados y los municipios y fijará las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, lo mismo que, señalará las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas o las infrinjan? 31

En materia educativa, como podemos apreciar, corresponde a la federación dictar las normas que regulan el servicio, compartiendo con los estados su administración y operación. Práctica y legalmente se reduce la participación de los ayuntamientos a incrementar la oferta de infraestructura para la prestación del servicio. En opinión de Emilio Chuayffet, en el Estado de México el 60% de las obras municipales, se refieren a la conservación, reparación y mantenimiento de los espacios escolares. 32

Además de lo anterior, los ayuntamientos también tienen participación en el levantamiento de los censos de niños en edad escolar y de los adultos analfabetos; además, la facultad para vigilar y -

30 Montaña, Agustín. Manual...Op.Cit.pp. 189-190

31 Presidencia de la República. Manual...Op.Cit.p. 14

32 Chuayffet Chemor, Emilio. En la Reunión de Fortalecimiento.. Op.Cit.p. 98

hacer cumplir la obligación a padres o tutores de inscribir a sus hijos en las escuelas de enseñanza primaria y, a los analfabetos - imponerles el deber de asistir a los centros de alfabetización.

En materia de instalaciones educativas debe procurarse que las construcciones se ajusten a las prioridades estatales, regionales y municipales, esto evita su crecimiento desordenado y permite que la oferta del servicio, en sus diferentes niveles, sea acorde a la demanda social, permitiendo, por tanto, una cobertura regional de educación técnica, media superior y superior. La política es dar prioridad a las obras en proceso y a la consolidación de las terminadas, motivando en la ciudadanía la conciencia de protección y cuidado del mobiliario y equipo.

Aunque en la práctica el municipio se destaca como un constructor de escuelas, la federación también puede participar, en ese propósito, a través del Comité Administrador del Programa Federal de construcción de Escuelas (CAPFCE). Este es un organismo descentralizado que trabaja en colaboración con la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los estados y ayuntamientos, para la edificación de escuelas de todos los niveles educativos y en todo el país, mediante estructuras prefabricadas que permiten agilizar la construcción. Una vez concluidas las obras se entregan a la secretaría de educación o a los gobiernos de los estados, para su custodia y operación. El Gobierno Federal otorga al CAPFCE un subsidio para ese propósito, mismo que es operado por sus equipos de trabajo en cada entidad federativa, que para el cumplimiento de sus fines puede organizarse por zonas, como el Estado de México, donde existe una jefatura en la capital del Estado y, otra en el Valle Cuautitlán-Texcoco. 33

El gobierno del Estado de México con el propósito de satisfacer la demanda educativa en el nivel preescolar a dado facilidades, para que en el área rural se construyan aulas adicionales a las

primarias abatiendo, por ese medio, la demanda ya que, en este Estado, sólo se atiende al rededor del 40% de la demanda del servicio. 34 Seguramente el dato a la fecha es menor.

En el Estado de México la demanda de educación primaria se cubre satisfactoriamente, en cambio, para cubrir la demanda del nivel medio básico además de las escuelas oficiales se pueden establecer, coordinadamente con la secretaría de educación del Estado, -- telesecundarias o secundarias por cooperación; éstas últimas funcionan por medio de cooperaciones tripartitas en las que participan el gobierno estatal, el municipal y la iniciativa privada, en ese sentido, el Gobierno del Estado coopera con subsidios, nombra y paga las plazas de directores y profesores de planta; el municipio participa con la construcción y conservación del espacio escolar, proporciona, además, un subsidio y elementos materiales de trabajo; la iniciativa privada participa a través de colegiaturas que, mensualmente, aportan los padres de familia y cuotas extraordinarias para la solución de necesidades urgentes. El aspecto técnico es responsabilidad de la Secretaría de Educación del Estado y la administración recae en un patronato legalmente constituido. 35

En México es innegable la existencia de un gran número de analfabetos, lo que nos obliga a admitir la gran cantidad de mexicanos que no saben leer, las causas del analfabetismo son entre muchas, -- la ausencia de una política pedagógica en función de la escuela -- rural y las demandas de ese medio, la desorganización social, el -- particularizar la educación como una unidad aislada del todo social, etc. Estos factores ponen en entre dicho la función del sistema escolar como factor de cambio, aunados a las regideces que -- presentan los antecedentes históricos de nuestra formación social y, la falta de correspondencia entre el sistema educativo y las necesidades que plantea la realidad.

34 Chuayffet Chemor, Emilio. En Reunión de Fortalecimiento...
Ibid. p. 99

35 Gobierno del Estado de México. Manual...Op.Cit. pp. 97-98

El analfabetismo y la incultura son obstáculos para el desarrollo, por lo que, es indispensable eliminarlos con actividades que partan desde el ámbito municipal, el Estado mexicano desde 1944 ha intentado terminar con este problema a través de sus campañas sin poder lograrlo hasta la fecha. Las campañas de alfabetización ---- creemos deben compaginarse con la posibilidad de ampliar las expectativas económicas, sociales y políticas de los ciudadanos, para incorporarlos al proceso productivo y de desarrollo municipal, regional, estatal y nacional, de otro modo, no podrán motivar el deseado cambio social.

Por otra parte, Emilio Chuayffet afirma que, aunque el poder público no hace cultura, está obligado a desplegar una política cultural que garantice la libre creación popular. 36 Las acciones a realizar en este sentido son: La creación, conservación, rescate, promoción y difusión de nuestros valores culturales que contribuyen a fortalecer la identidad municipal regional, estatal y nacional, la creación y recreación del arte en sus diferentes manifestaciones y, finalmente, la conservación del patrimonio cultural.

El patrimonio cultural lo conforman los lugares que tienen un valor histórico o artístico, los edificios coloniales, las ruinas arqueológicas, las plazas históricas, los museos, las tradiciones, los cuentos, las leyendas, las canciones, los vestuarios y dialectos, que deben preservarse para beneficio de la población. Existen dos formas de conservar el patrimonio cultural: las construcciones, museos, libros, que deben cuidarse y mantenerse para evitar su destrucción y deterioro, en cambio, las leyendas, canciones, música, vestuario y dialectos, deben difundirse entre propios y extraños, fomentando su uso con absoluto respeto y fidelidad a sus formas -- originales.

El cuidado del patrimonio cultural que tiene valor arqueológico o colonial, está a cargo de la federación, por medio del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

36 Chuayffet Chemor, Emilio. En Reunión de Fortalecimiento...
Ibid. p. 97

La conservación de edificios y cosas materiales corresponde, generalmente, al ayuntamiento quien debe darles mantenimiento y conservación, también es su responsabilidad que las leyendas, canciones y dialéctos, se conserven imprimiéndolos en libros, integrando los en los archivos o museos, así como promoviendo su difusión.

La población puede cooperar con el municipio a través del cuidado, conservación y vigilancia de los edificios, sitios culturales e históricos, porpagando las canciones, leyendas, vestuarios, y -- otros valores, a través de organizaciones, ferias y festivales. En la tarea pueden ayudar las escuelas, los historiadores, los ancianos, las asociaciones civiles y culturales, pudiendo integrar un museo municipal. 37

El municipio además de las relaciones de coordinación y cooperación, que hemos anotado, con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, puede a través del cronista municipal, integrar la monografía de su municipio y auxiliarse en la organización de los archivos y museos municipales.

El ayuntamiento puede impulsar la construcción de centros culturales, crear y organizar bibliotecas municipales, realizar exposiciones artísticas y eventos de carácter cultural. Fomentar el deporte organizado a través de ligas, previo establecimiento de comités deportivos municipales; regularizar, crear y promover parques, zonas de preservación ecológica y apoyar la construcción de la infraestructura mínima que éstos necesitan.

En el mismo sentido, pueden coordinar programas de animación municipal, como un servicio que ayuda a crear un ambiente social más saludable, fomentar las características y tradiciones culturales del lugar y, permite conocer las expresiones culturales de otros sitios, mediante la organización de espectáculos, fiestas, concier

tos, exposiciones, proyecciones y puesta en escena de obras de teatro. Con ello, se brinda distracción y oportunidades de superación a la comunidad, fomenta la participación de los valores artísticos del municipio, proporciona ingresos a los artistas y fomenta el arte, el respeto y el gusto por las costumbres y tradiciones, con lo que fortalece la identidad regional. Además, genera ingresos al municipio por cobros de entradas, impuestos, permisos, derechos de pisos y alquiler de locales, entre otros. La población puede participar en la organización de estos eventos, bajo la dirección del ayuntamiento, procurando la colaboración de artistas, logrando cuotas especiales con patrocinadores, así como, representantes de negocios e industrias del lugar o asociaciones de vecinos. 38

13. 4. RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL PODER LEGISLATIVO ESTATAL.

El poder legislativo es uno de los tres poderes de la entidad federativa. En el Estado de México este poder se integra por 45 diputados, 34 de ellos de mayoría relativa y 11 de representación proporcional, el congreso para su funcionamiento requiere la presencia de la mayoría de sus miembros. Durante el año realiza dos periodos de sesiones ordinarias; el primero del 5 de diciembre al 13 de marzo y, el segundo del 15 de junio al 15 de octubre, pudiendo celebrar en cualquier momento sesiones extraordinarias para tratar asuntos específicos.

La legislatura para el cumplimiento de sus fines divide sus funciones en comités técnicos, entre los cuales encontramos : Asuntos constitucionales, administración de justicia, legislación, finanzas públicas, educación, ciencia y tecnología, fomento industrial, comercial y artesanal; comunicaciones y obras públicas, desarrollo agropecuario, organizaciones políticas y procesos electorales, turismo, trabajo, previsión y seguridad social; patrimonio municipal y estatal, etc. 39 El poder legislativo para relaciona-

38 Ibid. pp. 20-22

39 Dutilly Palmer. Ricardo, en Reunión de Fortalecimiento...Op. Cit. p. 131

miento con los otros poderes del Estado establece una comisión permanente.

Los ayuntamientos tienen relación con el poder legislativo del Estado en lo que se refiere al arreglo y fijación de los límites municipales; la creación o supresión de los municipios se hace por declaratoria expresa del congreso local, así mismo, éste provee las leyes necesarias para el buen funcionamiento de los municipios; a su vez designa, a propuesta del ejecutivo, ayuntamientos provisionales y consejales substitutos en los casos previstos por la ley; decreta los ramos que constituyen el ingreso municipal; analiza y aprueba los presupuestos municipales que se remiten a la legislatura por medio del ejecutivo. Los ayuntamientos necesitan autorización de la legislatura para dar en arrendamiento sus bienes y --- cuando la celebración de contratos de administración de obras o -- concesión de servicios públicos rebasen el período de gestión de -- una administración municipal, lo mismo para el cambio de destino -- de los bienes inmuebles que integran el patrimonio municipal y --- para cambiar de categoría a los centros de población. 40

La revisión de las cuentas de inversión del Estado y municipios se hace a través de la contaduría general de glosa dependiente de la legislatura del Estado. Las principales relaciones de aquella -- con los ayuntamientos son para el efecto de revisar las cuentas de la inversión de los municipios y para que se informe a la H. Legislatura, por conducto de la Comisión Inspectorá de la Contaduría -- General de Glosa, del gasto ejercido. Para el cumplimiento de sus fines la contaduría puede practicar auditorías contables y administrativas a la Hacienda Pública Municipal y, en cualquier caso, solicitar del ejecutivo del Estado peritos para la realización de auditorías técnicas; además de glosar el ejercicio contable de las tesorerías municipales evalúa el control presupuestal del municipio y vigila que el gasto público se ajuste en lo posible al presupuesto de egresos aprobado; supervisa la impresión y distribución de --

distritos, su función real es la promoción de obras y el manejo -- directo de recursos materiales que debieran canalizarse, sin intermediación, a los ayuntamientos. Los diputados en algunos casos, son verdaderos jefes políticos, en otros, están totalmente desvinculados de la población que dicen representar, tal es el caso de las diputaciones obreras, cuyo interés y compromiso es con sus instituciones gremiales, 43 más que con la población que formalmente representan.

13. 5. LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO.

El poder judicial tiene a su cargo las facultades de dirimir los conflictos y las controversias que se presentan en materia civil o penal. Estas funciones son realizadas por el tribunal superior de justicia en cada entidad.

La administración de justicia municipal, en el caso del Estado de México, está a cargo de uno o más funcionarios designados por el tribunal superior de justicia de la entidad a los cuales se les denomina jueces municipales y fungen, como tales, por un período de dos años; la ley orgánica del poder judicial determina el número de jueces por municipio. 44

Aunque existe el supuesto de una coordinación entre los ayuntamientos y el tribunal superior de justicia del Estado en la designación de los jueces municipales, creemos que esta práctica debería formalizarse.

Abel Villicaña, nos dice que de acuerdo con la ley, los jueces municipales en las cabeceras distritales judiciales o en los municipios con más de 300,000 habitantes por principio de idoneidad -- deben ser licenciados o pasantes en derecho y, el juez municipal -- conocerá de asuntos civiles hasta \$20,000.00, cuando sea abogado o pasante de derecho y, sino lo es, hasta de \$5,000.00. En materia --

43 Ramírez, Saúl. La Conformación...Op.Cit.p.25

44 Gobierno del Estado de México, Constitución Política del Estado de México.Art. 118

penal conocerá de asuntos que no excedan de dos años de cárcel. 45

Los jueces municipales aunque no dependen de la administración municipal pueden ser buenos auxiliares del municipio, ya que la aplicación de las sanciones o multas impuestas por éstos pasan a formar parte de la hacienda municipal y son recaudados por la tesorería municipal.

C O N C L U S I O N E S

Después de haber recorrido los complejos caminos de la realidad que ofrece nuestro objeto de estudio, siguiendo los presupuestos metodológicos señalados en el marco teórico, llegamos al punto en que necesitamos afinar los criterios que la investigación ha permitido formarnos sobre los fenómenos y -- problemas analizados.

Las conclusiones son trece y una final:

1. En torno al concepto de municipio, pudimos diferenciar - dos corrientes teóricas ampliamente difundidas en el contextos; nacional. La primera de ellas que identificamos - como declarativa, concibe el municipio como un organismo descentralizado por región o por servicio, posición de-- fendida entre otros por Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Agustín Montaña. Quienes afirman que, el Estado me-- diante el municipio descentraliza algunos servicios pú-- blicos radicados en circunscripciones territoriales; - que la autoridad de éstos deviene del Estado, al confe-- rirles ciertas prerrogativas de orden público definidas-- por la ley, rigiendo su organización y fines. Conside-- rán, al referirse a la autonomía del municipio, que sólo se le ha concebido para la prestación de ciertos servi-- cios de carácter administrativo-político dentro de su -- circunscripción territorial, lo que entraña, según esta-- corriente, una forma de descentralización por región con límites más o menos casuísticos, que dependen de facto-- res políticos heterogéneos.

Los partidarios de la corriente declarativa ven al munici-- pio solamente como una creación organizativa del Estado, desde ñando su desarrollo histórico e invalidan al elemento comuni--

dad que, en nuestra opinión, es el factor que, le imprime su carácter particular y define, al mismo tipo, su naturaleza político, administrativa y social, y favorecen desde ese ángulo, el predominio de los intereses centralizados en el Estado sobre los intereses locales de carácter comunitario.

La segunda corriente teórica identificada como historicista, concibe al municipio como una organización social diferenciada que deriva su autoridad de una comunidad territorialmente ubicada, realidad objetivizada que el Estado reconoce e incorpora a su estructura. Posición sostenida por autores como Moises Ochoa Campos, Mario Colín, Efraín González Luna, etc; quienes conciben al municipio como la forma primaria en que se organiza una comunidad; institución que el Estado reconoce e incorpora a su estructura, en el caso mexicano, sin dejar de ser una corporación eminentemente local, espacio constituido por la comunidad para la satisfacción de sus propios fines públicos y sociales, y no sólo como una ficción jurídica. Destacan al municipio como el gobierno en su más pura expresión vecinal, institucionalizado por una comunidad originalmente autárquica, pero que, en el caso de México, al ser integrada a la estructura estatal, paso a representar primordialmente el interés del Estado en esa comunidad que tenía existencia previa.

Esta corriente, como observamos, otorga mayor peso específico a la vida comunitaria y al interés local, como elementos esenciales al municipio; que, desde este punto de vista, tiene como propósito alcanzar los objetivos que la comunidad le determine y que por su naturaleza, en nuestra sociedad actual, están ligados a la actividad administrativa pública estatal que en esa instancia se desarrolla.

Para los fines de este estudio, entendimos por municipio a la institución político-administrativa diferenciada de la comunidad en la cual se desarrolla la actividad administrativa pú-

blica, que se encamina a la satisfacción directa e indirecta de necesidades públicas, política o socialmente definidas.

El régimen federalista de nuestro país, como en la generalidad de los casos, considera al municipio libre como base de la organización político-administrativa, pero esta presuntiva libertad que indica el adjetivo que acompaña su denominación en la realidad, como hemos visto, actualmente no es ni total ni absoluta; ya que sobre la manifestación de los intereses locales siempre se superpone el interés del Estado. Aunque declarativamente se diga que el municipio no tiene por qué aceptar -- ordenes de los otros ambitos; de gobierno, porque a cada cual -- corresponden diferentes competencias, como también que sus intereses son concurrentes y de coordinación, paralelamente, no desconocemos que, los municipios estan obligados a seguir las directrices que le marcan los gobiernos estatales y la propia federación, lo que necesariamente afecta su autonomía.

2. Del análisis histórico se desprende que, nuestro municipio es una institución mestiza, originada de la fusión del municipio español con el calpulli, que servía de base a la organización azteca. El propio desarrollo histórico del país, afectó profundamente el proceso de formación y definición de nuestro municipio. En él podemos -- distinguir tres etapas fundamentales:

- a). El mestizaje institucional y su implantación en la realidad política del país como herencia de la colonización española.
- b). Su evolución desde la independencia hasta la consolidación del Estado oligarquico; y, finalmente,
- c). La declaratoria formal de la integración del municipio al Estado, como célula básica de su organización político-administrativa y territorial.

En la primera etapa, el calpulli se integró al sistema de gobierno colonial, que pugnaba por mantener el control social pero, poco a poco, fué perdiendo autoridad ante las estructuras impositivas de los conquistadores, y los que ponían resistencia eran destruidos. Es comprensible que, los españoles siempre conservaran para sí la hegemonía social, ya que la estructura y funcionamiento del gobierno colonial era centralizador y absolutista.

Los municipios sólo fueron considerados, en ese momento, como órganos administrativos descentralizados, encargados de administrar las ciudades, por ello, puede afirmarse que, durante la conquista y la colonia nuestro municipio sólo fue una división territorial y administrativa, nunca tuvo el carácter político de la institución española. lo más importante, en éste período, es su implantación y consolidación mediante el mestizaje institucional.

En la segunda etapa, encontramos que, durante los primeros años de la independencia el régimen municipal permanecía sujeto a la voluntad de los jefes políticos que subordinaban los ayuntamientos al gobierno central.

La poca importancia que se le dió explica por qué la Constitución de 1824, no dedicó interés al régimen municipal; mientras se consolidaba el Estado nacional y surgía un clase hegemónica, el poder político estaba pulverizado, los pueblos y localidades exhaustos y abandonados, predominando en la sociedad, la anarquía, la inestabilidad y la incertidumbre.

En 1836, surge un proyecto centralista que intenta organizar al municipio pero, realmente, tenía el objetivo de conquistar apoyo popular en beneficio de los poderes centralizados.

Lo que es posible apreciar más tarde, así en 1837, en la confusa situación política predominante, se nulifican los ayuntamientos transfiriendo sus facultades a los prefectos. -- Los partidarios de la misma corriente centralista, en 1851 reducen el número de ayuntamientos, limitándolos a las capitales de los estados y principales puertos.

Durante el período del México independiente, la privación de facultades que padeció el municipio hace que, las características que prevalecen sean la inactividad y su -- misión al centralismo político administrativo existente.

Con la reforma liberal, al adquirir mayor relevancia -- social, lo político y la política, se estabiliza el régimen municipal, a pesar que, continúa su dependencia a los gobiernos estatales y al arbitrio de las legislaturas locales.

El porfiriato, sin variar el cuadro, va engranado los municipios a los intereses de la dictadura, centralizada por naturaleza, las autoridades municipales son nombradas desde arriba y se les agrupa en divisiones político -- administrativa superiores llamadas distritos o prefecturas, encargadas a los jefes políticos que, como se sabe, -- fueron órganos al servicio del poder central y los gobernadores.

La autoridad municipal, en ese período, además se enfrentó en lucha constante a los grandes hacendados, bregando -- por adquirir mayor autonomía motivada, paralelamente, por el descontento que le causan los jefes políticos que manejaban a su voluntad la vida local.

En la tercera etapa y con la revolución de 1910, se da innegablemente un nuevo avance en el desarrollo del municipio mexicano, al consagrarse el principio constitucional --

del "Municipio Libre" y declararsele como la base de la organización político - administrativa y territorial de los estados federados; sea abolieron, formalmente al menos, las jefaturas políticas; se les confiere personalidad jurídica, y se establece el principio de la libre administración financiera y, finalmente se declara que sus autoridades -- sean electas popularmente.

El hecho más lamentable para la historia municipal, lo constituye la supresión en 1988, de los municipios que --- existían en el Distrito Federal, donde desde 1903, no tenían personalidad jurídica y estaban considerados únicamente como órganos administrativos, aunque, realmente desde 1824, habían perdido autoridad con el asentamiento de los poderes federales.

En la actualidad, la mayor parte de los municipios están supeditados y determinados por otros niveles de gobierno. Faltaría cambiar muchas cosas para poder hablar de municipios políticamente representativos, económicamente fuertes y socialmente sanos. Hay, en muchos de ellos, improvisación en sus gobiernos; además, viven sujetos a una dependencia económica vinculada a compromisos políticos. - El desarrollo municipal, lejos de darse en forma homogénea, es desigual y desequilibrado, acentuándose progresivamente su dependencia como síntoma del centralismo político - administrativo que padecen y los somete.

El fortalecimiento municipal sería, a nuestro juicio -- una alternativa viable para el desarrollo el país, si se establecieran los mecanismos de una función social, política y administrativa territorialmente ubicada, con propósitos más claramente definidos, que permitieran una más eficaz administración.

Históricamente, hemos constatado que, el municipio de nuestro país siempre ha padecido subordinación política y dependencia económica y que, no obstante, se diga que a partir de 1917, se ha creado formalmente una institución libre, tal virtud hasta ahora depende del interés que el Estado le otorgue al contemplarlo descriptivamente como elemento fundamental de su organización político-administrativa e incluso territorial.

3. El marco jurídico que rige al municipio mexicano, como se puede apreciar, se inscribe dentro de la estrategia centralista desarrollada por los gobiernos federal y de las entidades federativas, más propia de regímenes unitarios que federales.

En el fondo ese marco es el último eslabon de la cadena del centralismo. Por este medio se consolida la subordinación del gobierno municipal al de la entidad federativa correspondiente, determinando una verdadera tutela de la segunda sobre el primero.

Las bases jurídicas del municipio se consagran en tres niveles normativos que permiten el ejercicio y regulación de sus facultades y funciones: el nivel constitucional se refiere a las constituciones federal y de las entidades federativas; el segundo nivel, se determina por las leyes orgánicas municipales y otras leyes de carácter estatal; y por último, existe el nivel reglamentario, que se inscribe en los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones generales y administrativas emanadas del gobierno municipal.

La clave del régimen municipal tiene su fundamento en el congreso constituyente de 1917, concretamente durante el debate para la formulación del artículo 115, derivado de las posiciones encontradas de quienes quisieron una libertad real para el municipio, y quienes opinaron que, --

en un sistema donde lo local debe estar subordinado al interés general, lo factible es una libertad relativa o condicionada para el municipio. En este sentido, los municipios, en lo jurídico, tienen que acatar las leyes que para ellos formalizan los congresos locales.

Las constituciones políticas de los estados, generalmente dedican un capítulo al municipio, pero por el nivel de abstracción que tienen, hacen necesaria la expedición de otros ordenamientos más específicos para regular su régimen, estos son las leyes organicas municipales.

Algunas leyes de carácter estatal hacen explícita la relación de subordinación municipal anteriormente anotada, es el caso de la constitución política del Estado de México, que considera a los poderes públicos del estado superiores jerárquicos de los cuerpos municipales y, establece que, tendrán sobre éstos facultades de regulación y organización de su funcionamiento (art. 11). Concede facultades a la legislatura estatal para crear o suprimir a los municipios y, puede considerarse atentatorio contra la libertad municipal que sea el congreso local quien designe, a propuesta del ejecutivo estatal, los ayuntamientos sustitutos o provisionales sin considerar, formalmente al menos la opinión de la población (art. 70). No es desconocida la fiscalía que ejerce la legislatura a través de la contaduría general (art. 191).

En el mismo ordenamiento se llegan a restringir las facultades de gestoría municipal, al normar que, el gobernador asuma la representación política y jurídica del municipio, en asuntos que deben tratarse y resolverse fuera del territorio del Estado (art. 88 fracción XXIII).

Este intervencionismo hacia el municipio también se nota en el poder judicial al otorgarle competencia al Tribunal Superior de Justicia del Estado para nombrar los jueces

municipales y cesarlos, desoyendo, formalmente al menos, - cualquier opinión local (art. 109).

La ley orgánica del Estado de México, por su parte, establece que, los presidentes municipales son los jefes de los cuerpos de Seguridad Pública Municipal, pero anota también que, los gobernadores son jefes de éstos (Art. 130°). Además, se faculta al gobernador para nombrar y remover, a través de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, a los comandantes de la Policía Municipal, existiendo una dependencia de ésta en cuanto a su funcionamiento, organización y dirección interna, respecto de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado.

Como se observa, el cuerpo de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que regulan al municipio, afectan negativamente su supuesto de libertad, cuestión -- que demuestran con claridad la referencias formuladas precedentemente.

Sin embargo, hay que señalar otros problemas, cuyos perniciosos efectos son también graves, pues afectan la debida y sana administración municipal. En efecto, generalmente entre las autoridades municipales, tanto electas como -- designadas, impera un notable desconocimiento de sus competencias y sus facultades, como de sus deberes y obligaciones establecidas en el marco jurídico de la referida -- corporación. Y, por otra parte, la capacitación legal, como de otros aspectos, que se hace de los servidores públicos de este ámbito, no existe o es episódica e insuficiente.

4. En la renovación de los ayuntamientos normalmente se -- dan básicamente dos tipos de procesos; uno de naturaleza informal y otro formal. El primero de ellos se refiere fundamentalmente a los procesos de selección interna dentro del Partido Revolucionario Institucional,

el de mayor representación política en el país; mientras que, el segundo es relativo al proceso electoral propiamente dicho. Este último se rige por las directrices que marca la ley de la materia, que entre otras cosas subordina a los organismos electorales municipales a la Comisión Estatal Electoral.

En México, como se sabe, el P.R.I. mantiene el mayor número de posiciones políticas en los municipios, y también es una institución que además de la mayoría electoral pretende mantener el control de los grandes sectores y organizaciones que lo integran, cabe notar que, sin embargo, el P.R.I. no es un bloque monolítico, más bien es una federación de partidos estatales, regionales, y aun municipales, y que su éxito depende del reconocimiento de la correlación de fuerzas existentes en la sociedad.

En la selección interna de sus candidatos, el presidente del comité directivo estatal del P.R.I., en su doble papel de jefe operativo del partido en el Estado, porque el jefe máximo es el gobernador, y como mecanismo de comunicación del gobierno estatal con el comité Nacional; del partido, consulta a los sectores y organizaciones que tutela bajo la supervisión de un delegado general del comité Ejecutivo Nacional; y delegados nacionales de los respectivos sectores, que representan instancias de centro para instrumentar sus propuestas. Las selecciones son sancionadas por el gobernador, quien a su vez puede consultar a sus colaboradores más próximos y, circunstancialmente, considerar también a líderes regionales. Los precandidatos seleccionados son legitimados mediante convenciones populares, consultas a las bases o plebiscitos organizados por el Comité Directivo estatal mediante delegados distritales y municipales, encargados de buscar el consenso alrededor de las decisiones tomadas.

Debido a los mecanismos que operan durante el proceso selectivo los candidatos sienten que su nominación se debe a tal o cual persona, a quien deben lealtad, fidelidad y sumisión, más que la debida a los electores y al propio compromiso con la población del municipio.

Finalmente, mediante los procesos electorales municipales la población ratifica o manifiesta en la urnas, su acuerdo o desacuerdo con los candidatos que previamente fueron seleccionados por los partidos. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de ayuntamientos, que se efectúan cada tres años, corresponde a los organismos electorales, el órgano rector de tales procesos es la Comisión Estatal Electoral, ésta comisión es concurrente con las municipales electorales en el registro de candidatos, califica las elecciones y extiende las constancias a quienes resulten electos. Determina, incluso, los porcentajes de asignación para los regidores de representación proporcional, y da aviso del resultado de las elecciones. Sólo este organismo puede declarar la nulidad de las mismas.

Las comisiones municipales electorales sólo se encargan de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, en términos operativos, ya que las políticas son dictadas por la Comisión Estatal. La integración de ellas se hace por designaciones del órgano rector del Estado, en las que se incluye, también, al delegado del Registro Estatal de Electores y, como legitimadores, a los representantes de los partidos políticos. Las comisiones municipales sólo están facultadas para realizar el cómputo del proceso remitiendo los antecedentes y materiales a la Comisión Estatal y, sólo puede expedir constancias de mayoría cuando recibe instrucciones de ella. No pueden calificar las irregularidades que se hayan producido durante el proceso. Cuando la Comisión Estatal califica lo actuado por

las comisiones municipales, lo hace en el sentido de confirmarlo en caso de que no exista inconformidad.

Las mesas directivas de casilla son organismos electorales operativos que unicamente tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las circunscripciones electorales del municipio, y sus integrantes son -- designados por la Comisión Municipal Electoral, con su supervisión de la Comisión Estatal Electoral.

Para cerrar este férreo círculo formal, el registro de candidatos sólo pueden hacerlo los partidos políticos, en formulas integradas por propietarios y suplentes.

A través de estos procesos el sistema garantiza que --- operen los mecanismos que permiten la reproducción de las relaciones de poder y su consolidación. Las conquistas de los partidos políticos de la oposición, en ocasiones, sólo reflejan el vacío que provoca la falta de una estrategia popular del Partido Revolucionario Institucional en la --- selección de sus candidatos, o bien son fruto de negociaciones políticas entre el partido en el gobierno y los demás, en seno de los organismos electorales. El sistema --- electoral esta condicionado para evitar el triunfo de candidatos independientes.

5. El municipio es una persona moral que requiere de órganos que traduzcan, construyan, manifiesten y actuen -- su voluntad.

El ayuntamiento es, formalmente, el principal órgano de gobierno, cuerpo colegiado con responsabilidad jurídica y capacidad para decidir, promover y gestionar lo necesario para el cumplimiento de los fines de municipio. En ese sentido, esta facultado para producir la normatividad requerida por la administración. Así también, en lo que se refie-

re a la ejecución y gestión necesarias para el cumplimiento de los ordenamientos legales; y las de inspección y vigilancia que exige el cumplimiento de los acuerdos.

No obstante, existen algunos actos de los poderes del Estado que ponen en entredicho, como se ha mencionado, la libertad del ayuntamiento, como por ejemplo, que intervengan directamente en la inhabilitación y consecuentemente en la remoción de sus miembros; que el ejecutivo estatal proponga a los sustitutos del ayuntamiento; que estos tengan que pedir autorización a la legislatura estatal para realizar actos de dominio, celebrar contratos; que se les restrinjen sus facultades de gestoría, al prohibírseles tratar directamente asuntos del municipio fuera del territorio del Estado, por mencionar algunos.

Los ayuntamientos, además, debido a los mecanismos políticos electorales que se utilizan en la selección de sus integrantes, resultan cuerpos heterogéneos, por las pronunciadas diferencias entre sus miembros. Esto, como es lógico, dificulta el acuerdo y consenso oportunos en la toma de decisiones, lo que refleja la diversidad y antagonismo de los intereses sociales que ellos representan situación que favorece en la práctica que, el presidente municipal sea el centro del gobierno local. En torno a él se concentra el poder, por la recurrente delegación de facultades que acuerda el ayuntamiento. Se trata de un sistema de gobierno personalizado, fincado en un ejecutivo fuerte, a semejanza del presidente de la República en la Federación o el gobernador en la entidad. Dada ésta concentración de poder político - administrativo, a veces, las sesiones de cabildo resultan un mero formalismo y las consideraciones de las comisiones quedan sujetas a la voluntad política y criterios del ejecutivo municipal, quien, en definitiva, ejecuta los acuerdos, anulando así la posible función positiva de los consejales, ya que estos no tienen facultades ejecutivas sino.

de vigilancia, por consiguiente, no pueden dar órdenes si no sugerencias y sólo como integrantes del ayuntamiento - manifiestan sus facultades decisorias alicuotamente dis-- tribuidas y más formales que de contenido sustancial.

Está demás decir que en la parte inferior el gobierno municipal se encuentran las autoridades auxiliares que, - como su nombre lo indica, disponen sólo de facultades delegadas y quedan por lógica, sometidas en una completa -- subordinación al presidente municipal.

6. El papel del municipio mexicano, hasta ahora jamás ha sido determinante en las tareas que la planificación su pone en pro del desarrollo económico y social. Por lo general, no realiza obras de envergadura, limitando - su labor a una administración rudimentaria y a la eje cución de modestas obras materiales.

En México, como en otros países, la contradicción -- más aguda que vivimos es el subdesarrollo. Nuestra sociedad civil ha sido incapaz de conducirnos a un desarro llo autónomo, los sectores sociales necesitados trasla-- dan sus demandas del mercado a lo público provocando una ampliación de la intervención estatal en los procesos so ciales de implicación económica y, en general, de in--- fraestructura urbana y servicios públicos, estos últimos representan un fuerte impacto para los municipios, que por este medio financian el progreso de otros sectores.

Los municipios, como es sabido, son un mosaico de ne cesidades, desequilibrios y desigualdades, lo que es sin tomático de un desarrollo desigual. En un mismo contexto geográfico regional coexisten los municipios con distinto grado de desarrollo. El atraso municipal, su subordina ción a los centros de decisión política, su dependencia económica, el raquítrico financiamiento que se les otorga,

la falta de racionalidad en la expansión y localización de - industrias, la nula planificación urbana, éstos y otros facto - res no citados contribuyen a configurar el negativo cuadro - de su realidad plagada de carencias y necesidades.

La administración municipal constituye potencialmente, en esta perspectiva, un frente de lucha en el combate al desa- rrollo, en ese espacio se recogen y articulan las demandas - sociales que se convierten en necesidades públicas, por ello, la actividad administrativa pública, en ese ámbito, no puede - visualizarse sin jerarquizar al desarrollo como el factor -- orientador de su función en el cambio, pues no basta cono -- cer los problemas y reconocerlos como necesidades públicas, - pues importa más lo que se haga por satisfacerlas, orienta- dos por una voluntad de cambio racional y coherente, que se construya a partir del proyecto social que le sirve de --- guía. Por esto, encontramos necesaria la implementación de planes contextuales de acción múltiple, tendientes a dismi- nuir los efectos negativos del desarrollo desigual.

El desarrollo municipal, no se concibe, como un fin en sí mismo, sino como una fase en el proceso de desarrollo de una entidad y un país.

Consecuentemente, la planeación en este ámbito articula - los objetivos del Municipio como metas de la región, al Es- tado y Federación sucesivamente, con planes que contengan pe queños proyectos integrales de iniciativa comunal pero en- dimensión es total; con soluciones descentralizadas coordina- das estatalmente y armonizadas en el marco de la planeación- estatal . Por ello, se requiere además de inventariar y je- rarquizar las necesidades, llevar a cabo diagnósticos de pro ductividad real de la administración. Sobre esas bases es -- posible formular planes que contengan políticas, objetivos, - metas, y los procedimientos para su ejecución; con propues- tas acordes a los recursos y potencialidades de cada munici- pio capaces de autosustentar el desarrollo. Los objetivos --

de los planes deberían ser especificados en tiempo y espacio, para ser realistas apuntando a lo que se necesita y - puede realizarse en periodos trianuales.

La planificación social supone un modelo de sociedad -- que pretendemos alcanzar y los requerimientos para lograr-- lo. Para concretarse necesita ser políticamente instrumentada. Debe contar con proyectos que ponderen, en lo interno, las adecuaciones a la institucionalidad que otorguen - racionalidad a la toma de decisiones; y, en lo externo, defina las estrategias que permitan orientar el sentido general de las fuerzas políticas en términos de alianzas y - compromisos.

En una sociedad como la mexicana no puede haber proyectos que se sustenten en el beneficio exclusivo de una sola clase, pues le faltaría fuerza o poder para imponerlos y, conecuentemente, se radicalizarían los conflictos --- existentes. Lo que corresponde es; que el Estado y los --- equipos de los tres ámbitos de Gobierno, deben buscar los - apoyos sociales suficientes a las políticas en que se inscriban los procesos de planificación, procurando que los - beneficios que ésta pretenda lograr, hagan posible el equi- librio social. La política pública no se resuelve por si - misma en la abstracta definición de sus fines sino, tam--- bién, en la solución del problema de los medios, conside-- rando, además, que la población debe conocer los planes y hacerlo suyos, de otra manera la acciones están condenadas al fracaso.

Los planes municipales deben asimilar, en su nivel, los requerimientos analíticos que rigen el momento político de la planificación nacional y estatal, regional y sectorial, armonizandolos con las auténticas demandas sociales de las respectivas comunidades, sin negarles a estas últimas la -

importancia de su participación en los procesos.

Los planes municipales en México, suponemos deben impulsar el desarrollo local y permitir su avance, promoviendo los intereses positivos que del sistema emergen, transformando su realidad progresivamente. Para lograrlo, el municipio necesita rediseñar su propositividad y diversificar sus funciones más allá de la prestación de los tradicionales servicios municipales que la ley les encomienda, concretando acciones de desarrollo económico, bienestar social, infraestructura urbana y obras públicas demandadas socialmente, en correspondencia sectorial con el Estado y la Federación.

7. Los municipios constituyen por definición, servicios públicos estructurados con la finalidad de satisfacer necesidades públicas que tanto la constitución como las leyes, al definir las política y jurídicamente, dejan integradas a la competencia de los mismos, en las que se incluye la autoridad como facultad de mando que aspira a conseguir, con éxito, la obediencia que goza la legitimidad legal-racional, en términos de Max Weber.

La conveniencia de un modelo único de organización para todos los municipios mexicanos es muy difícil de defender, dada la heterogeneidad de contextos, realidades y situaciones. La estructura municipal debe ser contextualizada para que corresponda a las necesidades funcionales de cada municipio, de modo que, sin caer en lo arbitrario o antojo diso, ésta se mueva dentro del límites flexibles.

La estructura orgánica sigue, como se expuso en la investigación, los lineamientos de la actividad, el cargo, el órgano y la función, definiendo ordenamientos jerárquicos impersonales. Estos elementos generales deben adaptarse a cada situación particular, buscando en cada caso la

mejor solución posible al problema que se plantea cuando - buscamos el diseño óptimo de la estructura administrativa-específica, elemento indispensable a considerar es el tama- ño y posibilidades de cada municipio.

La actividad administrativa en el municipio se dá en -- contextos en que, paralelamente a ella, se realiza también la actividad política dos aspectos de la práctica de una - misma institución. Por ello, encotramos que, en el munici- pio es común que los problemas administrativos sean resul- tado de que quienes actúan los órganos persiguen fines -- distintos a los de la organización, además de la notable - falta de profesionales y técnicos que la actividad munici- pal requiere. Estos fenómenos contribuyen a la existencia- de organizaciones rudimentarias y poco funcionales, que no responden a la dinámica que el desarrollo social exige re- produciendo, por lo tanto, un desarrollo desigual en creci- miento. Finalmente, puede señalarse el uso indiscriminado y arbitrario de recursos que es contradictorio con su esca- sez.

El criterio de organización o departamentalización, co- mo a veces se le llama que ha inperado en la estructura or- gánica del municipio es el territorial. En cambio, la mo- dernización administrativa, como se sabe, reclama aplicar- el criterio de la sectorización por funciones. Aunque, lo importante es considerar el efecto combinado de todos los factores que inciden en la situación particular permitien- do una organización que asegure la rectoria del ayuntamien- to. Que cumpla eficazmente con sus funciones internas y -- respecto al medio social en que se incluye, con una direc- ción sólida, que permita la formación consensual de las -- decisiones, que mantenga un equilibrio entre los procesos- democratizadores de toma de decisiones, con procesos flui- do de comunicación, con mecanismos de control que permitan reafirmar lo positivo, elimindo lo negativo e inducir ---- correcciones en los efectos negativos no eliminables; con

órganos cuyas áreas de competencia estén claramente definidas y sean las requeridas para dar coherencia a las acciones y propósitos permitiendo la racionalidad en la administración de los recursos.

8. La Secretaría del Ayuntamiento es quizá, en la mayoría de los casos, el órgano administrativo más importante del municipio, después del de Presidente Municipal. Es servido por quien ocupa el cargo de Secretario Municipal o del Ayuntamiento, según se denomine.

El área de competencia de la secretaría que se traduce en facultades y deberes del secretario, a quien corresponde, entre otras, el control de la información política, -- coordinar la asistencia de los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo, pudiendo influir en las decisiones con su participación y al elaborar las actas de las -- mismas, la expedición en coordinación con el presidente, -- de los documentos oficiales del ayuntamiento. Es quien, de hecho, lleva el control de las gestiones del municipio, -- mantiene actualizado el inventario del patrimonio municipal y, en la práctica posee facultades de supervisión sobre los miembros del ayuntamiento al pretender hacer cumplir el reglamento interior del mismo.

El secretario del ayuntamiento es el servidor que enlaza lo administrativo con lo político, al coordinar el aparato administrativo y establecer las relaciones de coordinación con los organismos y autoridades auxiliares del -- ayuntamiento; es el secretario de las comisiones municipales que se integran, conoce de las políticas y acuerdos -- del cabildo y, fundamentalmente, es un elemento de apoyo -- del Presidente Municipal en éste.

9. El municipio para el cumplimiento eficaz de sus fines --

requiere proveer a la administración de recursos económicos en cantidades cada vez mayores.

Correponde a la tesorería la administración financiera y tributaria del municipio, por consiguiente, vigilar el cumplimiento de las leyes de la materia y ejecutar los convenios fiscales en su circunscripción, también formular la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, así como, auditar a los cusantes del municipio y ejercer sobre ellos la facultad económico-coactiva. Además, llevar la contabilidad. En fin, corresponde a este órgano la administración del patrimonio, el ingreso, el gasto y el control de la deuda.

Quien desempeña el cargo del tesorero municipal, por razones inherentes a la naturaleza de su responsabilidad debe contar con los elementos de idoneidad que el puesto reclama aunque, realmente, lo determinante es contar con la confianza del presidente municipal. Sin embargo, para el funcionamiento adecuado de la tesorería debe existir una supervisión constante, facultad que corresponde en primera instancia al ayuntamiento, a través del síndico; y, en segunda, a la Contaduría General de Glosa dependiente de la legislatura local. En las inspecciones se examina la contabilidad para observar si se recauda conforme a las políticas y si el avance presupuestal corresponde al nivel de gasto presupuestado, averiguando consecuentemente posibles fraudes al erario. Se determina si existen elementos de irregularidad incurridos por el personal o los causantes en perjuicio del municipio; si hay errores en las operaciones aritméticas, también, si los asientos contables e inventarios patrimoniales están al corriente y la información relativa a la administración adecuada de la deuda.

El presupuesto municipal es un instrumento de control y de política económica, que expresa en términos financieros los proyectos y programas de las actividades que se pretenden realizar.

El presupuesto origina un instancia técnica, relativa al calculo del ingreso y gasto con referencias programáticas, así como, a los procesos de aprobación y ejecución del mismo; también genera una instancia política, que vincula al presupuesto con la coyuntura y fines políticos, económicos, sociales e incluso ideológicos, que el municipio persigue. Además, representa una autorización, bajo ciertos límites, del gasto público en su esfera, y un ordenamiento reglamentario del mismo, como de los ingresos.

La contabilidad municipal registra en su sistema los datos de las operaciones que dan cuenta de la historia política de esa institución, a través de ésta es posible realizar análisis económicos, para comparar y comprender el costo-beneficio y la productividad de la administración municipal.

El municipio además de sus ingresos propios, como son los impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y lo más importante, sus participaciones, ingresos extraordinarios y subsidios, puede recurrir a instituciones de crédito para obtener recursos frescos a través de imprestitos, de acuerdo a las condiciones que impone el sistema bancario mexicano pudiendo, en su caso, solicitar el aval del gobierno estatal.

Se ha asegurado, y es un hecho, que no es factible la libertad municipal sin los recursos económicos que garantizan la realización de sus fines. El municipio mexicano a subsistido aún sin los recursos económicos más indispensables para resolver sus necesidades. La penuria es uno de

sus rasgos distintivos. Los recursos esenciales para financiar el desarrollo económico y social, para la construcción de infraestructura, equipamiento y la prestación de los servicios públicos, siempre le han sido mesquinados, cuando no negados. Así, la escasez de los recursos es un de safio permanente a la labor de los ayuntamientos y a sus propósitos de desarrollo social.

La pobreza municipal se ha debido, en parte, al centralismo político que sirve de base a la administración de los recursos por la federación y, en menor escala, de las entidades federativas. La legislación tributaria esta formulada con la intención de otorgar a la federación, privilegiadamente, la posibilidad de imponer las contribuciones que estime necesarias para cubrir sus gastos. Así, las entidades federativas, pueden grabar lo que no es exclusivo de aquella y, en esa cadena, los municipios cuentan con posibilidades impositivas muy limitadas.

Aunque el municipio suele ser sujeto de crédito fiscal, no tiene plena facultad tributaria, carece de facultades para establecer contribuciones propias, lo anterior determina que los ayuntamientos debido a la escasez de sus recursos recurran, principalmente, al gobierno de su entidad para obtener mayores ingresos por medio de subsidios y participaciones que vienen a ser su principal fuente de ingresos, otro factor negativo, por su rigidez, resulta del hecho que la legislación tributaria uniforma renglones tales como derechos y tarifas, independientemente de las distintas condiciones que prevalecen en los municipio, limitando los factores que pudieran constituir los elementos detonadores del desarrollo microregional.

La dependencia económica, como se puede apreciar, en el caso del municipio se encuentra refrendada con severas limitantes y controles que obstaculizan todo intento de auto

nomización, en ese sentido, la legislaturas locales son las que aprueban las leyes de ingresos municipales y las contralorías, dependientes de éstas, las que glosan las cuentas de los municipios.

En el aspecto financiero y tributario parece recomendable aconsejar que, debiera ser motivo de convenio y mayor coordinación la participación del municipio en el diseño e implementación de la política tributaria, sobre todo la impositiva a la propiedad y al comercio. Esto permitiría fortalecer las finanzas municipales siempre que fueran motivo de revisión y ajuste frecuente las competencias fiscales, estableciendo así bases más firmes para el afinamiento de los convenios fiscales.

10. En lo que se refiere a la administración interior del municipio, actividad que apoya la solución de los problemas que plantea la propia institución en relación a su organización, recursos humanos, materiales y servicios generales. Area que se identifica como dirección de administración o oficialía mayor.

La unidad de organización y métodos dependiente de aquélla tiene como objeto la adecuación administrativa a los programas con el propósito de que el cambio y adaptación organizacional sea regulado y dirigido, obedeciendo a los fines preestablecidos por la planificación. Lo anterior obra mediante la reforma administrativa y la adecuación de procedimientos, logrando, si su finalidad se cumpliera, la máxima eficiencia de los sistemas y el incremento de la productividad de los recursos.

La administración de recursos humanos busca la eficiencia y racionalización de su capacidad y empleo, para que el funcionario sea una inversión de servicio.

Cuando una institución se integra con el personal idóneo potencialmente puede lograr metas más ambiciosas con menor costo. En este sentido, se contraponen a la racionalidad -- municipal intentada los obstáculos que muestra la realidad, ya que las autoridades municipales frecuentemente contraen compromisos personales de diversa índole que después pagan a costa de eficiencia. Lo anterior, provoca la distribución de cargos como recompensa por servicios electorales, nepotismo, compadrazgo, etc., cuando lo recomendable es que los puestos sean asignados considerando logros y méritos derivados de evaluar los perfiles de idoneidad más que otros factores, frecuentemente negativos.

La administración de recursos humanos conlleva al propósito de capacitar al personal para no aumentar injustificadamente su número, mejorando actitudes y aptitudes, que les permitan el desarrollo eficaz de sus funciones, procurando estimular a quienes más se destaquen en el servicio público

En nuestra opinión, debería haber siempre una unidad de recursos materiales que tenga a su cargo proveer los requerimientos que la administración emplea para su funcionamiento encaminado al logro de sus fines. Propendiendo a dar racionalidad a las compras y adquisiciones, así como, al empleo eficiente de los suministros a las distintas dependencias que integran la organización. Evitando adquisiciones duplicatorias o de bienes innecesarios, a través de la implementación de procedimientos y métodos internos. Esto sugiere el necesario control y manejo de almacenes e inventarios.

La unidad de servicios generales, por su parte, se encamina a la conservación y mantenimiento de los bienes e instalaciones que conforman el patrimonio municipal.

11. El municipio es, por definición, prestador de servicios públicos tendientes a la satisfacción de necesidades de interés público dentro del área de su competencia.

Las atribuciones del municipio, en ésta como en otras materias, está determinada por la ley que establece la organización, administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios municipales, considerando como --tales enunciativa y no limitativamente, los siguientes: -- agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, -- mercado y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, -- parques y jardines, áreas verdes y recreativas, seguridad -- pública y tránsito, embellecimiento y conservación de pobla-- dos, la construcción de obras de interés social, pudiendo -- reconocer también a otros. Desde luego, hay entre ellos elementos básicos comunes, normalmente legislados. No obstante, el municipio puede comprender e integrar a su es-- tructura orgánica no sólo a los órganos que, actualmente, -- se hayan vinculados con ella, sino también a unidades de ser-- vicio público relativamente independientes. Podría haber, -- por ejemplo, una empresa pública prestadora del servicio de agua potable, otra de pavimentación, etc., incluidas las -- paramunicipales que no satisfacen necesidades de interés -- público a través de sus productos, generalmente, sino a tra-- vés de sus efectos.

El principal elemento constitutivo del servicio público actual es que posee un valor jurídico político, ya que para que se establezca reclama de la declaración expresa de crea-- ción por parte de la autoridad y, es la ley y solo la ley, -- la fuente validante del instrumento en virtud del cual se -- crea, modifica o suprime un servicio público.

El ayuntamiento, en base a la ley, determina cuales son los servicios que debe prestar, su régimen, organización y administración, tanto de los que presta en forma directa -- como indirecta.

Los municipios para la prestación de sus servicios públicos pueden coordinarse y asociarse con el gobierno de su entidad y con otros municipios, también pueden concesionar -- algunos que por ley no les este prohibido hacerlo y siempre que no afecten su estructura interna.

El Estado y los municipios pueden prestar sus servicios o darlos en concesión a particulares, lo que constituye una de las formas indirectas de satisfacción de necesidades públicas, como lo vimos al expresar la definición de administración pública.

Las características de los servicios municipales son: la continuidad o permanencia, la uniformidad no discriminativa, el distinto criterio económico con respecto al mercado, con que se valua su costo y, la congruencia jurídica de su actuación como la eficacia y suficiencia de su actividad -- con respecto a las necesidades que atienden. Estas últimas son un conjunto de valores que deben orientar su acción y, por tanto, conforman elementos de la moral pública y de los funcionarios como de los servicios que, en algunos casos, - pueden originar, problemas de legalidad de comportamiento,

En las modalidades del servicio pudimos distinguir tres tipos; el directo, indirecto y mixto.

La prestación del servicio municipal se realiza en forma directa cuando lo hace el ayuntamiento, mediante su estructura administrativa por medio de las diversas formas organizativas, es decir, concentrada y desconcentrada, centralizada y descentralizada, en estos casos se acompaña de una acción pública.

Cuando el servicio se presta en forma indirecta a través de particulares, puede hacerlo mediante arrendamiento, ---

licencia, autorización, permiso o concesión. En estos casos, el municipio se limita a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales o administrativas que motivaron la prestación indirecta del servicio.

En el entorno social del estado de México, como seguramente ocurre en otros, ciertos servicios públicos que de ley dependen del municipio, han pasado a constituirse en órganos de autonomía apropiada y no otorgada por ciertos grupos de la comunidad. Es caso de organizaciones sociales que administran el servicio de agua potable apoyándose en el criterio de que la disponibilidad de líquido es el resultado de su propia acción. Siendo así en los hechos, la autoridad oficial tolera tal situación sin cuestionar la disposición legal que establece que la prestación de dicho servicio corresponde al municipio, así como la tutela del mismo.

La forma mixta ha sido poco considerada, su importancia radica en la participación de la comunidad en la organización, administración, conservación y operación de sus servicios, resultado en la práctica un tipo de autogestión.

El municipio como titular obligado de ciertos servicios públicos debe municipalizarlos cuando esten en poder de particulares y su prestación sea irregular o deficiente, en consecuencia, se causen perjuicios graves a la población, pueda proceder a hacerlo también a iniciativa de los usuarios en casos calificados.

El municipio por la prestación de sus servicios, impone a los particulares cuotas para cubrir los costos del mismo, ellas se traducen en los derechos. La recaudaciones por este concepto, hasta la fecha, han sido poco significativas, lo que ha obligado a los municipios a subsi-

diarlos en forma permanente constituyéndose en un limitante financiera más para el desarrollo municipal, ya que la evolución e involución de un servicio público esta determinada por los recursos para ampliarlo. En este sentido, puede ser factor importante a considerar por el municipio, la participación de la población en la planeación, construcción de infraestructra, administración, operación, mantenimiento y conservación de los servicios.

También, pueden buscar el apoyo del gobierno de la entidad para obtener más recursos, los que pueden resultar decisivos para la construcción de instalaciones, compra de equipo y mejoramiento de los servicio. Sin descartar la propia iniciativa del municipio en la constitución de nuevos servicios y formas de prestación, tales como la creación de empleos y otros, que permitan el incremento del ingreso público por medios distintos a los tradicionales.

12. La dinámica del desarrollo social genera nuevas responsabilidades para la administración pública es el caso de la ordenación y regulación del procesos de urbanización, que consiste en la diferenciación entre la ciudad y el campo, derivado de la concentración de la población y el aumento de la dimensión de cada concentración.

El proceso de urbanización, por otra parte, acentúa el desarrollo desigual considerando que sus efectos dependen de la forma en que se articulan las concentraciones dentro del sistema urbano.

Las manifestaciones características del proceso de urbanización en México y, en general, en los países subdesarrollados, son: que la población urbana supere en número-

a la de nivel rural, existiendo un fuerte desequilibrio - en beneficio de la aglomeración preponderante. Además, el ritmo acelerado del crecimiento urbano sea una a otros fenómenos, como la falta y lógica necesidad de ampliar la cobertura de los servicios públicos para las nuevas masas urbanas, generalmente, fortalecidas por fuertes inmigraciones hacia los centros dominantes. La concentración de las actividades económicas y el desarrollo de las vías terrestres -- de comunicación, así como, la concentración de equipamiento y la presencia de los servicios han tendido a acentuar esta tendencia.

El sistema urbano del país, hasta ahora, ha girado en -- torno a la ciudad de México, que de centro histórico, político-administrativo y educativo paso a convertirse en centro económico, acentuando su jerarquía y dominación sobre otros centros macroregionales que no crecieron al mismo ritmo, circunstancia que importa destacar por que dentro -- de los sistemas urbanos macroregionales se integran y articulan las capitales de los estados y las municipalidades en torno a éstas.

El fenómeno de articulación urbana, también se presenta a nivel de un municipio y se manifiesta en dos sentidos ; - la aglomeración dominante del municipio apunta a su integración con la capital de la entidad o el centro macroregional dominante a la que pertenece y, por otra parte, las poblaciones periféricas buscan su acomodo en torno a la cabecera municipal o la aglomeración dominante en el ámbito municipal.

El proceso de urbanización que no es racionalizado se -- convierte en una condicionante para la administración municipal, que tiene la responsabilidad de proporcionar la infraestructura urbana y los servicios que el proceso reclama, tales como energía eléctrica, comunicaciones, servicios educativos, entre otros. Realizaciones que demandan -

grandes inversiones que podrían dedicarse a actividades productivas. En consecuencia, la concentración de recursos en las áreas urbanas acentúa el desarrollo desigual entre lo rural y lo urbano, por ello, hablar de urbanización es referirnos a equipamiento y nadie desconoce que las localidades de mayor concentración están mejor equipadas. La presencia de equipamiento urbano también tiene relación estrecha con la proximidad geográfica e influencia de su centro de dominación urbana, pues entre más alejada esté la población de su centro, más desfavorable es su relación y, consecuentemente, tiene menos equipo.

En México, a partir de 1976, la administración pública reconoce la necesidad de ordenar el crecimiento urbano e instauro la normatividad jurídica que pretende racionalizar el crecimiento de los asentamientos urbanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, considerando que la planeación urbana puede ser la base para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En ese sentido, la ley general de asentamientos humanos se orientó a establecer la concurrencia de los municipios con los gobiernos de las entidades y la federación, para la ordenación de los asentamientos humanos; se delimitaron las competencias de los tres ámbitos de gobierno y se formularon las políticas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural, la distribución equilibrada e interrelación adecuada entre el campo y la ciudad, el descongestionamiento de las grandes ciudades y el fomento de las ciudades medias, etc.

Los ensayos de planificación urbana ejecutados por la administración pretenden regular y disminuir las contradicciones generadas por el proceso espontáneo de urbanización. Se ha tratado de determinar objetivos y evitar que las necesidades generadas por el crecimiento anárquico

de los centros de población puedan llegar a desarticular - el sistema político y social.

A estas alturas, trece años después, conviene redefinir la estrategia, remarcando la corresponsabilidad intergubernamental y sectorial, ya que los resultados han sido poco - favorables dejando la mayor parte de la carga del costo social y económico a los municipios, sobre todo a los rurales, acrecentándose las distancias entre lo rural y lo urbano y, entre los pueblos y las cabeceras municipales.

Los planes nacionales, estatales y municipales no han -- logrado instrumentarse, más aún concretarse. Las políticas- de impulso, consolidación, ordenación y regulación están -- lejos de alcanzar sus propósitos. Las políticas fiscales, - insuficientes por si solas, no han logrado desincentivar el crecimiento urbano; las políticas orientadas a proporcionar- infraestructura y servicios están lejos de lograr sus obje- tivos; y, las políticas indicativas marcadas por las decla- ratorias, provisiones, usos, reservas y destinos, no se han aplicado con eficacia.

Las atribuciones del municipio para planificar y contro- lar el proceso de urbanización, chocan frontalmente con una realidad difícil de modificar, ya que los procesos de urba- nización tienen su origen en la estructura misma de la for- mación social, cuya característica en el caso de los países subdesarrolladas, es la falta de integración de la red urba- na. A pesar de ello, creemos que, la desintegración urbana - es una condición superable y que una iniciativa viable es - la que parte de incrementar la dotación de recursos y facul- tades de la federación a los estados y, de éstos, a los mu- nicipios para orientar el crecimiento urbano. Lo anterior - resalta la importancia de la corresponsabilidad entre los - niveles de gobierno, para crear una organización capaz de - reunir y dirigir los recursos existentes hacia el desarrollo integral de la sociedad rompiendo viejos esquemas, como el de concentrar los recursos en los municipios ciudades,

pudiendo establecer mecanismos que benefician, sobre todo, a los municipios rurales que sufren de manera más alarmante la pobreza.

Las conclusiones anotadas inducen la necesidad de replantear la perspectiva urbana, yendo al fondo del problema que lo considera en su origen estructural, asumiéndolo corresponsablemente en forma integral, interdisciplinaria e intersectorial; pasando de un derecho indicativo que por flexible se viola a una normatividad más específica y drástica que límite la extensión de la propiedad urbana, que ha venido impidiendo el uso racional del suelo; redistribuir las cargas -- del financiamiento que el proceso de urbanización genera; anticipándose el crecimiento espontáneo mediante una planificación integral que contemple complementaria y recíprocamente ciudad y campo; con una mayor descentralización de las responsabilidades que ha centralizado la Federación, limitando la rectoría de las entidades y municipios sobre el suelo. La -- necesidad de actualizar y corregir el marco jurídico actual -- que entre sus defectos fortalece el radio de influencia centralizador de la administración pública federal que con sus planes, recursos financieros, convenios de coordinación y -- sus decisiones, limita las potencialidades de las entidades -- y municipios.

Finalmente, es preciso que los gobiernos de los estados -- no sólo aprueben y conozcan los planes municipales, sino que generen concertadamente con los ayuntamientos una estrategia de planificación regional y local que responda a las expectativas de un sistema nacional integral de planificación urbana.

13. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, como hemos observado, establece tres ámbitos de gobierno; la -- Federación, las entidades federativas y los municii--

pios. Teóricamente, al menos, no existe subordinación - entre éstos, sino un equilibrio entre sus funciones que deberían estar integradas y coordinadas. Sin embargo, -- debido a la falta de capacidad administrativa y económica de los ayuntamientos, los otros niveles crean estructuras paralelas o superponen mecanismos administrativos usurpándoles funciones o atrofiando sectores de actividad municipal.

La realidad demuestra la existencia de estas estructuras y mecanismos que empañan, afectan o alteran la libertad municipal al establecer relaciones de subordinación política e ideológica, dependencia económica y administrativa, originado que la libertad municipal se reduzca al ámbito de las relaciones intramunicipales.

Las relaciones del municipio con el gobierno de la entidad, como hemos señalado, deberían ser de coordinación e integración para planear y orientar el desarrollo, no para -- condicionarlo o limitarlo. Para comprender las relaciones - entre estos dos ámbitos de gobierno hemos analizado sus relaciones políticas e ideológicas, económicas y técnico-administrativas, desprendiéndose que las relaciones políticas del municipio con el gobierno de su entidad, parten en la realidad de considerar al gobernador como el eje político - administrativo en torno de quien funciona la entidad federativa, por su mayor poder el ejecutivo estatal designa a los servidores públicos de la organización administrativa del - Estado, influye en la designación de quienes ejercen el poder judicial y dá las directrices para la selección de candidatos al poder legislativo y consejales de los ayuntamientos.

Los ayuntamientos en la práctica de hecho operan la voluntad política del gobernador para la municipalidad, en ese

sentido, el presidente municipal es el enclave de la relación política y el encargado de mantener o modificar la correlación de fuerzas locales de acuerdo a los designios de la autoridad estatal para ese ámbito.

Los presidentes municipales en la relación política con el gobernador muestran una subordinación muy marcada lo que limita, en cierto modo, la libertad de la autoridad municipal en la toma de decisiones. Esta subordinación es resultado de los mecanismos de selección de los municipales, ya que el gobernador procede con criterios integrales y centralizadores. La relación se acentúa por la influencia del gobernador en la carrera posterior de los ediles, nunca ajenos a tal propositividad política.

Por otra parte, los procedimientos y prácticas electorales para elegir a las autoridades políticas de los municipios, eliminan la voluntad política de comunidad municipal poniendo en entre dicho el precepto constitucional de libre elección de las autoridades municipales.

Una vez seleccionadas y electas las autoridades del municipio, estas son vigiladas en su actuación a través de la Secretaría de Gobierno y, particularmente, por medio de las direcciones de gobernación y seguridad pública, con el propósito de mantener la disciplina interna y la subordinación del interés local al del Estado.

En las relaciones de carácter ideológico, los municipios son caja de resonancia de los mensajes federales y estatales que conforman la conciencia social, además, en este aspecto, están profundamente influidos por el discurso que maneja el Partido Revolucionario Institucional y sus organizaciones sectoriales. La conciencia ideológica que se pretende conformar, como es natural, es estatal o nacional, olvidando los valores municipales y regionales.

Las relaciones de carácter económico y material del gobierno de la entidad con los municipios, se establecen a través de la áreas de planeación, finanzas, desarrollo urbano y obras públicas, desarrollo económico y desarrollo agropecuario, fundamentalmente.

En materia de planeación se establecen relaciones de coordinación y operación de los programas estatales con los municipios, que se traducen en una práctica determinante para la asignación de recursos financieros de la entidad al municipio; sobre todo de inversión sectorial y ejecución de obras prioritarias, así como, para la obtención de apoyos y financiamientos y, también, asesoría para la formulación de la propuesta anual de inversión municipal que se realiza a través de los comités de desarrollo regional dependientes de Estado.

Los municipios en el aspecto financiero mediante convenios de coordinación fiscal cobran a través de la Secretaría de Finanzas del Estado rubros de su ingreso y, también por medio de ésta, reciben las participaciones estatales y federales.

En cambio las relaciones que los municipios establecen con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, consisten en estrechar la coordinación para planificar, ordenar y regular el crecimiento urbano, controlar y vigilar el uso de suelo, regularizar la tenencia de la tierra, también, para la formulación y ejecución de programas de vivienda que permitan reorientar el crecimiento y la consolidación de los centros de población. Lo mismo, para ordenar y regular el servicio de transporte urbano. Por otra parte, para la construcción, operación y mantenimiento del servicio de agua potable y alcantarillado; la ejecución y

construcción de obras materiales ya sean estas realizadas - por las dependencias cabeza de sector del Estado, en su caso, de participación bipartita entre el Estado y el municipio - o bien de participación comunitaria.

En lo que se refiere a las actividades de desarrollo económico los municipios en coordinación con el gobierno estatal pueden ser promotores para la creación de parques y zonas industriales. Instrumentar el fomento de determinadas - industrias; pueden recibir apoyos para gestionar los servicios del sector comercio y promover cooperativamente el -- desarrollo artesanal y turístico, mediante la creación de infraestructura, difusión de lugares, la organización de ex_ posiciones y ferias regionales o municipales, etc.

En la administración del desarrollo agropecuario, la federación y la entidad han marginado al municipio dejándole un papel puramente formal en actividades como la conservación de los recursos naturales, la promoción agrícola, ganadera y forestal, etc., elementos determinantes para el desarrollo rural en los municipios.

Existe otro tipo de relaciones entre el Estado y los municipios, estas son aquéllas que se vinculan con la administración del sector de servicios sociales y asistenciales, - como son la educación, la cultura, el bienestar social y la salud, donde el municipio sólo es constructor de infraes-- tructura porque las políticas y objetivos responden a los - mandatos de la Federación o de los gobiernos de los estados.

En lo que se refiere a los poderes legislativo y judi--- cial, prácticamente subordinados al ejecutivo estatal, en las relaciones que establecen con los municipios, también - hacen manifiestos su poder y jerarquía sobre ellos.

CONCLUSION

FINAL

Nuestro estudio del municipio, partió de encontrar una definición operativa que facilitará la comprensión de este singular fenómeno, que conceptuamos como la institución diferenciada de la comunidad que se encarga de su gobierno. Nos pronunciamos por considerarlo una realidad social y no sólo una ficción jurídica, afirmamos que, su autoridad devino originalmente de la comunidad, pero que al constituirse el Estado Nacional, en el caso mexicano, al menos, e integrarlo a su estructura, éste pasó a ser el representante territorial de aquél - en la circunscripción, contraponiéndolo en ocasiones con su función de satisfactor y gestor de interés de la comunidad, - observamos que, no obstante lo anterior, subsiste el espíritu comunitario, con cierta autonomía relativa, que se manifiesta sobre todo, en momentos de crisis política en oposición al interés que persigue el gobierno de la entidad federativa.

Concluimos que, el precepto constitucional que considera al municipio como la base de la organización político-administrativa y territorial de los estados es un presupuesto más formal que real y que la auténtica base de la organización federal, actual de nuestro país, son los estados federados más -- que el municipio lo que, obviamente, condiciona y limita la supuesta libertad de éstos. Esta realidad ha pretendido teorizarse, como vimos, por quienes consideran al municipio como una forma de descentralización o más bien de desconcentración de servicios por región y, lo mismo, por quienes lo consideran una simple circunscripción territorial; suponemos que, el error de estos teóricos consiste en negar el proceso-histórico de la formación municipal al hacer a un lado el momento municipal mismo y su potencialidad, ya que abordan el

objeto de estudio en su estado de desarrollo actual y desde la perspectiva estatal, legalista y declarativa, desdénando - su desarrollo histórico real derivado de la propia evolución del país.

Al estudiar la evolución del municipio en nuestra formación social vemos una institución mestiza originada de la mezcla de instituciones españolas e indígenas que según apreciamos, atraviesa por tres procesos fundamentales; su implantación en la realidad nacional como organización comunal al servicio de la empresa conquistadora; su expansión, evolución y supervivencia como forma de gobierno de las localidades hasta la consolidación del Estado Nacional; y, finalmente, su integración a éste.

Derivamos, de ese proceso histórico formativo que durante la conquista y la colonia los municipios sólo funcionaron como órganos administrativos subordinados al gobierno virreynal y tenían la encomienda de gobernar las ciudades y, nunca tuvieron el carácter político que caracterizó a la institución municipal en España.

Vimos que, debido a la poca importancia que tenían los municipios en las primeras décadas del siglo XIX, éstos no se consideraron en la constitución de 1824, cuyo logro principal que la institución del Estado Nacional, y que por el contrario permanecieron abandonados y sólo subsistieron como medios necesarios para ejercer el control político, por lo mismo, sus características en este período son; su inactividad y sumisión al centralismo político. Los municipios de nuestro país fueron reestructurados durante el porfirato para responder a los intereses de la dictadura, por lo que, fueron subordinados a los -- prefectos o jefes políticos.

La configuración final del municipio mexicano se dió como - producto del proceso revolucionario de 1910 y la constitución

política que de él deriva, al consagrarse el principio del municipio libre y, considerarse como la base la organización político-administrativa y territorial de los estados que integran la federación, que no deja ser una afirmación más declarativa que real, pues no obstante los preceptos constitucionales, en un acto de autoridad, se les suprime como forma de organización del distrito federal en 1928 -- donde, desde 1903 no tenían personalidad jurídica.

Históricamente, pudimos constatar que, el municipio nunca ha tenido auténtica libertad política, en los términos -- en que los constituyentes y la constitución proyectaron de finirlo, y para ser la base de la organización política-administrativa y territorial de los estados, es necesario sacarlo del esquema político-administrativo de tipo centralista en que se le ha situado, ya que salvo contadas excepciones bajo esta forma se ha presentado como una alternativa en la que es posible fundamentar el desarrollo integral -- del país, dejando a la inmensa mayoría del conjunto en condiciones sociales muy desfavorables.

Un proceso genuino de autonomización municipal, creemos que sería lo mejor para nuestro país, liberando al municipio del marco jurídico centralista que favorece su situación de subordinación política al gobierno de la entidad federativa, otorgándoles las facultades que les permitan, -- entre otras cosas, fortalecer su personalidad jurídica y -- sus facultades reglamentarias las que, obviamente, no deben estar en contradicción con la normatividad general.

Con ello, no decimos que basten las reformas legales -- para cambiar las condiciones sociales existentes en la realidad municipal, ya que éstas sólo representan un avance -- gradual, por lo anterior, es necesario ir devolviendo al -- municipio integralmente las facultades que le corresponden

para hacer de su administración pública en medio eficaz en la promoción del desarrollo social, uno de ellos es la aplicación de la justicia local, con independencia de las coordinaciones que tengan que establecerse para ese fin y, para que puedan realizar con libertad sus gestiones ante los otros ámbitos de gobierno.

Por otra parte, el proceso de autonomización municipal no podría ser tal, si los municipios no tienen la capacidad y habilidad para su realización, para ello, es conveniente establecer programas de capacitación más amplios y serios que permitan mejorar las actitudes y aptitudes de quienes ocupan los cargos de servicio en esa institución.

Quizá el aspecto más delicado del proceso de autonomización municipal es su democratización por que implica el rompimiento del férreo esquema de procesos informales y formales que subordinan la voluntad política de la localidad al Estado para permitir que sea ella quien haga la libre elección de sus autoridades pues, como hemos visto, los procesos internos que se llevan a cabo dentro del Partido Revolucionario Institucional están diseñados para reproducir las relaciones políticas centralistas existentes asegurando, al mismo tiempo, la mayoría electoral y el control social de los grupos de obreros, campesinos y clases medias populares que habitan en la circunscripción y, por otra parte, los procesos electorales están diseñados, organizados, preparados y desarrollados bajo el control y supervisión de la Comisión Estatal Electoral, cuerpo colegiado plural, que mediante una mayoría, sirve para operar la voluntad política del ejecutivo estatal. Tanto en el análisis teórico como en la realidad observamos que, hasta ahora, el sistema de partidos no ha permitido democratizar los procesos de renovación de autoridades municipales, ya que salvo contadas excepciones los partidos no han respondido a la expectativa de ofre

cer alternativas viables para la conquista de los ayunta---
mientos.

Por nuestra parte consideramos que, sólo mediante autori-
dades auténticamente representativas de la población, polí-
tica y administrativamente aptas, se pueden integrar ayunta
mientos que respondan con responsabilidad y eficacia a la -
modernidad municipal.

En el proceso de autonomización municipal la planificación
social puede contribuir a la formación de un frente admi--
nistrativo, político y social que combata con eficacia el -
subdesarrollo y el cuadro tan negativo de problemas que de_
él se derivan, transformado por ese medio la realidad de --
nuestras localidades.

Hoy en día, la administración pública reconoce como el más
importante de sus objetivos la pretención de lograr el de--
sarrollo social, posible de conquistarse a través del cam--
bio orientado y coherente, que permite instrumentar planes-
contextuales de acción múltiple encaminados a satisfacer ne
cesidades sociales declaradas públicas, en un proceso de ar
ticulación de los objetivos locales y regionales al del Esta
do y la Federación dentro del marco de la planificación --
nacional.

En el sentido enunciado la planificación municipal, tal -
y como la concebimos, supone la objetivización de un proyec
to local que para lograrse necesita ser políticamente ins--
trumentado. En este contexto, el beneficio social es un pro
pósito perseguido de fines compartidos por una alianza mayo
ritaria de los grupos sociales que habitan la circunscrip--
ción.

La administración municipal no debe apreciarse en un sen-
tido restringido, es decir encaminada exclusivamente a la -

prestación de los servicios públicos que la ley en forma expresa le determina sino en un sentido amplio, que sin -- contradecir el marco jurídico le permita concebir acciones de desarrollo económico, bienestar, infraestructura y ---- otros servicios que la población demanda, satisfaciéndolos en correspondencia sectorial con el Gobierno de la entidad federativa y la Federación, con soluciones descentraliza-- das de iniciativa local, armonizadas en el marco de las po-- líticas que impone la planeación estatal y nacional que, - por éste y otros medios, apoyan la consecución de objeti-- vos municipales temporal y especialmente ubicados.

La modernización administrativa que sugiere el proceso - de autonomización municipal reclama, necesariamente, el -- rediseño de la propositividad y la diversificación funcio-- nal de las estructuras orgánicas municipales que, como sa-- bemos, tienen que ser contextuales pero al mismo tiempo, - deben considerar los lineamientos teóricos y científicos - que la realidad requiere cuando se busca un diseño óptimo, capaz de responder con eficacia a las necesidades que plan-- tea la comunidad. Aplicando los criterios de modernización organizacional que hagan del municipio un medio funcional-- y eficaz en el uso de los recursos y la consecución de los fines que la administración persigue, en correspondencia y coordinación con la administración estatal y, dentro del marco de la planeación nacional.

En el marco de la estrategia de autonomización que se -- propone los órganos que auxilian al presidente municipal - tendrán el propósito no sólo de realizar la carga de traba-- jo administrativo, propiamente dicho, sino además la res-- ponsabilidad de operar el proyecto político que permita ar-- ticular una alianza mayoritaria de la población capaz de - sustentar el proyecto social, sin pretender subordinar me-- diante la fuerza de la autoridad a los representantes popu-- laes sino, por el contrario integrarlos y coordinarlos en-- una función consentida.

El municipio como responsable de promover el desarrollo social para cumplir con este propósito debe llevar a cabo un proyecto de política económica que contemple y articule los programas del sector público, en forma complementaria, con los del sector privado y social. Permitiendo, de este modo, la explotación racional de los recursos y potencialidades que ofrece la economía municipal, impulsando el desarrollo microregional, de tal modo que, la diversificación de la economía provoque el incremento y multiplicación de los recursos públicos, ya que la fuente mayoritaria del ingreso municipal, hasta ahora, depende fundamentalmente de las participaciones estatales y federales, rompiendo por ese medio, el esquema de la dependencia económica. Reforzando este propósito, convendría revisar y actualizar los criterios que, actualmente, sirven de base a la redistribución de recursos entre la Federación, estados y municipios, orientando a estos últimos sobre las posibilidades de ampliar sus facultades impositivas.

Conviene subrayar que el proceso de autonomización municipal no debe comprenderse como la base para fomentar el libertinaje de las autoridades municipales, pues por el contrario, intenta establecer los elementos para racionalizar propósitos y, los medios para lograrlos. Es por ello que, permite el funcionamiento de la institución debe apuntar hacia la eficacia, que en términos de la organización debe traducirse en una posibilidad más amplia y dinámica para adaptarse a los propósitos en forma consciente y regulada, adecuando sistemas y procedimientos y, sobre todo, propiciar el incremento de la productividad de los recursos.

El municipio en la prestación de los servicios que por ley le corresponden debe abandonar los patrones paternalistas, para que el ingreso por concepto de derechos se incre

mente y no sean los productos de las actividades municipa-- les un subsidio permanente de grupos privados que, por este medio, aumentan su riqueza. En un sentido más amplio es con-- veniente revisar las formas de prestación de los servicios, y racionalizar estos mecanismos. El municipio tiene la - discrecionalidad para encontrar las formas más adecuadas -- sin renunciar a su responsabilidad, ni privatizar la admi-- nistración, pues la finalidad es revalorizar sus productos-- para evitar la descapitalización que impida ampliar la gama y el ámbito de los servicios en beneficio de la comunidad.

La actividad municipal en su ámbito debe ser totalizadora y uno de sus objetivos fundamentales es lograr la planifica-- ción del proceso de urbanización, para evitar que la brecha entre la ciudad y el campo se haga más amplia; proceso muy-- difícil de lograr, ya que los intentos hechos, hasta ahora, han terminado en fracaso, quizá porque los planes y leyes - relativas a ese sector están desarticuladas y no forman par-- te de una estrategia que, contemple el proceso de urbaniza-- ción como una consecuencia del funcionamiento del sistema - social y no como una manifestación aislada del mismo, para-- lograr la atención a este proceso es necesario que los esta-- dos y municipios obtengan de la Federación mayores facultades y, al mismo tiempo, una mayor corresponsabilidad de la-- Federación y los estados para la creación de superestructu-- ra y ampliación de la cobertura de los servicios municipa-- les que, hasta hoy, sólo ha repercutido desfavorablemente-- hacia los municipios.

El proceso de autonomización municipal ha de significar, - sobre todo, el necesario replanteamiento de las relaciones del municipio con el gobierno de la entidad, para que el -- trato, sea cada vez más equitativo, en términos de igualdad, integración y coordinación y, no sólo como hasta ahora, de dependencia económica y subordinación política e ideológica

la libertad municipal no puede reducirse solamente a las relaciones intramunicipales su fortaleza debe estar, también presente en sus relaciones con los otros ámbitos de gobierno. Los municipios antes que representar los intereses del Estado en la comunidad, tienen el compromiso de responder al interés de ella, por consiguiente, sería adecuado desaparecer las estructuras paralelas y superpuestas, que intermedían sus relaciones políticas, económicas y administrativas, sobre todo, con el gobierno estatal.

La autonomización del municipio no es un proceso desintegrador de la estructura actual, sino su racionalización y fortalecimiento, ya que el desarrollo tiene que ser amplio y total en todo el país, y una forma de lograrlo, sería -- coconsiderando, como hasta ahora se ha hecho, pero más que -- ese, hacer real que el municipio sea la base de la organización político-administrativa y territorial de los estados de la federación. La transición aludida se inscribe -- dentro de lo que consideramos sería lo mejor para el país, pero ello implica serios y reales procesos de descentralización administrativa y política y, sobre todo, de democratización social.

El desarrollo y la autonomización municipal pueden ser, en esta perspectiva, la base para conseguir la independencia nacional si se les concibe como momentos particulares de este proceso.

BIBLIOGRAFIA
Y
FUENTES DOCUMENTALES

Acosta Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la -
Federación y las Entidades Federativas" en los Municipio de
México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Sociales, ---
México, 1978 pp 9-36.

Almada, Carlos F. "La Administración Estatal de México". --
I.N.A.P. México 1982.

Almeyda, Clodomiro. "Sociologismo e Ideologismo en la Teo--
ría Revolucionaria", Archivo del Fondo. F.C.E. México 1975.

Cámara Barbachano, Fernando. "Las Subculturas Mexicanas co-
mo partes integrantes de los municipios. Estructuras Tradi-
cionales y Modernas de su Organización y Gobierno. En "Los
Municipios de México" U.N.A.M., Instituto de Investigacio--
nes Sociales, México, 1978, pp 37-78

Castells, Manuel. "La Cuestión Urbana en las Sociedades de-
pendientes" Ed. Siglo XXI, México 1976.

Chuayffet Chemor, Emilio. Bando Municipal del Municipio de-
Toluca. 1982 - 1984. Toluca, México, 5 de febrero de 1983.

Chuayffet Chemor, Emilio. Discurso al Rendir su Protesta -
de Ley como Presidente Municipal e Toluca, Toluca, México,
1981; Discurso en el 158 Aniversario de la Erección del --
Estado de México. Toluca, México, 1981; "El Derecho Urba--
no" Conferencia sustentada en el Auditorio Isidro Fabela -
de la Facultad de Derecho de la U.A.E.M., Toluca, México,-
17 de diciembre de 1982; Programa de Obras 1982, para el -

Municipio de Toluca, Documento Inédito, Toluca, México, -1982. " Los Servicios Públicos y la Administración Municipal" Conferencia; Reglamento de Organización Administrativa del Ayuntamiento de Toluca, Gaceta del Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 6 de mayo de 1982.

Colín, Mario. "El Municipio Libre" Colección Divulgación Histórica, Gobierno del Estado de México, 1978.

Constitución Política del Estado de México, Comisión Estatal Electoral. Toluca, México 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -Comisión Federal Electoral, Talleres Graficos de la Nación, México 1979.

Procedimiento de entrega de los Ayuntamientos Municipales, Contaduría General de Glosa, XLVII Legislatura del Estado de México, 1981.

Cordova, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México". Ed. ERA. México, 1981.

Cueva, Agustín. "El Desarrollo del Capitalismo en América Latina" Ed. Siglo XXI México, 1977.

Escobar Valenzuela, Miguel. Apuntes tomados de la clase de Recursos Humanos, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., 1976 -- Apuntes tomados de la clase de Política Económica, --- E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., México, 1978; Apuntes de la clase Teoría de la Administración Pública I, E.N.E.P. -- Acatlán U.N.A.M., 1979; Apuntes tomados de la clase de Administración Pública II. E.N.E.P. Acatlán U.N.A.M., -- 1979. "Elementos de la teoría Leninista del Partido" ---

Obra Inédita, México, 1979.

Fabila, Gilberto. "Un Gobernador, crítica de su actuación" Talleres Gráficos de la Nación, México, 1952.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, México 1980.

Galeano, Eduardo. "Las Venas Abiertas de América Latina" - Ed. Siglo XXI, México, 1976.

Gamas Torruco, José. "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano" en los Municipios de México, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Sociales, México 1978, pp. 99 - 121.

Gobierno del Estado de México, Guía Informativa de Servicios al Público 1982, Toluca, México, 1982; "Manual de Administración Municipal" Toluca, México, 1970; "Manual de Funciones de la Dirección General de Gobernación", Toluca, Mexico 1984; "Reunión de Fortalecimiento Estado-Municipios 1984", Metepec, México, 1984.

González Sempé, Aurelio. "Administración Municipal y Administración Regional (una perspectiva teórica), en los Municipios de México, U.N.A.M., Instituto de Investigación Sociales, México, 1978. pp 123 - 139.

Guerrero del Castillo, Eduardo. "Modelo de Organización Municipal y Descripción Funcional de Puestos", en los Municipios de México, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978. pp. 141 - 159.

Hansen D, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano" Ed. Siglo XXI, México 1983.

Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. "Los Municipios de México". México, U.N.A.M. Instituto de -- Investigaciones Sociales 1978.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México - 1982.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, Editado por la Comisión Estatal - Electoral, Toluca, México, 1984.

Ley de Planeación del Estado de México, Gobierno del -- Estado del Estado de México, Toluca, México, 1984.

López Monjardín, Adriana. "La Lucha por los Ayuntamientos; una Utopía Viable" Ed. Siglo XXI México 1986.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Comisión - Estatal Electoral, Toluca, México, 1981.

Malagón Vera, Alfonso. "Reflexiones en Torno a lo Administrativo Público" Tesis Profesional, E.N.E.P. Acatlán U.N.A.M., México, 1980.

Martínez Assad, Carlos. "Municipios en Conflicto. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, --- 1985.

Montaño, Agustín. "Manual de Administración Municipal", Ed. Trillas México, 1978.

Moreno Collado, Jorge. Jiménez Ottalengo, Regina. Del - Villar, Fernando. " Los Indicadores y Factores Sociales

Políticos y Económicos del Desarrollo y Subdesarrollo - -
Municipal" En los Municipios de México, Instituto de In--
vestigaciones Sociales, U.N.A.M., México, 1978 pp. 79-98.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. "Elementos Jurídico
Históricos del Municipio en México" U.N.A.M. México --
1979.

Ochoa Campos, Moises. "La Reforma Municipal" Ed. Porrúa -
México, 1982.

Presidencia de la República, "Manual de Administración Mu
nicipal" Coordinación General de Estudios Administrativos
México, 1981.

El Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de -
Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución -
Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Docu
mentos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del -
Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, 1982.

Ramírez Antonio, Saúl. "La Conformación del Sector Públi
co en el Estado de México", Trabajo Inédito; Planteamien
to para la Reforma Administrativa del Municipio de Toluca
Obra Inédita, Toluca, México, 1982.

Ramos G., Sergio. "Los Servicios Públicos de las Localida
des" En los Municipios de México, Instituto de Investiga
ciones Sociales U.N.A.M., México, 1968 pp. 161 - 187.

Reyes Heróles, Jesús. "Estudio Preliminar a la Obras de -
Mariano Otero" Ed. Porrúa, México, 1967.

Rolland, M.C. Ing. "El Desastre Municipal en la República
Mexicana" Talleres de Publicaciones Rolland, México 1952.

Schaff, Adam. "Historia y Verdad" Ed. Grijalvo, México, - 1974.

Agenda del Presidente Municipal, S.A.H.O.P. México, 1982.

Guía de Servicios Públicos Municipales, Anexo de la Revista Desarrollo Urbano Municipal No. 4. S.A.H.O.P. México, - 1979.

Tapia Manlio, Favio. "Los Procesos Cooperativos y la Vida Comunitaria" en los Municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978 pp. 189 - 216.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" - Ed. Porrúa, México, 1980.

Vázquez Paredes, Héctor. "El Nuevo Municipio Mexicano" -- S.E.P. México 1986.