

00463
3



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
División de Estudios de Posgrado

**PARAMUNICIPALES, INSTRUMENTOS DE DESCENTRALIZACION
PARA EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
EL CASO DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

LIC. YOLANDA GUADALUPE VALLADARES VALLE

Director de Tesis: **DR. RAUL OLMEDO CARRANZA.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

CAMPECHE 1991



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.

I N D I C E

PROLOGO.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

DINAMICA Y CONTRADICCIONES DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA PROMOCION DEL DESARROLLO.

1.1 Dinámica y Desarrollo del Estado Mexicano Posrevolucionario.....	6
1.2 Federalismo y Centralización, Estrategias del Estado para el Desarrollo.....	13
1.3 Contradicciones y Limitantes de la Política Estatal de Desarrollo Nacional.....	21
1.4 El Municipio en el Desarrollo Nacional.....	26

CAPITULO II.

EL MUNICIPIO, FACTOR DE EQUILIBRIO EN EL DESARROLLO REGIONAL.

2.1 La Desigualdad Regional.....	29
2.1.1 Antecedentes.....	31
2.2 Objetivos y Fundamentos Constitucionales de la Reforma Municipal.....	34
2.3 Fortalecimiento Municipal, Factor de Equilibrio del Crecimiento Regional.....	40
2.3.1 Las Políticas Actuales de Desarrollo Regional y Fortalecimiento Municipal del Estado Mexicano.....	42
2.4 Los Límites de la Reforma en el Desarrollo Municipal.....	44

CAPITULO III.

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE CAMPECHE.

3.1 La Política Estatal de Fortalecimiento Municipal.....	50
3.2 La Tipología Socioeconómica del Municipio de Campeche.....	52
3.2.1 Datos Socioeconómicos.....	53
3.3 El Marco Jurídico.....	57
3.4 Limitantes de la Ley Orgánica Municipal.....	60

CAPITULO IV.

LA HACIENDA Y EL FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE.

4.1	La Hacienda.....	62
4.2	Las Fuentes de Ingreso del Municipio.....	64
4.2.1	Las Participaciones Federales en -- Campeche.....	65
4.2.2	El Impuesto Predial.....	67
4.2.3	Los Derechos.....	69
4.3	Los Egresos.....	70
4.3.1	La Estructura del Gasto Municipal.....	72
4.4	Fuentes Adicionales de Financiamiento Mu- nicipal.....	76
Anexo:	Cuadro No. 1 Participaciones Otorgadas - a los Municipios en 1986.....	80
	Cuadro No. 2 Participaciones Otorgadas - a los Municipios en 1987.....	81
	Cuadro No. 3 Presupuesto de Egresos Auto- rizado en 1986.....	82
	Cuadro No. 4 Presupuesto de Egresos Auto- rizado en 1987.....	83
	Cuadro No. 5 Cuenta Pública correspon- diente al año de 1986.....	84
	Cuadro No. 6 Cuenta Pública correspon- diente al año de 1987.....	85
	Cuadro No. 7 Cuenta Pública Municipal co- rrespondiente al año de 1988.....	86

CAPITULO V.

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

5.1	Servicios Públicos y Desarrollo Municipal.....	87
5.1.1	Tipología de los Servicios Públicos.....	87
5.2	Problemática de los Servicios en el Muni- cipios de Campeche.....	88
5.2.1	Los Fraccionamientos Habitacionales.....	90
5.2.2	Asentamientos Humanos Irregulares.....	91
5.3	Reproducción de los Servicios Públicos.....	93
5.4	La Organización Municipal.....	95
5.4.1	La Estructura Orgánica.....	98
5.4.2	Los Sistemas Administrativos.....	104
5.5	Diagnóstico de la Organización Municipal.....	105
Anexo:	Cuadro No. 8 Crecimiento Poblacional de Campeche 1950 - 1980.....	107

CAPITULO VI.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, OPCION MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

6.1 El Contenido de la Descentralización.....	100
6.1.1 Límites de la Política Estatal de Descentralización.....	112
6.2 Paramunicipales, Instrumento para la Descentralización Administrativa de la Actividad Municipal.....	114
6.3 Empresa Pública Municipal, Alternativa para el Desarrollo de los Servicios Públicos.....	117
6.3.1 Ventajas de la Descentralización Administrativa en el ámbito Municipal.....	122
6.4 Perspectivas para la Descentralización Administrativa.....	125

CAPITULO VII.

LA CONSTITUCION DE UNA EMPRESA PARAMUNICIPAL, EL CASO DEL TRANSPORTE URBANO MUNICIPAL.

7.1 La Experiencia Municipal en la Constitución de una empresa de Servicio.....	128
7.2 Limitantes de la Descentralización del Transporte Urbano.....	137
7.3 Algunas Consideraciones para el Establecimiento de Empresas Paramunicipales en Campeche.....	138
7.3.1 Procedimiento para la Constitución de una Paramunicipal.....	141
Anexo: Proyecto de ley para la Institución Descentralizada de una Empresa de Servicio Público de Transporte Urbano.....	144
Cuadro No. 09 Ingreso - Costo de Operación Sept. 1988 T.U.M.....	161
Cuadro No. 10 Aplicación Porcentual del Ingreso Sept. 1987 T.U.M.....	162
Cuadro No. 11 Aplicación Porcentual del Ingreso Sept. 1988 T.U.M.....	163

CONCLUSIONES..... 164

BIBLIOGRAFIA..... 176

INTRODUCCION

El estudio que se presenta a continuación tiene como propósito medular abordar los principales problemas que presentan la generalidad de los municipios a la luz del contexto económico actual de nuestro país, particularizando tal análisis en el caso del Municipio de Campeche, con el objeto de ofrecer propuestas viables y factibles que le permitan desarrollar su actividad pública de servicio.

La explicación de los fenómenos económicos que se dan al interior de la vida municipal encuentra sus raíces en el modelo de desarrollo promovido por el Estado moderno en el período posrevolucionario.

Por tal motivo, en el primer capítulo se realiza una recapitulación de la dinámica de la participación del Estado en la economía, así como de las contradicciones generadas en el seno de su desarrollo.

En tal sentido, resalta la existencia de un Estado Nacional fuerte de carácter concentrador y excluyente que depositó en una sola instancia de gobierno, el Federal, la responsabilidad de promover el desarrollo nacional.

El crecimiento de grandes urbes industriales que atendieron a condiciones demográficas y de rentabilidad económica y la excesiva concentración de los ingresos públicos en la Federación, fueron factores decisivos en la desigualdad regional.

La desigualdad regional propició la concentración de riqueza y de ingreso en unas cuantas zonas y la pauperización de otras; al interior de la vida municipal, este fenómeno se tradujo en insuficiencia de recursos y por ende en la pérdida de la capacidad de Gobierno.

En virtud de lo anterior el segundo capítulo expone al Municipio como elemento clave para corregir contradicciones del desequilibrio regional y recuperar su carácter de célula básica de Gobierno de nuestro régimen político.

En tal sentido, se plantean las tesis de descentralización de la vida económica nacional como fórmula y premisa para fortalecer al Municipio e incorporarlo al proceso del desarrollo económico nacional.

En virtud de lo anterior se analiza la Reforma Municipal, que se fundamenta en las modificaciones al artículo 115 Constitucional, para determinar así el impacto en el desarrollo de la vida municipal.

Concretando lo anterior, en el tercer capítulo se analizan al interior del municipio de Campeche las condiciones económicas actuales y la influencia del cristalizado proyecto de Reforma Municipal en la organización de sus recursos y en el cumplimiento de sus objetivos de servicios encomendados constitucionalmente.

En el cuarto capítulo se analiza la hacienda municipal, así como las fuentes de financiamiento y la estructura de su gasto presupuestal, con el objeto de diagnosticar el uso y destino de sus recursos así como la factibilidad del funcionamiento de su organización actual.

La insuficiencia de recursos y el crecimiento progresivo de las demandas han vulnerado considerablemente el desarrollo de los servicios públicos que presta el municipio de Campeche.

En virtud de lo anterior el quinto capítulo contiene un análisis de la problemática que enfrenta la prestación de los servicios públicos en Campeche así como los de su organización interna con el fin de determinar soluciones viables y factibles que mejoren su organización y funcionamiento.

En tal sentido, y dadas las condiciones económicas actuales del Municipio, en el sexto capítulo se concluye que la descentralización administrativa es el instrumento idóneo para incrementar la capacidad de respuesta del Municipio ante los requerimientos de servicio de la comunidad, sin contravenir el orden democrático.

En este orden de ideas, la empresa pública municipal ofrece la posibilidad de descentralizar administrativamente algunos servicios encomendados a los Ayuntamientos vía la organización y el concurso de la sociedad para mejorar la calidad de éstos y del mismo modo participar activamente en el desarrollo de su localidad.

Esta tesis encuentra su principal fundamento en la intervención del Gobierno Municipal de Campeche para crear una empresa de servicio de transporte urbano autofinanciable que por tradición fue subsidiada por los gobiernos estatal y municipal.

La trascendencia de lo anterior radica en la brecha abierta por un Municipio para sanear un servicio público tradicionalmente subsidiado y ofrece la posibilidad de revertir la tendencia deficitaria de su presupuesto.

En tal sentido, se realiza en el último capítulo un análisis del funcionamiento de tal empresa, con el objeto de determinar y extender la factibilidad de su constitución hacia otras ramas de la actividad pública de servicio del municipio.

La solución al problema de la penuria económica de los ayuntamientos no sólo se encuentra en la captación de mayores recursos, sino en el desarrollo de su potencial como organizador político de la sociedad y de su capacidad como gestor de la resolución de problemas locales, sólo de ésta manera podrá lograr influir realmente en el desarrollo de la localidad.

CAPITULO I.

DINAMICA Y CONTRADICCIONES DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA PROMOCION DEL DESARROLLO

- 1.1 Dinámica y Desarrollo del Estado Mexicano
Posrevolucionario.
- 1.2 Federalismo y Centralización, Estrategias
del Estado para el Desarrollo.
- 1.3 Contradicciones y Limitantes de la Política
Estatad de Desarrollo Nacional.
- 1.4 El Municipio en el Desarrollo Nacional.

1.1 DINAMICA Y DESARROLLO DEL ESTADO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO:

El crecimiento del Estado Mexicano moderno posterior a la promulgación de la Constitución de 1917 se ha caracterizado distintivamente por su intervención como rector de la vida económica nacional, convirtiéndolo en forma y principio fundamental de gobierno.

En tal sentido, la Constitución le confirió facultades para velar por el interés público, coordinar, encauzar y crear las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de los particulares, participando activamente en aquellos sectores donde la iniciativa privada es insuficiente o le resulta poco rentable, así como en actividades de interés colectivo.

Las atribuciones en materia económica del Estado se resumen básicamente en los siguientes artículos:

Artículo 25. Fundamenta las facultades del Estado en la rectoría económica con el objeto de fomentar el crecimiento económico, el empleo y la distribución equitativa del ingreso y la riqueza.

Artículo 26. Incorpora constitutivamente las normas de planeación, integrando las bases de la participación popular en la vida democrática.

Artículo 27. Establece los derechos del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio del desarrollo nacional.

Artículo 28. Sanciona la creación de monopolios reservándolos al Estado, y prohíbe la exención de impuestos; del mismo modo estipula los señalamientos para fijar precios máximos a los artículos, materias o productos considerados como necesarios para la economía o el consumo popular, imponiendo las modalidades necesarias para la distribución de los mismos.

Artículo 73. Otorga facultades al Estado en materia económica y hacendaria, de promoción a la inversión nacional, regulación de la inversión extranjera, transferencia tecnológica y lo relativo a aplicación de valores tecnológicos y científicos, también otorga facultades para expedir leyes relativas a la planeación del desarrollo económico y social.

Artículo 90. Establece la facultad del Ejecutivo Federal para integrar las modalidades de su administración centralizada o descentralizada; de conformidad con los lineamientos de la respectiva Ley Orgánica expedida por el Congreso.

Artículo 131. Otorga facultades a la Federación para gravar la importación y exportación de mercancías, asimismo faculta a el Ejecutivo por medio del congreso de la unión, para aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de importación así como para prohibir y restringir importaciones cuando así lo requieran las necesidades de comercio exterior.

Las facultades en materia económica arriba enunciadas, ofrecen una panorámica general de las normas de actuación de un Estado fuerte con la suficiente capacidad para influir en el desarrollo nacional.

Para poder cumplir con sus atribuciones de promotor y rector del desarrollo, el Estado ha adoptado como instrumentos básicos de gobierno la emisión de políticas financieras y crediticias, el gasto público, la creación de empresas públicas y el otorgamiento de estímulos fiscales.

A partir de 1920, en virtud del resquebrajamiento de la economía a raíz del movimiento revolucionario de 1910, el Estado tuvo como objetivos prioritarios la reconstrucción económica, mediante el impulso a la industrialización, la inversión en obras de infraestructura, selección cualitativa del crédito bancario y la expedición de leyes y decretos para reglamentar el mercado de capitales.

Sumado a lo anterior, las condiciones de inestabilidad política precedentes a dicho período, provocaron que el incipiente sector privado no efectuara inversiones de gran envergadura, por lo que el Estado tuvo que actuar como institución de última instancia promoviendo la creación de empresas vitales para el desarrollo y las bases -- para su financiamiento.

La gran depresión del capitalismo mundial de 1929-1933 disminuyó el nivel del comercio internacional, lo cual estimuló la producción doméstica de bienes de consumo. Adicionalmente a esto, el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939, provocó el aislamiento del mercado nacional lo que condujo a un favorable proceso de sustitución de importaciones y a incrementar las posibilidades de exportación a otros países, expandiéndose la actividad empresarial del Estado.

Así, bajo el período del Presidente Cárdenas se adoptaron una serie de medidas orientadas a la exclusión y limitación de la inversión extranjera en el territorio, particularmente en áreas estratégicas del desarrollo económico v.gr. petróleo y electricidad, utilizando para su administración, empresas públicas las cuales proliferaron bajo diferentes figuras jurídicas.

En 1947, en apoyo al proceso de industrialización que se estaba generando en el país el Estado instrumentó un esquema de tarifas y cuotas para sostener el despegue económico y proteger la sustitución de importaciones.

Las nuevas demandas de las sociedades hacia el Estado en su modalidad de empresario, le proporcionó un mercado atractivo a sus nuevas empresas y del mismo modo le permitió un considerable control sobre la fuerza de trabajo, así como la estabilidad política necesaria al régimen.

En el sexenio 1946 - 1952 se logra la consolidación del modelo de economía mixta y se emiten una serie de medidas orientadas a la protección y apoyo de la industria entre las que destacan alza en aranceles y prohibición de importaciones.

En 1954, en virtud de las presiones inflacionarias generadas por el modelo de desarrollo económico, el Estado adoptó una serie de medidas para estabilizar el crecimiento del país, instrumentando la llamada "Política del Desarrollo Estabilizador" (1954-1970), fundamentada en la restricción del gasto público, estímulos fiscales a inversionistas y un mayor control de las organizaciones sindicales.

A partir de 1970, el modelo de desarrollo adoptado por el Estado Mexicano entra en crisis, como consecuencia de las condiciones desfavorables del intercambio internacional y el desequilibrio en la Balanza Comercial, resultado de la distancia creciente entre importaciones y exportaciones.

"En general esta década se caracteriza por una fuerte desaceleración del crecimiento que corresponde al agotamiento de los efectos dinámicos que las ramas líderes venían ejerciendo y por la generación incrementada de presiones en las finanzas públicas y en el sector externo, por un gasto estatal mal estructurado y peor financiado para mantener la actividad productiva (1)".

En este proceso de industrialización resultó particularmente importante la integración y consolidación de un Estado Nacional fuerte, altamente centralizado, que le permitió la autonomía política necesaria ante los grupos dominantes y poder actuar como banquero y empresario mediante la creación de entidades paraestatales, tales como NAFINSA, PEMEX, conformando el régimen actual de economía mixta.

(1) De Lara Salvador, ... et al "La Crisis en el Aparato Productivo" Edit. Siglo XXI México 1985, página 213.

1.2 FEDERALISMO Y CENTRALIZACION ESTRATEGIA DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO:

La Constitución de 1917 consagró formalmente el Federalismo como forma sustantiva de gobierno y sentó las bases de su organización en su artículo 40, al estipular como régimen la Constitución de la República integrada de estados libres y soberanos unidos en una Federación, en su artículo 41 infiere la división de competencias entre Federación y Estados, pero sin que éstos puedan contravenir las estipulaciones del pacto federal, debiéndose sujetar a los lineamientos y espíritu de la Constitución General de la República a efecto de mantener la unidad del pacto.

"También inciden directamente los artículos 122 y 124 que establecen provisiones sobre la administración de las entidades federativas, particularmente el 124 que sienta las bases y el principio para la determinación del régimen interior y para la distribución de competencias (2)", lo cual en definitiva coloca a los demás niveles de gobierno, Estados y Municipios en una posición de subordinación. Particularmente de los primeros con respecto de la Federación y a los últimos en relación a los primeros.

(2) Gutiérrez Sergio Elías, "Federalismo y Coordinación Intergubernamental", INAP Revista No. 5, México, Página 338.

Algunos investigadores atribuyen la naturaleza del Federalismo a "... un proyecto de respuesta política, pero que soslayó la incorporación de facultades de gestión y de conducción del desarrollo de actividades económicas y sociales en el país, así como la forma de atribuir las a cada instancia (3)".

Aunque en la realidad se dieron factores tales como la integración de un Estado Nacional con capacidad para influir realmente en el desarrollo de las fuerzas productivas caracterizado por la institucionalización del poder político en un régimen presidencial fuerte de naturaleza centralizadora.

Asimismo, la falta de aparatos de planeación provocó que la participación del Estado en la economía se realizara de un modo casuístico y que la Federación asumiera actividades disímbolas en materia económica.

El Régimen Federal Mexicano se ha caracterizado por su tendencia centralizadora de la toma de decisiones, del manejo de recursos y de la aglutinación del poder político, con miras a la configuración de un Estado Nacional con la capacidad suficiente para influir en el proceso de desarrollo.

(3) Gutiérrez Sergio Elías "Las Reformas al Art. 115 Constitucional y la Coordinación Administrativa Intergubernamental, Rev. Estudios Municipales # 2 CEM 1985, México, Página 52.

La excesiva concentración económica de los recursos del Estado en la órbita federal, ha colocado a los estados y municipios en una posición de subordinación y dependencia, en virtud de que su principal fuente de recursos proviene de las participaciones federales, y el fomento al desarrollo proviene de la instrumentación de programas federales dirigidos por el gobierno central.

La circunstancia anterior, imposibilita jurídicamente tanto a los estados como a los municipios, evitar el paralelismo de la centralización (política - administrativa y económica), dado que el origen y corrección de las causas de los desequilibrios, las más de las veces no sólo están fuera de sus facultades constitucionales, sino de su territorio mismo, resintiendo eso sí, en mayor o menor intensidad los impactos de las decisiones de la Federación y de los intereses de particulares de otras latitudes.

Paralelamente al proceso centralizador del Estado, surgieron grandes ciudades industriales que por razones de alta densidad demográfica (Área Metropolitana de la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, etc.) se convirtieron en polos de atracción de la mano de obra del campo hacia las

ciudades, proceso, -concentración urbana que propicia más su concentración- que sumado al desplazamiento de recursos del agro a la industria, provocó el rezago del sector agrícola y la concentración de la riqueza en unas cuantas zonas, configurándose así y de manera imprevista la concentración política-administrativa, con la económica, que tantos desequilibrios le genera hoy por hoy y en todos los órdenes, a México.

En otro contexto, el modelo de crecimiento centralizado instrumentado por el Estado Mexicano, permitió la expansión de un sector paraestatal nacido de la necesidad de asunción del conjunto de facultades y atribuciones económicas que le confiere la Constitución y de aglutinar en torno al Estado a la clase política revolucionaria e imponerse sobre los grupos dominantes de la sociedad civil.

En tal sentido este proceso centralizador "Cumplió el objetivo de sentar las bases de un país más fuerte y en cierta medida con mayor justicia social, pero también provocó que una sola de las instancias de Gobierno (la Federación) absorbiera la atención de aspectos tan disímboles y variados como la regulación del Banco único de emisión de moneda, la conducción exclusiva de la política exterior, la facultad de legislar en

materia laboral y paulatinamente se reservara las fuentes de tributación más efectivas (4)".

Es de señalarse que en virtud de las particulares condiciones en que se desenvolvió el crecimiento económico un tanto casufstico y al calor de las demandas del momento sin estar inscrito en un marco de planeación, fue muy difícil para el Estado Mexicano posrevolucionario contemplar una estrategia que regulara a priori los efectos del desarrollo capitalista del país.

Y no pudo ser de otra manera, circunstancia que se respalda por el hecho de que no es sino después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se empiezan a vislumbrar el nuevo orden económico internacional que va a regir a las naciones (entre ellas México) y los síntomas del subdesarrollo.

Recordemos que la CEPAL aparece en 1949 y los estudios que realiza por y desde entonces, son los que mal o bien, comienzan a arrojar los primeros elementos de análisis sobre el fenómeno del subdesarrollo, vinculados al desarrollo del capitalismo mundial y sus efectos sobre las economías regionales y locales.

(4) Gutiérrez Sergio Elías "Las Reformas al 115..." op cit. Página 75.

El fenómeno de la centralización económica coincidente con la del Estado en la Federación es según algunos investigadores un rasgo característico "del desarrollo latinoamericano, en cuyas variadas causas señala: la necesidad de consolidar una nación mediante la conformación de un Estado centralizado, fuerte, y otra a que el actual estilo de desarrollo tiene un carácter concentrador y excluyente, donde en torno a un centro vigoroso e imitativo se desenvuelve una periferia pobre y subdesarrollada (5)".

En este orden de ideas el crecimiento industrial de nuestro país, se concentró en unas cuantas regiones a principios de rentabilidad económica (transporte, recursos financieros, infraestructura), lo cual originó desigualdades en los patrones de crecimiento observados por las diferentes regiones.

Sumado a lo anterior, "... la creciente concentración de la actividad económica, el desempleo y los bajos ingresos han ocasionado un deterioro considerable del nivel de vida a la población, lo cual ha traído como consecuencia la migración constante del campo a las ciudades, en las que a la vez se han concentrado grandes problemas que no han podido ser resueltos (6)".

(5) Fosales Mario, El Rol de los Gobiernos locales en el Desarrollo Nacional; Rev. Estudios Municipales No. 13, INAP, México 1987, página 198.
(6) Cinedo Raúl, et. al. El Desafío Municipal, Edit. CEM, México 1984, pág. 75.

Lo anterior se manifiesta en las tendencias demográficas actuales de nuestro país caracterizadas principalmente por el incremento sostenido de su población y por la inadecuada distribución de la misma. Es de señalarse que las particularidades en que se ha desenvuelto nuestro proceso de urbanización han sido determinadas por la relación que guarda el crecimiento natural de la población y los movimientos migratorios con el desarrollo económico nacional.

Según datos manejados en la Primera Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zonas Metropolitanas en el Distrito Federal en febrero de 1987 por el entonces Secretario General del Consejo Nacional de Población, afirmaba que de continuarse con las tendencias demográficas observadas, México llegará a fin de siglo con una población de 100 millones de habitantes y estará creciendo a una tasa del 1% anual aproximadamente.

"La clara tendencia de la población nacional a concentrarse en unos cuantos puntos de nuestro territorio se manifiesta en el hecho de que en el área metropolitana de la Ciudad de México reside algo más del 60% de toda la población metropolitana del país en tanto que en conjunto, Guadalajara y Monterrey absorben otro 20% (*)v.

(*) Bartlett Díaz "La Estrategia de Desarrollo de los Centros Urbanos del país" — Rev. Estudios Municipales, Editorial CSEM, Marzo - Abril México 1987.

En forma paralela a los problemas inherentes al crecimiento demográfico se dan los de distribución del mismo, la excesiva concentración de población en centros urbanos conduce a limitaciones en el aprovechamiento de los recursos.

Las contradicciones propias a un esquema de industrialización un tanto casuístico carente de un marco normativo de planeación, fueron haciéndose más evidentes a medida que evolucionaba el proceso de crecimiento económico.

A mediados de la década de los 70's el esquema de crecimiento de la economía adoptado por el Estado Mexicano entra en crisis, desempleo, inflación y disminución del ritmo de crecimiento de la producción forman las constantes que van a acompañar y condicionar la actuación del Estado Mexicano.

Si bien la proliferación de Entidades Paraestatales fue sustancial para el impulso al desarrollo económico nacional, las adversas condiciones del mercado internacional, el desequilibrio de la Balanza Comercial de Pagos y el endeudamiento externo, cuestionaron la existencia de tal sector. Así en 1982 se inició un proceso de depuración para racionalizar el tamaño y la participación del Estado en las actividades económicas y contrarrestar su déficit financiero.

1.3. CONTRADICCIONES Y LIMITANTES DE LA POLITICA ESTATA-- L DE DESARROLLO NACIONAL:

El modelo de crecimiento implantado por el Estado Mexicano ha agotado sus efectos dinamizadores en la economía a medida que las condiciones materiales de producción han evolucionado. La instrumentación de políticas erróneas y el considerable incremento del gasto público producto del crecimiento del aparato gubernamental, han ocasionado un déficit crónico de las finanzas públicas y el desequilibrio de la economía nacional.

La excesiva concentración económica derivada del esquema de crecimiento observado en el país, ha propiciado la concentración de riqueza en unas cuantas zonas urbanas y el empobrecimiento y desactivación de zonas agrícolas, lo cual origina la mala distribución del ingreso.

Del mismo modo los desequilibrios de la distribución del ingreso restringen el consumo y constriñen los mercados internos lo que a su vez repercute en la desaparición y/o ausencia de mercados regionales.

El fenómeno de la concentración económica se convierte así, en un fenómeno de concentración industrial, de -- concentración de recursos y de inducción de una mayor concentración demográfica, resultado a la vez del desfase entre políticas de crecimiento económico y políticas de desarrollo social.

La naturaleza intervencionista del Estado se ha vuelto demasiado compleja en función de la proliferación de dependencias públicas centrales y entidades paraestatales, fenómeno que se acentúa desde 1970 en función de la intervención del Estado en el quehacer económico nacional, ocasionando falta de dinamismo y efectividad en las estructuras administrativas y por ende en la consecución de los fines sociales asignados al Estado.

Otro factor que resulta interesante en el análisis de los límites y contradicciones de la intervención estatal en la economía, lo constituye el comportamiento del gasto público.

Las considerables erogaciones del Gobierno Federal destinadas a sufragar prestaciones sociales de grupos de bajos ingresos, el otorgar subsidios constantes al sector paraestatal, y las participaciones a empresas privadas en aras de la promoción de la estructura

industrial, han originado el déficit crónico de las finanzas públicas, el desequilibrio de la balanza comercial y el incremento desproporcionado de la deuda externa.

El desequilibrio económico presentado en nuestro país cuya etapa más aguda data de 1976 y recrudescida en 1982, manifestada en inflación, devaluación y recesión económica, han repercutido en una crisis estructural del Estado y en el cuestionamiento de sus políticas de desarrollo.

"La crisis que vive hoy la economía mexicana es parte integral de un estilo de desarrollo que se ha agotado y que por la vía de la desintegración productiva abrió las puertas a la inestabilidad financiera, al darse prioridad al crecimiento canalizó una mayor cantidad de recursos a través de las Empresas Públicas, cuyos gastos de ampliación en la capacidad productiva aumento los requerimientos de importación (7)", y por tanto la necesidad y sangría de las divisas.

(7) Ruiz Clemente, México ante la Crisis, México, Edit. Siglo XXI, México 1985, Página 1983.

Si bien es cierto que el modelo de centralización política administrativa - económica, cumplió en su momento con los propósitos que animaron su ejercicio, también - lo es su repercusión en la desigualdad del crecimiento regional, en la marginación y en el subdesarrollo de algunas regiones y municipios, donde la manifestación de la crisis es lacerante.

Resulta palpable que la evolución de nuestras condiciones económicas han provocado contradicciones que limitan nuestro proceso de desarrollo, para superarlas el Estado requiere adecuar sus estructuras políticas e incluir prácticas más democráticas y participativas de la sociedad que le garanticen el consenso y por ende el equilibrio social en el cumplimiento del mandato constitucional.

En tal sentido se entienden las políticas actuales de la administración federal para reducir la participación estatal en aquellas áreas consideradas como no estratégicas; así pues las políticas de adelgazamiento del sector paraestatal que viene realizando el Estado, si bien por un lado lo coloca en una participación menos interventora en la economía, por otro lo convierte en un sujeto eminentemente regulador del

desarrollo, pues así lo requieren hoy nuestras circunstancias económicas, políticas y sociales.

Cabe mencionar que esto de ninguna manera contrapone o cuestiona la existencia y los beneficios que en su momento ofreció la empresa pública en la estabilidad de nuestro régimen económico, si bien la operación del sector paraestatal encontró dificultades por la proliferación excesiva de tales figuras y por tanto en el manejo y control de recursos por parte del Estado; es innegable que fueron decisivas para sentar las bases que requirió el impulso al desarrollo.

Cabe señalar que las políticas de modernización adoptadas por el Estado aún no erradican el esquema centralizador en la toma de decisiones y la concentración de ingresos públicos en la Federación, mismos que han propiciado la desigualdad regional y el retroceso municipal.

1.4 EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO NACIONAL:

En resumen el proceso de desarrollo promovido por el Estado, si bien requirió históricamente de la preeminencia e intervención del aparato estatal para conformar el régimen de economía mixta que caracteriza a nuestro sistema, es innegable que también originó la centralización total de funciones en la Federación en la tarea del desarrollo así como la proliferación de dependencias y entidades paraestatales, que posteriormente constituyeron una verdadera carga para el Estado.

La dinámica de dicho proceso repercutió en la desigualdad regional al concentrar mayores recursos en algunas regiones y desproteger a otras. En el nivel municipal esto ha provocado que los municipios pobres se vuelvan más pobres en contraste con otros cada vez más ricos, en tal sentido los municipios llámese urbanos o rurales han quedado a la zaga en la tarea del desarrollo, a excepción claro esta de aquéllos municipios en los que se constituyen las ciudades capitales de los estados, ya que cuentan tradicionalmente con financiamientos adicionales pues en ellos se asientan y despachan los ejecutivos estatales, por lo que reciben directamente la presión de las demandas de la ciudadanía.

La poca disponibilidad de recursos y la centralización de la toma de decisiones por parte de la Federación y entidades federativas en aspectos tan importantes como la obra pública y la ejecución de proyectos de desarrollo les limita su capacidad para convertirse en verdaderos agentes de desarrollo de sus comunidades.

El atraso de los municipios no permite la consecución de un desarrollo integral con equilibrio y si acentúa los problemas que acarrea la desigualdad regional, de tal suerte que el Municipio de hoy encuentra serias dificultades para promover el desarrollo de sus comunidades. Los planes municipales de desarrollo se han convertido en meros documentos sin aplicación práctica, pues la falta de recursos limita la ejecución de aquéllos.

Es así que la cédula de nuestro sistema político se encuentra muy debilitada, lo cual afecta la credibilidad, la vigencia de nuestro gobierno, y la del partido en el poder, pues no puede hablarse de un desarrollo integral desprotegiendo y marginando a los municipios. En tal sentido los gobiernos municipales deben sumarse a dichos esfuerzos y desechar las viejas prácticas de subsidios paternalistas en la prestación de servicios, descentralizando o

concesionando servicios en empresas de participación municipal, para reforzar su capacidad en la gestión de problemas locales y que ello pueda convertirlo en palanca de organización política de su comunidad.

En esta tónica el presente trabajo analiza particularmente los problemas que padece el municipio de Campeche para proponer con base en la experiencia del caso del transporte urbano, soluciones alternas dentro de los límites de lo posible y lo disponible, para revertir en una primera instancia la tendencia deficitaria de su presupuesto y en una segunda para que pueda coadyuvar conjuntamente con su comunidad en la tarea del desarrollo nacional.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO, FACTOR DE EQUILIBRIO EN EL DESARROLLO REGIONAL

- 2.1 La Desigualdad Regional.
 - 2.1.1 Antecedentes.
- 2.2 Objetivos y Fundamentos Constitucionales de La Reforma Municipal.
- 2.3 Fortalecimiento Municipal, Factor de -- Equilibrio del Crecimiento Regional.
 - 2.3.1 Las Políticas Actuales de Desarrollo Regional y Fortalecimiento Municipal.
- 2.4 Los Límites de la Reforma en el Desarrollo Municipal.

2.1 LA DESIGUALDAD REGIONAL:

Para poder comprender los problemas del municipio actual debemos remontarnos al fenómeno de la desigualdad regional que se manifiesta en nuestro país y que particularmente incide en la extrema pobreza de muchos de nuestros municipios, por ello fue preciso analizar la dinámica del Estado mexicano moderno en la promoción del desarrollo nacional porque representa su principal antecedente.

Así pues el Estado mexicano posrevolucionario en aras del desarrollo, centraliza y concentra su poder político y económico para lograr así la fuerza y el empuje que requirió su economía, dado que las circunstancias imperantes así lo ameritaron en ese momento.

Sin embargo a medida que evolucionó nuestro proceso de desarrollo, a la par se fue generando una marcada desigualdad en el desarrollo de las regiones, acompañada de la disminución del poder público en los municipios, concentrando eso sí actividades y riquezas en unos y desprotegiendo a otros.

Esta situación provocó la desigualdad del crecimiento y el desequilibrio de nuestro proceso de desarrollo que sumados a las difíciles condiciones económicas internacionales imperantes han cuestionado seriamente la credibilidad y estabilidad de nuestro sistema político.

De tal suerte que la célula básica de nuestro sistema político, el Municipio, se encuentra totalmente vulnerable ante los problemas políticos, económicos y sociales que padece nuestro país.

Ante tal problemática el Gobierno Federal pretende menguar la tendencia centralizadora del Estado y descentralizar el poder público en los estados y municipios.

Es así y sólo así como deben entenderse las Reformas al 115 Constitucional inspiradas en la necesidad del fortalecimiento municipal por lo que serán analizadas con más detalle en páginas posteriores.

2.1.1 ANTECEDENTES:

La concentración de la conducción política y económica del país en la Federación colocó a los estados y municipios bajo una posición de total subordinación, restringiéndoles la posibilidad de influir en el proceso de desarrollo.

En este contexto, "Las entidades municipales han tenido casi nula ingerencia en la formación de la infraestructura económica. La ubicación de los grandes centros económicos del país han estado marcados por coyunturas del mercado internacional y demanda interna...(8)".

La desigualdad regional derivada del modelo centralizador de crecimiento contribuye a acentuar los efectos de la crisis en las zonas marginadas y al desaprovechamiento de los recursos naturales de dichas zonas.

(8) Olascoaqui, et al. El Desafío Municipal, CDEM, México 1984 página 29.

Es así que el desequilibrio regional y la centralización económica generan graves desajustes en el sistema económico, lo que a la vez desalienta la participación de los gobiernos municipales en la planeación del desarrollo y en la resolución de los problemas de las localidades (9).

Pese a que el Municipio es la instancia de gobierno más cercana a la producción y a la comunidad, ha sido desvinculado de la regulación del proceso económico, en virtud de la alta concentración de poder, de recursos y de decisiones manejadas por la Federación.

La dramática situación que afrontan los municipios se refleja particularmente en el porcentaje de participaciones federales que reciben, según datos publicados por el CNEM (10) del total de ingresos públicos captados por el Estado. el 80% es asignado a la Federación el 20% a los estados, los cuales a su vez de la cantidad recibida asignan a los municipios sólo el 20% cifra que equivale en promedio al 4% del total de los ingresos públicos de la Federación.

(9) *IBIDEM*, página 118.

(10) Olmedo Raúl, et. al. *El Desafío Municipal*, Central Nacional de Estudios Municipales, página 196.

Esta situación de desigualdad que reflejan los ingresos de los precarios presupuestos municipales limitan y condicionan el quehacer municipal.

La difícil situación económica que vive actualmente nuestro país, se ha manifestado críticamente en los municipios en los últimos años, dado que han visto disminuir sus presupuestos por las restricciones del gasto público según datos del CNEM(*), los municipios recibían en 1929 el 8.6% de los ingresos del Estado, cantidad que ha ido disminuyendo a medida que se iniciaba el despegue industrial, en 1949 era de sólo el 2.7% y hoy sólo representan apenas un 1%.

Aunado a lo anterior, la pérdida del poder adquisitivo en virtud del proceso inflacionario en que se inscribe el ejercicio de los presupuestos municipales, resta aún más su capacidad de respuesta ante la comunidad como instancia efectiva de gobierno.

(*) IEDEM, Página 196

Las contradicciones de la política de crecimiento del Estado han conducido a la limitación de su horizonte económico y a la crisis de sus estructuras de poder. Para poder superarlo resulta de extrema necesidad la búsqueda de alternativas eminentemente políticas, que le permitan reestimar el proceso de crecimiento económico.

Los viejos esquemas de subsidios y políticas paternalistas de apoyo y de participaciones a la iniciativa privada ya no son congruentes con la realidad económica de nuestro gobierno, puesto que los costos de tipo social generados son mucho mayores a los beneficios reales que aportan.

Es necesario entonces el planteamiento de nuevas formas, más políticas, más organizadoras y más integradoras del conjunto de la sociedad en la búsqueda del desarrollo.

En tal virtud, el Estado ha contemplado en sus políticas actuales, como fórmula para revertir la inercia centralizadora, la descentralización económica.

Bajo este orden de ideas se concibe la Reforma Municipal con la finalidad de otorgar una mayor participación al Municipio en el quehacer económico nacional, para devolverle así su carácter constitucional de célula básica de gobierno, incorporarlo a la vida económica y equilibrar el proceso de desarrollo regional.

2.2 OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA MUNICIPAL:

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

- a) Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base en su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.
- b) La administración municipal recae en el Ayuntamiento, órgano de elección directa y popular, sin autoridad intermedia por parte del gobierno del estado.

La Reforma Municipal actual, inicia propiamente con la promulgación de modificaciones al artículo 115 en febrero de 1983 en el Diario Oficial, con la finalidad de ampliar sus atribuciones y resolver las indefiniciones existentes en las áreas de competencia entre los estados y municipios, a fin de reestructurar su relación con las entidades federativas.

La Reforma al artículo 115 Constitucional promulgada en 1983, surge bajo la premisa de desarrollar la capacidad real de los municipios y estimular su participación en las actividades productivas de su circunscripción, con el afán de fortalecer la esfera municipal de gobierno y sentar las bases formales para la descentralización económica.

Las modificaciones al artículo 115 Constitucional implican, desde el punto de vista formal, la reorganización completa de la estructura y contenido del municipio actual. Los objetivos centrales de esta Reforma se resumen básicamente en los siguientes puntos:

- a) Fomentar el desarrollo económico integral.
- b) Promover la realización de obras municipales.
- c) Especificar y señalar los servicios públicos de competencia municipal.

d) Fortalecer sus finanzas.

e) Integrar la participación municipal a la administración y uso del suelo y reservas territoriales.

Las Reformas del artículo 115 Constitucional básicamente son las siguientes:

Fracción I. Facultad de las legislaturas locales de suspender e incluso desaparecer Ayuntamientos por causas graves estipuladas en las Constituciones locales.

Fracción II. Le confiere atribuciones para establecer las bases normativas necesarias para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

Fracción III. Señala la competencia y responsabilidad de los servicios públicos a cargo de los municipios en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas.

Fracción IV. Especifica sus fuentes de ingreso, éstas son contribuciones sujetas al criterio estatal, participaciones federales cuyos montos son determinados por las legislaturas locales e ingresos derivados por la prestación de servicios.

Fracción V. Otorga facultades para uso y zonificación del suelo y reservas territoriales.

Fracción X. Facultad para la celebración de convenios con los niveles federal y estatal para la asunción, ejecución y operación de obras.

La modificación de las fracciones constitucionales mencionadas, forman el nuevo marco jurídico que va a acompañar la actuación municipal en consonancia con la evolución de la realidad económica y social.

Lo anterior queda de manifiesto en las funciones en materia económica y administrativa, conferidas en dicho artículo Constitucional:

- a) Disponer de personalidad jurídica propia y manejar su patrimonio conforme a la Ley.

- b) Realizar los servicios públicos de la competencia exclusiva municipal: Agua Potable, Alumbrado Público, Limpieza, Panteones, Mercados y Centrales de Abasto, Rastro, Calles, Parques y Jardines, Seguridad Pública y Tránsito, y los demás que determinen las legislaturas locales.

- c) Establecer convenios administrativos intergubernamentales para el mejoramiento de la prestación de servicios.
- d) Administrar libremente su hacienda, estableciendo con precisión las fuentes de ingreso exclusivas del Municipio.

Es conveniente mencionar que si bien es cierto que las Reformas al Artículo 115 le confirieron nuevas facultades al Municipio, también han puesto de manifiesto su relativa autonomía hacendaria, al sujetar sus fuentes de ingreso a criterios de la Federación, Estados y Legislaturas locales.

2.3 FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, FACTOR DE EQUILIBRIO DEL CRECIMIENTO REGIONAL.

La Reforma Municipal forma parte de la estrategia actual de descentralización nacional adoptada por el Estado orientada a desarrollar las capacidades y potencialidades regionales, con el objeto de ampliar la capacidad de respuesta del sistema político a la difícil situación económica que atraviesa el país.

El Municipio según reza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, constituye la base de nuestra organización política, económica y territorial, razón por la cual ha sido considerado como célula básica de gobierno.

Sin embargo "La vida Municipal en México ha sido frenada por el desarrollo acelerado de la centralización política y administrativa. No ha desarrollado con plenitud sus energías, fuerzas y sentido de creatividad para acrecentar el vigor de la vida local. El Municipio ha sido confinado a penurias y atraso (11)"; razón por la cual se ha incurrido en un desarrollo desigual y combinado de las diversas regiones que integran el país.

(11) CEM. Empresa Pública "Una opción para descentralizar la actividad socioeconómica del Estado", Edic. CEM 1966 Pág. 142.

En este orden de ideas el Estado ha vislumbrado la posibilidad de fincar una nueva estrategia de desarrollo, sustentada en la cimentación del crecimiento regional equilibrado, con el Municipio como elemento base por ser la instancia de gobierno con mayor vinculación a la comunidad y al proceso productivo.

Es así, que el proyecto de fortalecimiento municipal se convierte en una opción del Estado para mejorar las condiciones económicas del Municipio mismo que se basa en la descentralización de funciones y atribuciones, para redistribuir las esferas de competencia y situar los intereses locales legítimos a fin de transferir a la comunidad su capacidad para participar, organizar y decidir en el destino de su circunscripción jurisdiccional.

La descentralización de competencias y de recursos podrá permitir a los gobiernos municipales rebasar su ámbito tradicional de prestador de servicios y convertirse en un agente dinamizador de las fuerzas productivas locales.

2.3.1 LAS POLITICAS ACTUALES DE DESARROLLO REGIONAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL:

En respuesta a los problemas que ha generado y sigue generando el desarrollo desigual de los municipios del país, la administración federal a cargo del Licenciado Salinas de Gortari, ha retomado el principio del fortalecimiento municipal instituido en el sexenio anterior, como base para la obtención de un desarrollo regional equilibrado.

El eje sobre el cual giran las actuales políticas de fortalecimiento municipal es la descentralización, orientada particularmente hacia la redistribución del poder de decisión de la Federación hacia los estados y municipios.

En tal sentido el presente régimen ha considerado siete líneas de acción básicas para la estimulación del desarrollo regional y el fortalecimiento municipal(*).

(*) Salinas de Gortari, "Desarrollo Regional y Fortalecimiento Municipal" ponencia en la reunión de desarrollo y fortalecimiento municipal. Diálogo Nacional. Rev. de la Consulta Popular.- Resumen de Ponencias Edic. P.R.I.- I.E.P.E.S. - Méx.- 1988.

1. Fortalecer la identidad entre pueblo y gobierno ampliando la democracia electoral y la representación de minorías en los ayuntamientos.
2. Ensanchar los cauces para convertir la democracia participativa en práctica natural y cotidiana a fin de darle poder de decisión en el ámbito local a la comunidad organizada, fortaleciendo los mecanismos de concertación entre los sectores social y privado.
3. Promover los mecanismos necesarios para ampliar y modernizar la capacidad administrativa y técnica de los municipios, impulsando la capacidad de los cuadros técnicos de servicio.
4. Incorporación del Municipio al sistema nacional de planeación democrática a fin de integrar las necesidades de la base a la formulación de las políticas sectoriales, consolidando los sistemas municipales de planeación.
5. Establecer formulas financieras para que el Municipio promueva su propio desarrollo.

6. Redefinición de las políticas de ordenamiento territorial y resolución de los problemas de regularización de la tenencia urbana, así como a la formación de reservas territoriales, fortaleciendo la coordinación -- entre municipios de diferentes estados.
7. Revisión del marco reglamentario de la descentralización y el fortalecimiento municipal.

Con base en los fundamentos anteriores el Gobierno Federal pretende hoy por hoy, estimular el proceso de descentralización Federación - Estados - Municipios para darle así mayor impulso al nivel de vida municipal.

2.4 LOS LIMITES DE LA REFORMA EN EL DESARROLLO MUNICIPAL.

Tradicionalmente el Municipio ha sido considerado como una entidad netamente productora de servicios en virtud de su cercanía como instancia de gobierno a la comunidad.

El nivel de desarrollo de un municipio es determinado en -- función del incremento en forma sostenida de los niveles de cobertura de los servicios propios de su competencia, por lo consiguiente, el nivel de desarrollo municipal depende -

de la capacidad de éste de responder a las demandas locales de servicios.

En la actualidad los niveles de desarrollo de los municipios encuentran dos limitantes centrales desde el punto de vista económico; una interna manifestada por escasez de recursos propios, dada la poca capacidad real para incrementar y diversificar las fuentes de captación y otra externa, proveniente de la insuficiencia de las participaciones federales recibidas, producto de la inadecuada distribución de los recursos fiscales de la Federación hacia los Municipios.

Esta situación se ve reflejada en la desigual distribución de la dotación de servicios públicos en las regiones urbanas y rurales, normada por criterios políticos y de rentabilidad económica. Al respecto una investigación del Centro Nacional de Estudios Municipales destaca que "La carencia de servicios de infraestructura económica en la mayoría de los municipios del país es un problema estructural que se refleja en la penuria económica de las localidades y en la dependencia de las autoridades municipales con la Federación (12)".

(12) Olmedo Raúl, El Desafío Municipal. et. al., CIEM. Pág. 31.

Otro aspecto importante, lo constituye el funcionamiento - de la administración municipal que manifiesta actualmente limitaciones que impiden la cabal aplicación de los objetivos de la Reforma, frenando el proceso de desarrollo municipal.

Cabe señalar que las deficiencias en la organización y administración inciden en el desaprovechamiento y el mal manejo de los recursos, lo cual repercute en la inadecuada - distribución del gasto municipal que provoca serios desajustes en la estructura de su presupuesto de egresos y por ende una mayor pobreza.

Según investigaciones del CNEM "En el año de 1978, el 61% de los egresos municipales tuvieron que destinarse a gastos de administración mientras que sólo el 21% fueron invertidos en la realización de obras, el restante 18% se -- distribuyó en los demás rubros".

El desequilibrio en la distribución de los egresos origina el desequilibrio de su estructura administrativa y viceversa, inscribiendo de este modo la actuación del Gobierno Municipal en un círculo vicioso que le resta la posibilidad de orientar sus esfuerzos al análisis y establecimiento de nuevas fuentes alternativas de ingreso a fin de que fortalezca su hacienda.

La obtención de nuevos recursos para el Municipio es prerequisite indispensable para llevar a efecto la instrumentación de la Reforma de la Administración Municipal.

En párrafos anteriores se ha resaltado la importancia de la Reforma Municipal como instrumento para descentralizar la vida económica nacional y devolverle al Municipio así, su función de organizador político de la sociedad por su virtual vinculación y cercanía con los problemas locales de la comunidad transformándolo en agente promotor del desarrollo vía aumento de su capacidad para fomentar y estimular la actividad productiva.

Sin embargo en la realidad la viabilidad del proyecto de -- descentralización es truncada por la estrechez financiera que padecen los municipios, impidiéndoles en el mayor de los casos cumplir con su papel primario de prestador de - servicios.

Sumado a lo anterior, la estructura orgánica y administrativa de los ayuntamientos tiene una composición altamente centralizada, lo que a la vez es reflejo y producto de -- los esquemas altamente centralizadores de la administra-- ción de los poderes Federal y Estatal, misma que impide - el desenvolvimiento equilibrado de la administración de - los servicios públicos.

La excesiva centralización en la operación y en la toma - de decisiones, inhibe la eficiencia de la prestación de - los servicios y acentúa la precaria situación administra-- tiva local.

Esta situación, se torna más compleja con la transferen-- cia y especificación de facultades conferidas al Munici-- pio por virtud de las reformas al artículo 115 Constitu-- cional, las cuales han tendido a engrosar y complicar las estructuras administrativas de los gobiernos municipales.

En tal sentido, la estrategia de descentralización no puede fructificar debido al funcionamiento altamente centralizado de las estructuras orgánico - administrativas de los ayuntamientos.

Por lo anterior, resulta necesario que la estrategia de descentralización del Gobierno Federal se lleve hasta sus máximas consecuencias en el ámbito municipal mediante la búsqueda y selección de instrumentos viables de descentralización de la actividad de servicio de los ayuntamientos.

CAPITULO III.

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE CAMPECHE

- 3.1 La Política Estatal de Fortalecimiento Municipal
- 3.2 La Tipología Socioeconómica del Municipio de Campeche.
 - 3.2.1 Datos Socioeconómicos.
- 3.3 El Marco Jurídico.
- 3.4 Limitantes de la Ley Orgánica Municipal.

3.1 LA POLITICA ESTATAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL:

En atención a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, en materia de desarrollo Municipal, el gobierno del Estado de Campeche diseñó su política de fortalecimiento municipal, que como podrá observarse a continuación, no incluye criterios para la descentralización de atribuciones y recursos, y si denota el carácter paternalista de los apoyos estatales.

Así pues, el plan Campeche concibió la política estatal de fortalecimiento municipal bajo los siguientes lineamientos:

- a) Asesoría oportuna, eficaz y técnica al Municipio.
- b) Consolidación de su autonomía.
- c) Revisión de la estructura organizacional y de sus mecanismos de planeación.
- d) Capacitación de recursos humanos.
- e) Revisión cuidadosa de la legislación en la materia.
- f) Coordinación intergubernamental.
- g) Consulta popular permanente.

En la realidad las políticas expuestas en el plan estatal de desarrollo no dejan de ser sólo buenas intenciones del gobierno estatal truncadas en la actualidad por vicios administrativos de origen en el Gobierno Municipal.

Las principales vertientes de fortalecimiento del Plan Campeche, plantean apoyos de carácter externo para resolver esa problemática, descuidando los problemas que padece su organización interna las que en un momento dado -- resultan condicionantes para lograr la efectividad de dichos apoyos.

Lo anterior se confirma con el análisis de la política estatal de fortalecimiento municipal, manifestada en los últimos informes de gobierno (*), que se resume básicamente en dos puntos; promoción de las jornadas de modernización de la normatividad, el otorgamiento de apoyos al centro estatal de Estudios Municipales para el análisis de su problemática y cursos de capacitación política para presidentes municipales.

Por lo que se concluye que las políticas actuales de fortalecimiento distan mucho de lograr transformaciones sustanciales en la estructura de la administración municipal, puesto que no influyen en la resolución de los problemas de fondo que estos padecen.

(*) Tercer (1988), Cuarto (1989) y Quinto (1990) Informe de Gobierno, Abelardo Carrillo Zavala, Ediciones Concordia, Campeche México 1988.

3.2 LA TIPOLOGIA SOCIOECONOMICA DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE:

La tipificación de un Municipio implica la identificación del contexto económico y social que lo rodea. El procedimiento para establecer el tipo y características de un Municipio, requiere de la consideración de factores tales como la evaluación de los recursos disponibles, su grado potencial de desarrollo, las actividades predominantes de la población, que en su conjunto constituyen los factores generadores de la demanda de la comunidad hacia sus niveles cercanos de gobierno.

El Estado de Campeche cuenta con nueve municipios libres a saber: Calkiní, Campeche, Ciudad del Carmen, Champotón, Hecelchakán, Hopelchen, Palizada, Tenabo y Escárcega, este último de reciente creación. El Municipio de Campeche cuenta con una extensión territorial de 3,812 Km² de superficie, de un total de 50,812 Km² con que cuenta el Estado: y tiene como límites:

Norte: Golfo de México
Sur: Municipio de Hopelchen.
Este: Municipio de Tenabo.
Oeste: Municipio de Champotón.

3.2.1 DATOS SOCIOECONOMICOS:

El estado de Campeche cuenta con aproximadamente 528,824 habitantes (13), distribuidos a lo largo de los nueve municipios que integran la entidad. En el Municipio de Campeche, se encuentra la ciudad capital del Estado donde se concentra al rededor del 32.5% de la población total que expresada en números redondos es de 172,208 habitantes, la densidad demográfica es del orden de los 50.49 habitantes por Km².

El Municipio de Campeche, comprende según el artículo 14 de la Ley Orgánica del Municipio de 1981 aún en vigor:

- "a) La ciudad de Campeche, cabecera del Municipio.
- b) Dos secciones municipales, Pich y Tixmucuy.
- c) Cayo Arcas y las demás poblaciones, Ejidos - Rancherías y heredades que constituyen la circunscripción jurisdiccional del Municipio".

Las principales actividades económicas que se realizan en el Municipio en orden de importancia son: Agricultura, Pesca, Industria Extractiva del Petróleo, Ganadería, Silvicultura, Comercio, Industria de Transformación de Construcción, Eléctrica y de Servicios.

(13) Fuente: XI Censo General de población y vivienda 1990, cifras preliminares.

POBLACION RURAL:

Según datos del Censo de 1990, la población rural del municipio es del orden del 11% del total del número de habitantes del Municipio de Campeche.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA:

El porcentaje de población económicamente activa del Municipio de Campeche es del 53.37%. La tasa del crecimiento poblacional anual observada en el Municipio es del 2.32% el mayor índice de ocupación de la población activa lo absorbe principalmente el sector terciario, comercial y de servicios; en segundo orden el primario esto es básicamente actividades agrícolas y ganaderas y por último el secundario o sea la actividad industrial. (14)

COMERCIAL Y DE SERVICIOS:

Las actividades comerciales de mayoreo, menudeo, servicios de transportes, comunicaciones, establecimientos financieros de bienes muebles e inmuebles concentran el 26% del total de la población económicamente activa del Municipio.

(14) COPLADE, Servicio Estatal del Empleo de Campeche 1968.

Asimismo y dado que en el Municipio de Campeche se encuentra la capital del Estado se convierte en el centro de todas las actividades económicas que se realizan y a la par, en un importante centro de poder político sin embargo, pese al potencial de recursos con que cuenta el Municipio, presenta serias limitantes en la obtención de recursos financieros y de organización interna, que limitan su capacidad de respuesta ante las demandas locales.

AGRICULTURA:

En el municipio de Campeche se cultivan principalmente; soya, frijol, arroz, sorgo, maíz, sandía, aportando como medida de su volumen total el 15% del valor de la producción total del Estado (15), con excepción del cultivo de sandía que aporta el 60% de la producción total y el de soya y sorgo forrajero el 100%.

PRODUCCION ANUAL:

El Municipio cuenta con 80 hectáreas de pastos naturales y 13,600 hectareas de pastos inducidos, que en producción

(15) Fuente: COPLADECAM, Campeche, Cierre del año agrícola 1987.

constituyen el 21% y 3.6% del Estado. También existe un considerable porcentaje de la población avícola, de colonias de abejas y de porcinos.

PRODUCCION FORESTAL:

Gran parte de la actividad forestal se concentra en el Municipio, existiendo un aserradero, 19 astilleros de maderas, fábricas de artefactos de madera y chapa de triplay y una fábrica de muebles. También se cuenta con dos viveros con una capacidad aproximada de 6,000 plantas, de maderas preciosas, frutales y de ornato.

PRODUCCION INDUSTRIAL:

Las principales industrias establecidas son de:

- a) Construcción de barcos camaroneros de madera y fierro.
- b) Congeladoras y empacadoras.
- c) Procesadoras y envasadoras de miel.
- d) Elaborados de refrescos y gaseosa.
- e) Maquila y Transformación de madera.
- f) Minería no metálica.
- g) Una planta termoeléctrica.

- h) Industria maquiladora de arroz.
- i) Fabricación de harina de pescado.
- j) Fábrica de Maderas Laminadas.
- k) Fábrica de Parquet.

3.3 EL MARCO JURIDICO:

La estructura jurídica que legitima la actuación del gobierno municipal de Campeche, se basa fundamentalmente en el artículo 115 Constitucional. En el nivel estatal es regulada por la Constitución Política del Estado y Ley Orgánica Municipal en el nivel municipal por el Bando de Policía y Buen Gobierno y por los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general expedidas por el Ayuntamiento.

La base fundamental de la organización del Municipio se encuentra en la Ley Orgánica de los municipios de Campeche de 1981 aún en vigor, que establece la circunscripción jurisdiccional del Municipio, su forma de gobierno, su integración, sus atribuciones y las características de los servicios públicos que deben prestarse, así como las sanciones a incumplimientos de dicha Ley.

La estructura organizacional del Municipio de Campeche, establecida en dicha Ley se resume básicamente en los siguientes puntos:

- a) El gobierno municipal según los artículos 30 - 36 de dicha ley estará a cargo del Ayuntamiento, juntas municipales y comisarías.
- b) El Ayuntamiento es el órgano máximo de autoridad en el Municipio y estará integrado por 7 regidores y 2 síndicos, mediante elección popular directa, artículos 30 y 31.
- c) Los Síndicos jurídico y de hacienda, poseen la representación del Ayuntamiento para la celebración de actos jurídicos y el control y fiscalización de la tesorería respectivamente.
- d) Los Regidores, tienen la representación del Ayuntamiento para efectos de vigilancia y control de bienestar social, y el desarrollo municipal.
- e) Las Juntas Municipales son las responsables de cada una de las secciones en que se divide al territorio municipal y dependerán del Ayuntamiento respectivo. Su organización estará compuesta por un presidente, tres regidores y un síndico que serán elegidos junto con los integrantes del Ayuntamiento respectivo.

f) Comisarías Municipales; serán elegidas en planillas con los integrantes de los Ayuntamientos y de las Juntas Municipales con el objeto de apoyarlos en el cumplimiento de sus funciones.

g) El órgano supremo del Municipio es el Ayuntamiento y su poder ejecutivo es representado por el Presidente Municipal que deberá ser apoyado por dos organismos auxiliares: Las Comisiones de Planificación y Desarrollo y los Consejos de Colaboración Municipal.

Cabe mencionar que dicha ley sólo considera de manera general el desempeño administrativo de dos áreas medulares para el cumplimiento de sus funciones, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería.

En relación a la integración de nuevas áreas administrativas para mejorar el manejo interno, la Ley señala en su artículo 59, que el Ayuntamiento tiene facultad para crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y para la eficiente prestación de los Servicios Públicos Municipales.

Del mismo modo señala su facultad para promover en la esfera administrativa, lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que les señale la legislación precedente.

3.4 LIMITANTES DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL:

La Ley Orgánica de los municipios es el documento que se ocupa de establecer la forma de gobierno adoptada para su régimen interior, las bases de su división territorial, organización política y administrativa, que en suma, constituyen el soporte legal a través del cual se van a atender las demandas de la comunidad.

No obstante la anterior dicha Ley en el Estado de Campeche data de 1981 y aún carece de la incorporación de las Reformas Constitucionales al artículo 115.

Esta situación restringe al Municipio en el plano formal su capacidad de realizador de obras, de prestador, de servicios, de gestor y de promotor del desarrollo.

En virtud de lo anterior, resulta de particular importancia la adecuación de la Ley Orgánica Municipal a los preceptos constitucionales de Reforma, con el objeto de sentar las bases necesarias para que el Municipio pueda intervenir en:

- a) La planeación del desarrollo urbano y la administración de las reservas territoriales.

- b) La administración libre de su hacienda.
- c) La participación en el desarrollo integral.
- d) Favorecer su capacidad política de gestor y organizador de la sociedad.

Si bien es cierto que las limitaciones que padece el Municipio no van a ser salvadas con instrumentos puramente legales, también lo es que la adecuación de su marco jurídico, es el primer paso para lograrlo.

CAPITULO IV.

LA HACIENDA Y EL FINANCIAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE

4.1 La Hacienda

4.2 Las Fuentes de Ingreso del Municipio

4.2.1 Las Participaciones Federales en Campeche

4.2.2 El Impuesto Predial

4.2.3 Los Derechos.

4.3 Los Egresos

4.3.1 La Estructura del Gasto Municipal

4.4 Fuentes Adicionales de Financiamiento Municipal

ANEXO: Cuadro No. 1 Participaciones Otorgadas a los Municipios en 1986.

Cuadro No. 2 Participaciones Otorgadas a los Municipios en 1987

Cuadro No. 3 Presupuesto de Egresos Autorizado en 1986.

Cuadro No. 4 Presupuesto de Egresos Autorizado en 1987.

Cuadro No. 5 Cuenta Pública correspondiente al año de 1986.

Cuadro NO. 6 Cuenta Pública correspondiente al año de 1987.

Cuadro No. 7 Cuenta Pública correspondiente al año de 1988.

4.1 LA HACIENDA:

El Municipio de Campeche no ha sido ajeno a la insuficiencia crónica de recursos que padecen los municipios en general, proveniente por un lado de la concentración de los ingresos públicos en la Federación, manifestada en la disminución gradual de los montos porcentuales de las participaciones que reciben, y por otro, a la incapacidad de los ayuntamientos para generar recursos propios que le permitan autofinanciarse como una entidad prestadora de servicios.

La anemia de las finanzas municipales ha imposibilitado materialmente la asunción de las reformas constitucionales del artículo 115, y ha impedido que la instancia municipal rebase su papel de prestador de servicios para convertirse en promotor y conductor del desarrollo local. Por lo tanto resulta patente la necesidad municipal, de iniciar como tarea básica y fundamental la reestructuración y el fortalecimiento de su hacienda.

La poca disponibilidad de recursos económicos y el desajuste de la relación ingreso - gasto ocasiona, en el mayor de los casos, trastornos en el aparato administrativo y en la continuidad de los programas.

Es así que el desequilibrio en la estructura de la distribución de los egresos incide en la falta de capacidad para atender los requerimientos de la comunidad y por ende de las exigencias que amerita el buen funcionamiento de un Gobierno Municipal.

En tal sentido la poca disponibilidad de recursos, provoca desajustes en la estructura orgánica, desajustes que se traducen en: deficiencias del funcionamiento de los órganos administrativos, de la aplicación del gasto municipal, y del manejo de las fuentes de captación de recursos, cerrandose con esto, círculos viciosos en la esfera administrativa que le restringen al municipio la posibilidad de incrementar sus ingresos.

Por lo anterior, en párrafos posteriores se realiza una aproximación al análisis de las fuentes de ingreso actuales del Municipio de Campeche, y se analizan los rubros de egreso que impactan en mayor proporción al erario presupuestal de esta administración, con el objeto de determinar la situación real en que se inscribe actualmente la administración municipal.

4.2 LAS FUENTES DE INGRESO DEL MUNICIPIO.

La generalidad de los municipios se caracteriza por la irregular percepción de sus ingresos, en virtud del alto índice de evasión fiscal, condicionado en un momento dado por las deficiencias de su estructura administrativa, y por otra parte a la observancia de una estructura impositiva incongruente con los costos reales de reproducción de los servicios y del crecimiento inflacionario. Situación que contribuye al déficit presupuestal crónico.

Las fuentes de captación de ingreso, se clasifican en dos grandes rubros, ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios, son la fuente primaria de recursos del Municipio de Campeche y se integran según rubros establecidos por el presupuesto en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales, participaciones federales no fiscales, zona federal marítimo terrestre y transportación urbana.

Los ingresos extraordinarios provienen de la suma de ingresos susceptibles de obtener de personas físicas, mora-

les y de otros niveles de gobierno. Ejemplo: contribuciones y aportaciones de vecinos para obras públicas, subsidios y transferencias.

En párrafos posteriores se expone un breve análisis de las fuentes de ingreso más importantes de la hacienda del Municipio de Campeche.

4.2.1 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN CAMPECHE.

Las Participaciones Federales recibidas por el Municipio de Campeche representan un promedio aproximado al 70% del total de los ingresos de que dispone la administración municipal, según datos publicados en la cuenta pública 1986 y 1987 del H. Ayuntamiento. (Véase anexo cuadro 5 y 6).

Cabe mencionar como dato adicional importante que, las participaciones estatales que se reciben en los ocho municipios representan en promedio el 22.3% del gasto total del Gobierno del Estado, de cuyo monto el Municipio de Campeche recibe el 40% en virtud de su calidad de centro político del Estado (16). (Véase anexo Cuadro No. 1 y 2, participaciones otorgadas a los municipios, 1986 y 1987).

(16) OPIALECAM, Tercer Informe de Gobierno, Campeche, 1988.

El sistema de participaciones a Estados y Municipios está integrado por tres fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal (17), cuya distribución se norma con base en el sistema de coordinación fiscal.

Las participaciones que reciben las entidades federativas representan en su conjunto el 20% del total de ingresos - de la Federación aproximadamente.

El Fondo General aporta en promedio un 17% a las entidades federativas, de la recaudación total federal. El Fondo Financiero Complementario se constituye con el 0.5% de los ingresos públicos y se distribuye a entidades con menor capacidad de captación fiscal, del cual le corresponden un 20% a municipios; y por último el Fondo de Fomento Municipal que se compone del 5% adicional sobre las exportaciones de petróleo y se entrega íntegramente a los municipios.

En orden de importancia en la composición de los ingresos del Municipio de Campeche, se encuentra el servicio de --transportación urbana con un 14%, lo cual lo coloca a par

(17) Olmedo Raúl, Legislación Financiera y Política Financiera Municipal, CEM, México 1985, Ponencia.

tir de 1987 como la primera empresa de servicios con aportación al erario municipal. Cabe señalar que este monto no constituye una aportación neta porque en el renglón de los egresos del presupuesto son incluidos los gastos de operación y mantenimiento de éste.

4.2.2 EL IMPUESTO PREDIAL:

El impuesto predial representa una de las fuentes de ingreso potenciales más importante para los municipios en general.

La concentración de los ingresos de impuesto predial en los municipios representa una muy importante fuente de ingreso, sin embargo el Municipio de Campeche al igual que muchos otros municipios del país, no cuenta con la infraestructura administrativa adecuada para captarlos.

En la investigación realizada en el seno del Municipio de Campeche se determinaron los siguientes problemas en torno a la captación de este impuesto:

- a) Carencia de una Ley de Catastro municipal que le proporcione el soporte legal que requieren los procedimientos establecidos para determinar los montos de afectación porcentual con los que se califican los predios de la localidad. Actualmente la fijación de estos procedimientos se realizan de manera ilegal y arbitraria.

- b) Falta de sistemas administrativos que integren a los causantes de unidades habitacionales construídas por instituciones oficiales, que antes gozaban de exenciones prediales.

- c) Resistencia al pago del impuesto predial por parte de entidades paraestatales asentadas en la localidad y recurrencia a tácticas legales dilatorias.

- d) Desconocimiento en las zonas rurales de sus obligaciones en materia predial.

- e) Padrones catastrales desactualizados y falta de sistemas de cómputo modernos que procesen la información y revalóricen los catastros en forma automatizada.

- f) Los intervalos de actualización catastral quinquenales en vigor, son demasiado amplios, dado que su valor no -

ha crecido en consonancia con la realidad económica actual.

En 1988 la captación total por concepto de impuesto predial en el Municipio de Campeche fué de \$ 167'864,812.10,- cifra que representa en promedio el 1% del total de ingresos por concepto de impuestos del erario municipal, según datos proporcionados por la tesorería del Ayuntamiento. Cabe mencionar que el derecho de cobro del impuesto predial se le cedió el municipio a partir de 1984.

Los bajos niveles de captación del impuesto predial son indudablemente reflejo del atraso de la organización y de los sistemas administrativos que manejan los aspectos financieros del Ayuntamiento de Campeche.

4.2.3 LOS DERECHOS:

Los derechos según el Código Fiscal de la Federación, se definen como las contribuciones establecidas en la Ley por los servicios que presta el Estado en funciones de derecho público y representan en el nivel municipal, las contraprestaciones que recibe el Ayuntamiento en pago de los servicios administrativos que presta.

En la realidad los costos de los servicios públicos fundamentales a cargo del Municipio, no guardan una justa relación con el cobro de los derechos correspondientes, lo cual se debe a que la fijación de dichos montos son autorizados de manera unilateral por el Congreso por un lado, y por otro, a que los criterios de fijación tienen una fuerte connotación política que influye en la imagen del gobierno municipal hacia la comunidad.

La aportación del rubro de derechos al erario municipal en los últimos dos años ha sido en promedio del 4 y 5% respectivamente: porcentaje demasiado bajo si se considera que la prestación de servicios públicos absorbe la mayor parte del presupuesto de egresos.

4.3 LOS EGRESOS.

El análisis de la composición del ejercicio del gasto, refleja los desequilibrios de la estructura de la administración municipal y dice mucho del nivel de desarrollo de un municipio.

El análisis del gasto municipal es un elemento de mucha utilidad para la toma de decisiones y las previsiones a futuro del proceso de planeación.

Con el objeto de efectuar una aproximación al análisis de la estructura del gasto municipal, se efectuó una revisión de su presupuesto de egresos y de sus estados de ingresos y egresos en los últimos dos años posteriores a la Reforma Municipal.

En tal sentido, se pretendió integrar con el análisis de los estados de ingresos y egresos la composición y el comportamiento del gasto ejercido, para determinar los montos destinados a obras públicas, a la prestación de servicios públicos y lo destinado a gasto corriente y de administración.

Cabe señalar que la forma en que el municipio dispone su gasto público, es fiel indicador de su situación económica y del manejo de su organización interna.

Según datos manejados en el Presupuesto de Egresos de 1986, la administración entrante destinó un 36% a gasto corriente, un 15%, a servicios generales y un 48% en la obra pública. Es conveniente mencionar que por ser este el primer presupuesto elaborado por la administración entrante las cifras mencionadas no obedecen a una necesidad real, en virtud de que cada administración entrante desconoce aún las prioridades del gasto del municipio, aunque

debe cumplir con el compromiso de elaborar su presupuesto al inicio del trienio (Véase gráfica No. 3 página 82).

Para 1987, el presupuesto municipal de Campeche sufrió modificaciones sustanciales en comparación con el año anterior, 52% para gasto corriente, 40% para servicios generales y sólo el 8% en obra pública. (Véase gráfica No. 4) Página 83.

Cabe señalar que los presupuestos de ingresos y gastos sólo pueden ser ejercidos por el período administrativo en gestión, en detrimento de la continuidad de los programas y el funcionamiento de la organización municipal.

4.3.1 LA ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL.

El presupuesto de egresos del Municipio de Campeche se ha estructurado y clasificado tradicionalmente por áreas de actividad administrativa, tal y como se puede apreciar en los cuadros anexos número 6 y 7, páginas 85 y 86.

Con este tipo de estructura se identifica solamente, cuánto se ha gastado cada uno de los órganos integrantes de la estructura administrativa, pero es difícil determinar cuáles son los porcentajes reales de inversión destinados

a la obra pública y lo ejercido en gastos de administración, y en servicios públicos.

Como dato indicador se contempla en el presupuesto de 1986 un gasto ejercido en la Dirección de Obras Públicas del 33% y en 1987 del orden del 24% como muestra el cuadro anexo 3, sin poderse determinar la naturaleza de los otros tipos de gastos, esto es gasto de inversión, de operación, de administración y de mantenimiento.

Otro factor que contribuye a la incertidumbre de este tipo de información lo es el hecho de que en los últimos meses del año cuando las partidas presupuestales asignadas a las diversas áreas administrativas se han agotado, comienzan a cargarse las erogaciones hacia aquellas partidas presupuestales que no han agotado su presupuesto, sin que para ello existan procedimientos para hacer las transferencias presupuestales previas requeridas, mismas que deberían ser sujetos de aprobación del Cabildo.

Sin embargo y dada la experiencia obtenida en el Municipio de Campeche, es importante resaltar que uno de los rubros más fuertes de egreso, es el pago de la nómina, la cual absorbe aproximadamente el 60% de los egresos totales.

Según cifras proporcionadas por la Dirección Municipal de personal en 1988 el Ayuntamiento contaba con una plantilla de personal de 1481 trabajadores de los cuales 1391 - eran empleados activos y los demás jubilados, esta última cifra comparada con el total de habitantes del municipio representa la existencia de un trabajador por cada 180 habitantes.

Según investigaciones del CNEM, los municipios con mayor grado de desarrollo como Acapulco y Cardenas Tabasco, -- cuentan con un promedio de 1972 y 2058 habitantes por cada empleado, lo cual refleja una mayor potencialización de sus recursos humanos.

Estos datos son indicativos de los vicios administrativos del Ayuntamiento, que han ocasionado la existencia de una nómina bastante obesa que representa una pesada carga para el erario municipal y una traba para su desarrollo.

El crecimiento y complejidad de la nómina se debe básicamente a la aplicación de criterios indiscriminados para la contratación del personal que más que a una necesidad obedecen en el mayor de los casos a compromisos de orden político.

Otro elemento que también contribuye a acentuar este problema lo constituyen los cambios cíclicos de administración, dado que ocasionan considerables aumentos en la plantilla de personal existente, que se van a sumar a los empleados heredados de los regímenes precedentes.

De conformidad con los datos manejados por el sistema de nóminas del total de empleados activos, sólo el 31% o sea 439, se ubican en la prestación directa de servicios públicos, tales como agua potable, alumbrado, aseo urbano, recolección de basura, barrido a mano, parques y jardines, conservación de calles y acción social, el 21% se destina al pago de servicios personales de la policía municipal.

Un 9% se destina al pago de prefectos y conserjes de escuelas primarias y secundarias como servicios de apoyo a la educación, y el restante 39% lo absorben los servicios de administración en general, lo que contribuye a engrosar el gasto corriente de la organización municipal.

El exceso de personal sin utilidad en las áreas administrativas, la falta de un reglamento interior, la falta de capacitación y la existencia de un alto índice de personal que ingresa sin reunir los requisitos mínimos de aptitudes y conocimientos; son los elementos que obstaculizan la eficiencia de la administración municipal.

La fórmula más sencilla para resolver estos problemas sería el despido de personal que no justifique el sueldo que devenga, pero ello ocasionaría un foco de conflicto y el deterioro de la imagen política del Presidente Municipal en turno ante la comunidad.

Por lo anterior, es necesario entonces el replanteamiento de nuevas fórmulas de trabajo, más políticas y más organizadoras que puedan contribuir a superar las deficiencias de la administración del Ayuntamiento de Campeche.

4.4 FUENTES ADICIONALES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL:

La solución al problema de insuficiencia de recursos del municipio ha sido motivo de preocupación para algunos autores, que han señalado una amplia gama de recursos y opciones para aumentar la captación de ingresos.

Al respecto el CNEM establece como fuentes de solución - exteriores al municipio (18):

- a) Reforma Constitucional Federal y Estatal, para redistribuir esferas de competencia y otorgar mayor independencia a los municipios para determinar sus fuentes y utilización de sus recursos.
- b) Una Reforma Fiscal que proporcione mayor cantidad de impuestos a los municipios y que aumente su participación en los impuestos federales, estatales y especiales.

Y al interior:

- a) Una Reforma Administrativa que busque la creación de organismos en los municipios destinados a coordinar y canalizar los apoyos recibidos de la Federación, - Estado y particulares con la participación activa de ambos niveles.

Otros autores señalan la posibilidad de generar ingresos extraordinarios estableciendo las siguientes propuestas- (19):

(18) Glorido Raúl, et. al. "El Desafío Municipal", op. cit. página 12)

(19) Castillo de la Peña José J., Financiamiento para el Desarrollo urbano (BANDERAS) y Sánchez Silva Mario, Recaudación Tributaria y Empresas Municipales.

- a) Emisión de títulos de deuda pública apoyados en alguna dependencia federal para financiar proyectos de inversión recuperables.
- b) Establecer bonos de ingresos, o sea una obligación emitida para financiar empresas productivas autofinanciables que cubran con sus ingresos el capital y los intereses de su deuda avalados con alguna propiedad, con -- respaldo del gobierno del Estado.
- c) Establecer contribuciones especiales de mejoras en la iniciativa privada.
- d) Establecimiento de empresas públicas municipales, para influir en el comportamiento de la actividad económica nacional.
- e) Actualización permanente de los registros de contribuyentes.
- f) Mejorar las bases para la captación de impuesto.
- g) Procurar el equilibrio entre gasto y financiamiento.

Del buen manejo que tengan las finanzas municipales dependerá en gran medida el aumento y la mejoría de los servicios públicos lo cual constituye el mejor indicador del desarrollo de un Municipio.

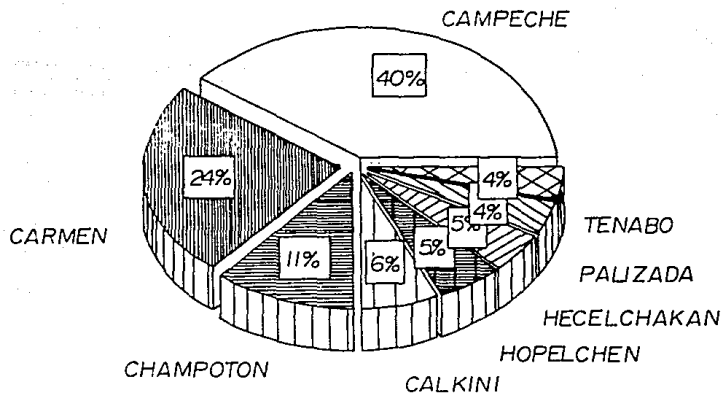
ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

PARTICIPACIONES OTORGADAS A LOS MUNICIPIOS

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO No . I

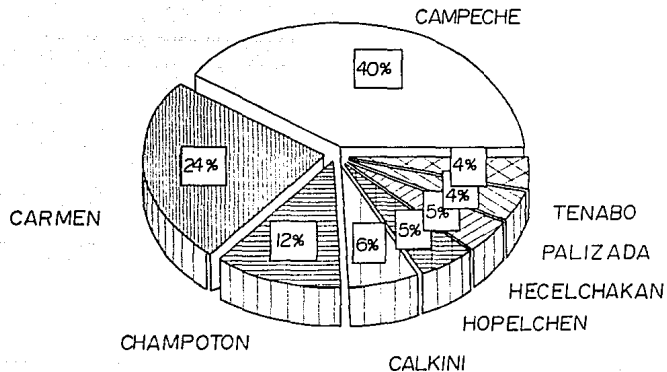
* No incluye Fracciones.



PARTICIPACIONES OTORGADAS A LOS MUNICIPIOS

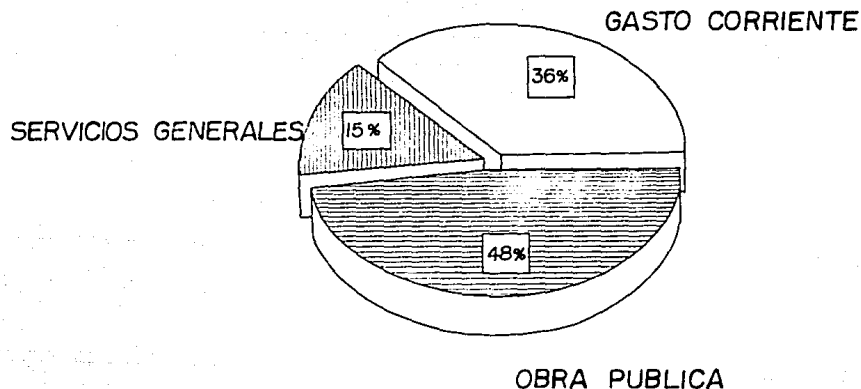
(MILLONES DE PESOS)

CUADRO No. 2



PRESUPUESTO DE EGRESOS AUTORIZADO

CUADRO No. 3



FUENTE: Presupuesto de Egresos del
H. Ayuntamiento, 1986
DO 2 de Enero 1986.

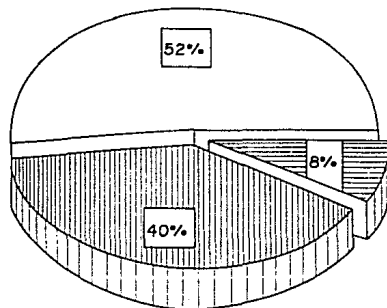
1986

82

PRESUPUESTO DE EGRESOS AUTORIZADO

CUADRO No. 4

GASTO CORRIENTE



OBRA PUBLICA

SERVICIOS GENERALES

FUENTE. Presupuesto de Egresos del
H. Ayuntamiento 1987.
DO. lo. de Enero de 1987.

1987

HONORABLE AYUNTAMIENTO DE CAMPECHE 86 - 88

CUENTA PUBLICA CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1986.

C U A D R O No. 5

SALDO INICIAL AL 1o. DE ENERO DE 1986.

\$ 11'651,865.19

más:

I N G R E S O S

I M P O R T E

P O R C E N T A J E

Impuestos	\$ 174'515,155.23	6
Derechos	157'380,299.77	5
Productos	69'906,481.11	2
Aprovechamientos	83'003,549.57	3
Participaciones	2,252'982,875.39	73
Otros Ingresos	338'446,366.09	11

\$ 3,076'234,727.36

Total de Ingresos

\$ 3,087'886,592.35

E G R E S O S

RAMO I. Presidencia	\$ 22'867,921.08	.6
RAMO II. Secretaría	15'204,810.52	.4
RAMO III. Tesorería	352'495,005.50	10
RAMO IV. Oficialía Mayor	121'194,276.87	3
RAMO V. Dirección de Obras Públicas	1,163'425,054.49	33
RAMO VI. Admón. de Merc., Rastro y Pant.	84'923,427.84	2
RAMO VII. Acción Social	251'636,658.07	7
RAMO VIII. Consejo de Colab. Municipal	9'243,110.67	.2
RAMO IX. Direc. Gral. de Pol. y Tto. Mpal.	239'299,239.36	7
RAMO X. Erogaciones Diversas	593'220,070.12	17
RAMO XI. Inversiones	313'764,892.92	9
RAMO XII. Transporte Urbano	255'210,622.56	7
RAMO XIII. Jubilaciones y Pensiones	30'881,161.50	.8
RAMO XIV. Deuda Pública	109'791,544.45	3

\$ 3,563'157,795.95

Déficit del Ejercicio 1986

\$ (475'271,203.60) 8

=====

HONORABLE AYUNTAMIENTO DE CAMPECHE 86 - 88
CUENTA PUBLICA CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1987.

C U A D R O N o . 6

<u>I N G R E S O S</u>	<u>I M P O R T E</u>	<u>P O R C E N T A J E</u>
Impuestos	\$ 281'846,388.85	4
Derechos	289'995,540.35	4
Productos	238'249,571.05	3
Aprovechamientos	174'256,618.75	2
Participaciones	4,738'487,176.94	66
Transportación Urbana	967'881,331.97	14
Otros Ingresos	<u>476'587,429.34</u>	
Total de Ingreso 1987.	(100%)	\$ 7,167'304,157.25
 <u>E G R E S O S</u>		
RAMO I. Presidencia Municipal	\$ 89'729,544.36	1
RAMO II. Secretaría	112'468,790.46	1
RAMO III. Tesorería	1,253'737,945.17	15
RAMO IV. Oficialía Mayor	1,362'299,355.97	16
RAMO V. Dirección de Obras Públicas	2,021'027,233.61	24
RAMO VI. Dirección de Mercados, Rastro y Pant.	244'981,531.36	3
RAMO VII. Dirección de Acción Social	612'309,168.56	7
RAMO VIII. Org. Descentralizado D.I.F. Mpal.	48'417,929.80	.6
RAMO IX. Direc. Gral. de Pol. y Tto. Mpal.	509'071,238.75	6
RAMO X. Comité de Planeación, Evaluación y Cont.	11'501,320.00	.1
RAMO XI. Dirección Gral. de Personal y Des. Econ.	28'164,467.28	.3
RAMO XII. Org. Descentralizado T.U.M.	732'895,026.11	8
RAMO XIII. Erogaciones Diversas	791'512,860.50	9
RAMO XIV. Inversiones	58'338,229.76	1
RAMO XV. Jubilaciones y Pensiones	81'451,996.00	1
RAMO XVI. Deuda Pública	<u>589'530,353.21</u>	7
Total de Egresos 1987		<u>\$ 8,587'442,990.90</u>
Déficit del Ejercicio		<u>\$ (1,420'138,833.65)</u>

HONORABLE AYUNTAMIENTO DE CAMPECHE 86 - 88

CUENTA PUBLICA CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1988.

C U A D R O N o . 7

<u>I N G R E S O S</u>		<u>I M P O R T E</u>
Impuestos	\$	430'601,161.25
Derechos		753'666,255.14
Productos		453'903,781.20
Aprovechamientos		288'630,637.76
Participaciones		10,592'342,504.58
Transportación Urbana		2,059'059,882.00
Otros Ingresos		906'597,029.08
Total de Ingreso 1987	\$	15,484'801,251.01
 <u>E G R E S O S</u>		
RAMO I. Presidencia Municipal	\$	397'729,544.36
RAMO II. Secretaría		298'501,488.83
RAMO III. Tesorería		719'483,538.43
RAMO IV. Oficialía Mayor		246'233,648.50
RAMO V. Dirección de Obras Públicas		5,605'648,191.12
RAMO VI. Dirección de Mercados, Rastro y Pantcones		577'369,835.93
RAMO VII. Dirección de Acción Social		1,577'027,152.35
RAMO VIII. Org. Descentralizado D.I.F. Municipal		177'457,033.15
RAMO IX. Dirección General de Policía y Tránsito Municipal		1,014'992,451.73
RAMO X. Comité de Planeación Evaluación y Control		56'491,124.90
RAMO XI. Dirección General de Personal y Desarrollo Económico		81'629,252.61
RAMO XII. Org. Descentralizado T.U.M.		1,951'443,002.60
RAMO XIII. Regidurías		127'216,990.13
RAMO XIV. Erogaciones Generales		194'986,479.00
RAMO XV. Inversiones y Reservas		79'314,483.13
RAMO XVI. Jubilaciones y Pensiones		222'495,469.00
RAMO XVII. Deuda Pública		2,096'621,226.24
Total Egresos 1988	\$	15,434'368,557.49

C A P Í T U L O V.

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

- 5.1 Servicios Públicos y Desarrollo Municipal
 - 5.1.1 Tipología de los Servicios Públicos.
 - 5.2 Problemática de los Servicios en el Municipio de Campeche
 - 5.2.1 Los Fraccionamientos Habitacionales
 - 5.2.2 Asentamientos Humanos Irregulares
 - 5.3 Reproducción de los Servicios Públicos
 - 5.4 La Organización Municipal.
 - 5.4.1 La Estructura Orgánica
 - 5.4.2 Los Sistemas Administrativos
 - 5.5 Diagnóstico de la Organización Municipal
- ANEXO: Cuadro No. 8 Crecimiento Poblacional de -
Campeche 1950 - 1980

5.1 SERVICIOS PUBLICOS Y DESARROLLO MUNICIPAL:

Tradicionalmente y por definición, el Municipio representa una entidad netamente productora de servicios. - Las reformas al artículo 115 Constitucional señalan de manera específica la responsabilidad de los Ayuntamientos en Servicios Públicos.

El nivel de desarrollo de un municipio se determina en función del incremento sostenido de los niveles de cobertura de los servicios, en proporción directa al tamaño de la población.

5.1.1 TIPOLOGIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:

Los servicios públicos municipales según su naturaleza se clasifican del siguiente modo (20):

a) Servicios Públicos Básicos:

Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Calles y Banquetas, Alumbrado Público.

(20) Clasificación enunciada en el Municipio Mexicano, CEM, México 1985 página 218.

b) Servicios Públicos Complementarios:

Limpieza, Mercados, Centrales de Abasto, Educación, Panteones, Rastros y Edificios para la gestión Municipal.

c) Servicios Públicos de Seguridad:

Seguridad Pública, Tránsito, Bomberos, Atención Médica de Urgencia.

d) Servicios de Protección a la Comunidad:

Salud, Prevención de Desastres, Protección Ambiental, -
Comunicación Social.

e) Servicios de Bienestar Social:

Animación Municipal, Parques y Jardines, Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural.

5.2 PROBLEMÁTICA DE LOS SERVICIOS EN EL MUNICIPIO DE CAMPECHE:

La continuidad del proceso de urbanización, el crecimiento natural de la población, la migración del campo y los asentamientos irregulares, son factores que contribuyen a presionar la demanda de servicios en los municipios, particularmente en los urbanos.

La prestación de los servicios, implica para un Municipio - la ejecución de obra pública destinada a la construcción de la infraestructura adecuada para el servicio.

La tendencia deficitaria de los presupuestos municipales ha impedido que los ayuntamientos posean la capacidad necesaria para absorber los costos de la infraestructura propia - para la prestación de los servicios de su competencia.

Actualmente la dotación de los servicios públicos en Campeche se encuentran limitados por la insuficiencia de recursos, lo cual trae aparejada la siguiente problemática:

- a) Carencia de obras de infraestructura que permitan la - - prestación de servicios.
- b) Bajos niveles de recuperación de los derechos por servicios en virtud de las políticas de precios y tarifas bajas.
- c) Costos elevados para el establecimiento de los servicios básicos, dado el incremento poblacional constante y el - establecimiento de asentamientos irregulares.

La insuficiencia financiera del Municipio ha repercutido en

su capacidad para invertir en obras de infraestructura de servicios que permitan ampliar su capacidad instalada y peor aún, lo ha limitado en el mantenimiento de la infraestructura disponible.

Lo anterior ha traído como consecuencia una cada vez mayor intervención del Gobierno del Estado que propicia aún más la dependencia municipal, acentuando la tendencia deficitaria de los servicios públicos y generando la duplicación de funciones de ambos niveles de gobierno.

5.2.1 LOS FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES:

Un factor de vital importancia en la problemática de servicios en Campeche lo constituye el caso de los conjuntos habitacionales. El crecimiento poblacional de las zonas urbanas ha ameritado en la última década mayores apoyos del nivel Federal y Estatal para la construcción de viviendas; razón por la cual en los últimos años han proliferado grandes conjuntos habitacionales, tanto de interés social como residencial, financiados por diversas dependencias federales, INFONAVIT, ISSSTE, FONHAPO, sin ser articulados y reglamentados, por un programa director urbano de crecimiento. (Vease gráfica No. 8.- Crecimiento poblacional 1950 - 1980) página 107.

La construcción de estos nuevos conjuntos habitacionales en diferentes puntos de la ciudad son fuente de presión en la demanda de servicios hacia el Ayuntamiento, dado que generan de manera colectiva y dispersa, nuevas necesidades de transporte, agua, alumbrado, seguridad pública, drenaje y alcantarillado.

La carencia de un marco normativo y administrativo del Ayuntamiento en los procedimientos de entrega de estos fraccionamientos por parte de las entidades federales -- responsables, ha restado la posibilidad de capitalizar esas nuevas demandas hacia el pago correspondiente del Impuesto Predial y de Derechos. Para convertirlo así en fuentes importantes de ingreso para la reproducción de los servicios.

5.2.2 ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.

El fondo legal representa el patrimonio territorial del Municipio, la naturaleza de la administración del fondo legal debido a su injerencia en las colonias populares, es uno de los aspectos más vulnerables y conflictivos de los gobiernos municipales, porque ello contribuye a acentuar las presiones en la demanda de servicios públicos.

La migración de la población rural hacia la ciudad ha propiciado el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, principalmente en cerros y zonas periféricas a la ciudad. Estos asentamientos una vez que han formado un conglomerado comienzan a exigir servicios básicos: agua y electrificación, paralelamente a ello, se convierten en una fuente de presión para el Ayuntamiento ante la exigencia de sus respectivos títulos de propiedad.

La entrega de un título de propiedad implica tácitamente para el gobierno municipal, la responsabilidad formal ante la comunidad de la dotación de los servicios básicos, situación que resulta comprometedor para éste, dada su incapacidad financiera, lo que conlleva a la existencia de un foco potencial de conflictos.

La solución a este problema radica básicamente en el establecimiento de programas de desarrollo urbano y asentamientos humanos que permitan un crecimiento urbano racional.

5.3 REPRODUCCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:

En páginas anteriores se han planteado cuales han sido las causales principales que afectan la insuficiencia financiera que padecen los municipios en general, así como las condiciones socioeconómicas que circunscriben y condicionan la prestación de los servicios públicos en el municipio de Campeche.

En este contexto resulta particularmente importante destacar que, los servicios públicos que se prestan a la comunidad son en el mayor de los casos subsidiados y/o sufragados por los diversos niveles de gobierno.

La crisis financiera municipal es motivo por demás fundamentado para que el municipio de hoy, abandone su carácter paternalista y subsidiario de los servicios públicos e incremente su participación como organizador de la sociedad.

En tal sentido cabe señalar que "la mayor parte del volumen de nuevas demandas proviene de un sector cuya capacidad para aportar y participar en el financiamiento de los servicios es sumamente limitada. Sin embargo es en estos grupos donde se observa mayor disposición a

organizarse para cooperar y mayor grado de solidaridad en organizaciones de tipo vecinal"(21).

Otros aspectos que influyen de manera decisiva son las débiles políticas de captación de recursos, manifestadas básicamente en los montos captados por el establecimiento de derechos, que en esencia, constituyen la contraprestación ó la contrapartida económica generada por la prestación de un servicio.

En consecuencia la relación existente entre la demanda de servicios y la capacidad de respuesta de los Ayuntamientos, no ha encontrado el punto de ajuste y de equilibrio económico necesario para poder atender cabalmente los requerimientos de la comunidad.

Ejemplo de la situación enunciada, lo constituyen en la ciudad de Campeche, el servicio de recolección de basura domiciliaria, cuyas cuotas son totalmente obsoletas. En el mismo caso estan los servicios de: transporte urbano, desazolve de drenajes que es totalmente gratuito, los servicios de jardinería y limpieza a centros de enseñanza, el alumbrado, embanquetado, e instalación

(21) Durán García Javier "La Planeación de los Servicios Públicos en las Ciudades en Expansión", Revista Estudios Municipales No. 2 Editorial CEM, México 1965, Página 114.

de tomas domiciliarias de agua potable y los de pavimentación y bacheo, como los más significativos.

En la ciudad de Mérida por ejemplo existen algunos servicios de caracter básico como la recolección de basura y la limpieza y desazolve de drenajes que estan concesionados a particulares y funcionan como empresas que son rentables. Es de particular importancia señalar -- que la falta de servicios públicos tienen un costo social más elevado para la comunidad y el Municipio que -- aquéllos que son susceptibles de ser sufragados monetariamente.

5.4 LA ORGANIZACION MUNICIPAL:

El Municipio en la actualidad es la entidad responsable de la prestación de los servicios públicos locales, de la organización de su comunidad, de la realización de -- obras y de la gestión y promoción del desarrollo local.

La estructura a través de la cual la administración va a atender las demandas que plantea la comunidad en forma especializada es la organización, motivo por el cual

las funciones de la organización deben de establecerse en relación a los requerimientos locales.

La organización municipal esta constituida por la ordenación y agrupación funcional de sus recursos económicos y humanos, cuya reglamentación general está basada en la Ley Orgánica Municipal.

No obstante, la organización municipal se ha caracterizado tradicionalmente por deficiencias en su aparato administrativo, nacidas de la insuficiencia financiera y de la injerencia de la Federación y el Estado en sus -- asuntos internos.

Los problemas que se presentan en la organización interna, restringen la continuidad del proceso de planeación así como la de los programas locales. Existen diversas variables que determinan y condicionan los procesos administrativos; clasificadas para efectos del presente - estudio según su naturaleza de origen, en externas e internas.

LAS VARIABLES EXTERNAS E INTERNAS:

Su influencia proviene del medio ambiente socioeconómico que la rodea: crisis, inflación, devaluación y recesión, concentración del ingreso, desigualdad social y --centralización económica.

"A nivel municipal este fenómeno se manifiesta por un lado en el desfase de la regionalización económica y la regionalización política territorial y, por ---otro, en la existencia de unos cuantos municipios desarrollados y de una gran mayoría de municipios que se enfrentan a la penuria económica. El proceso centralizador de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico de los municipios del país (22)".

Por otro lado, la desigual distribución que realiza la Federación del total de los ingresos públicos hacia los Municipios representa sólo el 20% del total de las parti

(22) Clodo Faíl "Legislación Financiera y Política Financiera con respecto al Municipio", CEM, México 1984.

cipaciones totales recibidas por los Estados, mismas que restadas a las disminuciones del gasto público y al entorno inflacionario incurren en la tendencia deficitaria de los erarios municipales.

Entre las variables internas que influyen y condicionan el buen funcionamiento de la administración municipal, cabe destacar fundamentalmente: las normas jurídicas, los sistemas administrativos, el manejo de sus haciendas, la composición de su estructura orgánica y la falta de planeación, que en su conjunto, componen la organización interna de un Gobierno Municipal.

5.4.1 LA ESTRUCTURA ORGANICA:

La composición de la estructura orgánica de la administración del municipio de Campeche es regulada de manera general por la Ley Orgánica Municipal del Estado. Su órgano de máximo nivel jerárquico es el Cabildo, en el segundo se encuentra el Poder Ejecutivo Municipal, con 2 organismos auxiliares el Consejo de Colaboración y el Comité de Planeación; en un tercer nivel se integran tradicionalmente 3 áreas sustanciales, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y la Oficialía Mayor, responsable de los servicios generales.

En el 4o. nivel jerárquico se encuentran las Direcciones - que integran la organización del Ayuntamiento, y que en un momento dado denotan la naturaleza de la división del trabajo en las funciones básicas, mismas que van a marcar los rasgos distintivos de una administración municipal.

En el trienio 1986 - 1988 de la administración municipal - de Campeche, la organización se integraba de la siguiente forma:

a) Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas:

Tiene a su cargo la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios, la regulación del suelo urbano y la prestación de los servicios públicos básicos.

b) Dirección de Gobernación:

Responsable de la organización política de la comunidad y conductor de la gestión de las juntas vecinales.

c) Dirección de Desarrollo Económico y Personal:

Responsable de las actividades de fomento y estímulo -- del desarrollo local y del manejo y control de los recursos humanos.

d) Dirección de Agua Potable:

Tiene a su cargo la vigilancia y mantenimiento de la infraestructura establecida de agua potable del municipio y del personal.

e) Dirección de Acción Social:

Responsable de los servicios de diversión y entretenimiento de la comunidad y de los actos cívicos.

f) Dirección de mercados, Rastros y Panteones:

Se ocupa del mantenimiento, conservación y control sanitario de las instalaciones y vigila las condiciones de higiene de los comerciantes fijos y ambulantes.

g) Dirección del D.I.F.:

Es la encargada de la organización de promotores voluntarios y de los servicios de asistencia social a la comunidad.

h) Dirección de Ingresos:

Tiene a su cargo el manejo financiero y la promoción de la captación de recursos propios vía impuestos.

i) Dirección General de Tránsito y Policía Municipal:

Esta Dirección está incorporada a la coordinación de seguridad pública del Gobierno del Estado y es responsable de la seguridad de los ciudadanos del municipio.

j) Dirección de Catastro:

Responsable de la revalorización, cuantificación y actualización catastral de los causantes del Municipio.

k) Dirección del Transporte urbano:

Administra y opera el sistema municipal de transporte urbano.

Es de señalarse que la división funcional de la estructura administrativa del municipio de Campeche, no contempla un área responsable para la prestación de los servicios públicos básicos, tales como limpieza, drenaje y alcantarillado a diferencia de otros municipios más desarrollados, sin embargo se han creado áreas a nivel de direcciones, para la proporción de servicios de carácter complementario tales como Acción Social, Desarrollo Económico y Gobernación.

La creación de áreas administrativas con el nivel de Direcciones implica para la administración municipal, la asignación de un presupuesto y la dotación de recursos humanos y materiales con el consiguiente incremento del gasto corriente.

Razón por la cual, los criterios para integrar las áreas administrativas de la organización municipal, deben obedecer sólo a las necesidades reales de la población y a la identificación y jerarquización de su problemática así como a la capacidad financiera disponible. Con base en esto debe de definirse la estructura orgánica y/o la división del trabajo de los objetivos y programas municipales de gobierno.

Otro elemento que cabe destacar en el funcionamiento de la organización municipal es la centralización que presenta la toma de decisiones existente, misma que conduce a inhibir al desarrollo normal del proceso administrativo.

Lo anterior se explica cuando se observa que la tendencia del crecimiento de la estructura orgánica en el municipio es horizontal, debido a la creación de nuevos departamentos directivos con la misma jerarquía a fin de incrementar la especialización en el desempeño de las funciones, y/o otorgar posiciones políticas al equipo de trabajo.

El ensanchamiento en forma horizontal de la estructura orgánica se caracteriza por la ausencia total de departamentos de supervisión, por su virtual dependencia directa con el órgano central de decisiones, la Presidencia Municipal. Esta dependencia ocasiona retardos en la ejecución de los programas, puesto que en el mayor de los casos son relegados hasta la revisión y autorización del ejecutivo municipal.

En tal sentido se observa una composición altamente centralizada en el manejo de los recursos y de las decisiones lo cual constituye espejo y reflejo del funcionamiento de la administración federal.

5.4.2 LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS:

La falta de normatividad en la organización y en los procedimientos administrativos no permite sistematizar las actividades y el proceso administrativo, y mucho menos incorporarle técnicas de apoyo lo cual contribuye a un comportamiento un tanto anárquico de la actuación municipal y al dispendio de los pocos recursos con que cuenta.

Es de señalarse, que el Municipio de Campeche aparte de regirse por una Ley Orgánica obsoleta, no cuenta con un reglamento de organización interno que delimite las responsabilidades, funciones y áreas de competencia de cada uno de los órganos administrativos que componen su estructura orgánica.

La carencia de reglas de índole administrativa ocasiona duplicaciones en el desempeño de las funciones y falta del deslinde necesario de responsabilidades para el manejo de los recursos económicos, todo ello en detrimento de los recursos de la organización municipal.

5.5 DIAGNOSTICO DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL:

A continuación se reseñan algunos de los principales -- problemas que alteran el equilibrio del desarrollo orga nizational del municipio de Campeche.

EN EL ASPECTO JURIDICO:

- a) Ley Orgánica ambigua, imprecisa y desactualizada.
- b) Falta de una estructura que respalde suficientemente la obligatoriedad de las decisiones tomadas por el - Ayuntamiento y asuma las atribuciones de la reforma del artículo 115 Constitucional.
- c) Ausencia de modificaciones en la constitución local para que en reglas claras y definidas el Estado - - transfiera atribuciones al Municipio.

EN EL ASPECTO ADMINISTRATIVO:

- a) Ausencia de un reglamento de organización interna.
- b) Falta de sistematización y reglas en los procedimien tos y estructuras administrativas.

c) Deficiencias en la organización interna y en el manejo de los recursos.

d) Centralización Administrativa.

EN EL ASPECTO ECONOMICO:

a) Insuficiencia de los recursos transferidos al municipio.

b) Incapacidad para generar recursos propios.

c) Desequilibrio entre gasto y financiamiento.

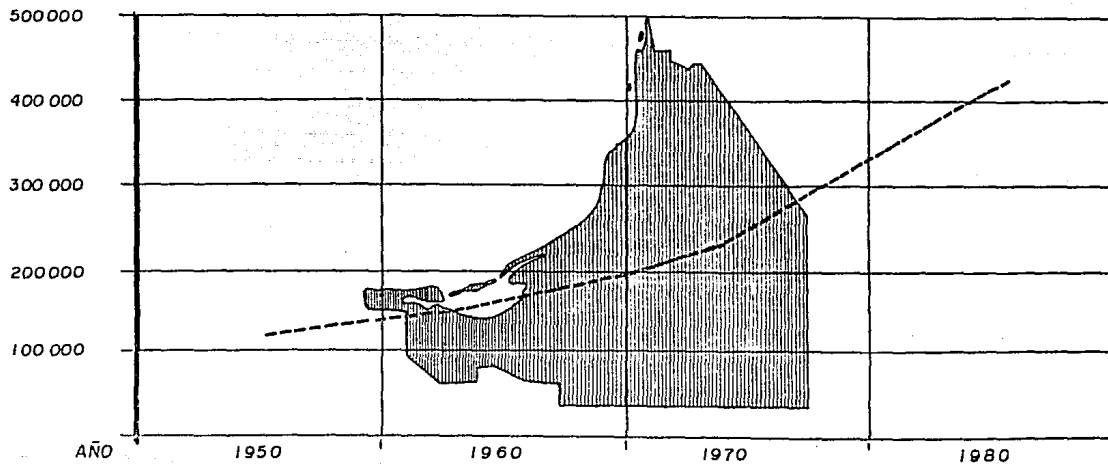
d) Excesivo gasto corriente.

e) Demanda de servicios públicos superiores a la limitada capacidad de ingreso.

CRECIMIENTO POBLACIONAL 1950 - 1980

HABITANTES

CUADRO No. 8



C A P I T U L O VI.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, OPCION MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

6.1 El Contenido de la Descentralización.

6.1.1 Limites de la Política Estatal de Descentralización.

6.2 Paramunicipales; Instrumento para la Descentralización Administrativa de la Actividad Municipal.

6.3 Empresa Pública Municipal, Alternativa para el Desarrollo de los Servicios Públicos.

6.3.1 Ventajas de la Descentralización Administrativa en el Ambito Municipal.

6.4 Perspectivas para la Descentralización Administrativa.

6.1 EL CONTENIDO DE LA DESCENTRALIZACION:

Hasta hoy, diversos autores han señalado una variada gama de posibilidades y soluciones para restituir la fortaleza del Municipio, y devolverle su caracter de célula básica de nuestra organización política. Una de ellas, la más importante, es la tesis de la descentralización de la actividad pública del Estado en el nivel municipal de gobierno, con el objeto de impulsar un proceso de desarrollo integral con equilibrio.

La tesis de la descentralización, consiste en proponer modificaciones sustanciales en cada uno de los niveles de gobierno, para reestructurar competencias entre Federación, estados y municipios, con el objeto de redistribuir el poder público del Estado y sus recursos.

De tal suerte parece ser que la descentralización, se ha convertido actualmente en la mejor opción del Estado para superar las trabas de su actividad socioeconómica e impulsar el desarrollo que debido a la difícil situación de nuestra economía se ha visto seriamente comprometido.

Sin embargo la inercia centralizadora del Estado en la Federación, se resiste a la redistribución del poder. Las bases jurídicas para iniciar el proceso descentralizador de la actividad pública del Estado, plasmadas en el artículo 115 Constitucional, no fueron precedidas de la descentralización de los recursos económicos suficientes.

Pues si bien a los municipios se les otorgaron nuevas responsabilidades en las Reformas a la Constitución, no se le concedieron los recursos necesarios para asumirlas, acentuando eso sí, su debilidad como instancia de gobierno en la sociedad.

"Al respecto el Centro de Estudios Municipales concluye en que, la descentralización y el fortalecimiento del Municipio son formas de la redistribución del poder hoy altamente concentrado; poder económico, político y cultural. Es la excesiva concenctración y centralización del poder en territorios y grupos de población restringidos lo que esta bloqueando y frenando el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad para que nuevamente se desarrollen y ejerzan sus beneficios sobre la nación (23)".

(23) Olmedo Raúl, et. al "Desafío Municipal", página 149.

Tradicionalmente el poder se ha concebido como la suma constante, sin embargo la tesis de descentralización manejada por los estudiosos en la materia, sostienen que la descentralización no implica pérdida de poder sino - "Por el contrario el poder es susceptible de incrementarse y de multiplicarse vía la descentralización y redistribución del poder existente. Creando tantos polos de poder como municipios tenga la nación se crearán tantas fuentes de nuevo poder (24)".

En resumen el contenido de la descentralización implica forzosamente la delegación de poder, de autoridad y de recursos, para inducir, transformar y potencializar la organización de los recursos humanos y materiales de la comunidad con miras a la generación de riqueza y mejores niveles de bienestar en la población.

En tal sentido, las prerrogativas de la descentralización del poder del Estado en los gobiernos de Estados y Municipios se fundamentan básicamente en los siguientes puntos:

(24) Olmedo Raúl, et. al "Desafío Municipal" página 150.

- a) Aprovechamiento racional de los recursos locales -
- b) Prestación oportuna y mejoría en los servicios públicos locales y regionales.
- c) Generación de riqueza y superación de los niveles de bienestar de la población.
- d) Fortalecimiento de la organización municipal.
- e) Impulso al desarrollo regional.
- f) Redistribución de la riqueza y el ingreso.
- g) Desarrollo integral equilibrado.

En virtud de lo anterior el proceso descentralizador de la actividad pública recién iniciado por el Estado, debe realizarse del mismo modo al interior de los municipios.

La composición de la organización en el nivel de gobierno municipal es también de tendencia centralizadora y refleja en menor escala los vicios en que se inscribe el funcionamiento del nivel federal de gobierno; centralización de decisiones, de recursos y de poder.

6.1.1. LIMITES DE LA POLITICA ESTATAL DE DESCENTRALIZACION:

El proceso descentralizador del Estado basado en la redistribución de competencias, facultades y responsabilidades de su poder público en los municipios vía la reforma del artículo 115 Constitucional resultó en la práctica un proyecto inconcluso más del Gobierno Federal.

En la realidad dicha reforma más que lograr la descentralización real de facultades, le transfirió mayores responsabilidades que no fueron precedidas de recursos suficientes para asumirlas pues por un lado la captación por concepto de impuesto predial es mínima y por otro las leyes de coordinación fiscal, que establecen los criterios de asignación de recursos a los municipios vía participación federales, no sufrieron modificaciones sustanciales.

La opción municipal para generar fuentes alternas de recursos tales como el impuesto predial, no ha tenido buen resultado, pues la legislación concerniente presenta algunas lagunas legales; tal es el caso de las entidades paraestatales asentadas en los municipios quienes se niegan al pago de dicho impuesto, pese a ser una obligación constitucional, alegando no estar considerados dentro de sus estatutos internos y por lo que utilizan el recurso del amparo en el mayor de los casos.

Y no solo esto, los ordenamientos legales vigentes en la materia de captación del impuesto predial han desprotegido al municipio, pues si bien existen ordenamientos que establecen la obligatoriedad general de su pago, su aplicación práctica se enfrenta a lagunas legales al establecer que solo pagarán impuesto predial aquéllas entidades paraestatales que determine la Sedue y obviamente a estas alturas la Sedue no se ha ocupado ni se ocupará de dictaminar quiénes son las que pagarán o no tal impuesto, pues ello sólo le ocasionaría problemas políticos gratuitos.

De tal modo que el proceso descentralizador del Estado fundamentado en la redistribución de competencias, responsabilidades y facultades, solo funciona en la práctica como bandera política, pero con poca aplicación práctica.

Ahora bien esto no quiere decir que en la solución de los problemas del municipio influyan solo circunstancias externas tales como las políticas de coordinación fiscal para captar mayores recursos, sino también se tienen que reconocer los de organización interna ya mencionados en el capítulo IV y V de este trabajo, que a la vez son consecuentes del esquema centralizador de la Federación.

Es así que la viabilidad de la realización del proyecto de descentralización iniciado por el Estado, deberá ser sustentada de la misma manera en la redistribución del poder en los Ayuntamientos.

"Para ser efectiva y productiva la descentralización de be llevarse hasta sus últimas consecuencias: no tan sólo se trata de que la Federación redistribuya poder -- hacia el Estado y hacia el municipio se trata también -- de que el Presidente Municipal redistribuya poder en -- los ayuntamientos (25)".

6.2 PARAMUNICIPALES INSTRUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZA CION ADMINISTRATIVA DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL.

Actualmente y debido a la difícil situación económica -- que afronta la vida municipal, han surgido una diversidad de análisis y enfoques tendientes al incremento de las fuentes de captación de recursos de los Ayuntamientos.

(25) Omedo Raúl, et. al "El Desafío Municipal", op cit, página 153.

En tal sentido y dadas las particulares condiciones económicas en que se encuentra inscrito el Municipio en la actualidad, particularmente en el caso de los municipios eminentemente urbanos y/ó en transición, el presente análisis ha concluido en que la instrumentación de estrategias de descentralización por los gobiernos municipales, es la alternativa más viable de que disponen los Ayuntamientos; para el desarrollo de los servicios públicos y el saneamiento de sus finanzas.

En el mismo orden de ideas, se ha considerado a la empresa paramunicipal como el instrumento básico para la descentralización de la actividad municipal de servicio.

Esta concepción se basa fundamentalmente en el análisis de las condiciones económicas y sociales que rodean al municipio y a la influencia de éstas, en las formas de la organización interna municipal.

De tal suerte que el Municipio en la actualidad presenta - estructuras administrativas con una composición altamente centralizada, que se traducen en deficiencias de su organización interna, mal uso de sus recursos y desequilibrios en los estados de ingresos y gastos presupuestales, mismos -- que en un momento dado, limitan la asunción de las nuevas atribuciones constitucionales del artículo 115.

El camino tomado por las condiciones económicas imperantes, hoy imponen al municipio la necesidad de desechar los viejos esquemas populistas de subsidio paternalista, hacia las comunidades y replantear nuevas alternativas de solución -- para su fortalecimiento.

Los Ayuntamientos deben capitalizar su cercanía a la vida política y económica de la comunidad para influir e inducir su conciencia política y del mismo modo capitalizar el carácter nato que poseen, de líder y organizador político de la población.

La fórmula para lograrlo, estriba en la organización de la comunidad y en el mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta. En este contexto la empresa paramunicipal -- se erige en la figura idónea para llevar a cabo dicho proceso e integrar la participación de los diversos sectores sociales.

Es a través de la empresa paramunicipal que el municipio -- podrá descentralizar su actividad pública de servicio, -- allegándose para ello, de diversas figuras jurídicas tales como fideicomisos, organismos descentralizados y/o empresas que funcionen en forma compartida y corresponsable con la participación estatal y privada de los diversos sectores sociales de la comunidad.

La delegación de autoridad y de recursos en empresas destinadas a la procuración de aquéllos servicios públicos - susceptibles de recuperación económica, tales como la recolección de basura, limpieza y desazolve de drenaje, y - agua potable, permitirá la autoreproducción equilibrada - del servicio y la vigorización de las estructuras orgánico administrativas del municipio.

6.3 EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

En estos momentos resulta de vital importancia despertar en las comunidades la conciencia de que los servicios deben de ser sufragados a sus costos reales, vía la contraprestación correspondiente; los derechos, cuyos montos deberán representar los gastos de inversión e infraestructura. Del mismo modo se deben instrumentar cuotas de consumo que cubran los costos de operación y mantenimiento del servicio.

La determinación de las cuotas y derechos deberán ser de la competencia exclusiva de los municipios, aún cuando - éstos sean decretados por la legislatura local.

Es en este contexto donde se debe concebir el proceso de la Reforma Municipal descentralizando la prestación de aquellas actividades que debido a su naturaleza sean susceptibles de operar en forma autónoma.

En tal sentido la constitución de empresas paramunicipales, son un magnífico instrumento de política económica local, cuya figura jurídica es propicia para reproducir la prestación de servicios públicos e involucrar la asociación del municipio con capital privado y social.

La existencia de empresas públicas municipales se justifica ampliamente cuando se orientan a la resolución de problemas de servicio público y/o cuando se destinan a la producción de bienes y servicios para competir con las empresas privadas en mercados locales, siempre y cuando así lo dicte el interés público.

En el contexto económico actual de los municipios el funcionamiento de tales empresas debe poseer una connotación empresarial que exija competitividad y eficiencia.

Si bien es cierto que en la práctica se han dado casos en donde dichas empresas operan con déficits y constitu

yen una carga para los ayuntamientos debido en el mayor de los casos, a problemas de organización interna que - han ocasionado la venta de las mismas, también lo es el hecho de que constituyen un magnífico instrumento para la regulación e impulso de la actividad económica y social del Estado en todos los sectores.

Las políticas del adelgazamiento del sector paraestatal que viene realizando el Estado no se contraponen a la - existencia de la empresa pública sino a una política de reordenación de dicho sector, antes muy numeroso y disperso en torno a las actividades estratégicas del país y a la optimización de sus recursos.

La venta de empresas públicas que realiza el Estado, -- obedece según la versión oficial, a "Un redimensionamiento del sector paraestatal para reforzar las entidades - ubicadas en áreas estratégicas y prioritarias a fin de fortalecer la rectoría del Estado en el desarrollo del país(*)".

La idea de empresa paramunicipal o empresa pública municipal, corresponde a la de una organización productiva, comercial o de servicios públicos, en cuyo capital so--

(*) Pichardo Pagaza "El Cambio Estructural en la Empresa Pública", Revista Modernización y Empresa Pública. Edit. Colegio Nacional de Economistas, México 1988, Página 10.

cial hay participación del Municipio y de productores - del sector privado y social.

La empresa municipal contemplada dentro de este orden - de ideas puede representar una estrategia central para efectuar hasta las últimas instancias las políticas de descentralización y desarrollo regional que inspiraron la Reforma municipal.

"...La relación entre la demanda social de servicios pú - blicos y la capacidad de los gobiernos para satisfacer - las deben encontrar un punto de ajuste para ser posible que ante un panorama de limitación de recursos se aprovechen al máximo los fondos públicos, la capacidad de - trabajo y los servicios (26)".

Así pues, el punto de ajuste y de equilibrio entre la - oferta y la demanda de los servicios lo constituye la - participación y la organización cívica ciudadana, mis - mas que pueden ser canalizadas vía la constitución em - presas paramunicipales susceptibles de reproducir aque - llos servicios sujetos a contribuciones de consumo.

(26) Dueñas García, Javier "La planeación de los servicios públicos en las Ciuda - des en Expansión", Rev. Estudios Municipales No. 2 Mar - Abril de 1965.

El campo de acción de las empresas municipales es amplio; en el renglón de los servicios públicos tales como agua potable, drenaje y alcantarillado pueden ser -- constituidas por capital municipal y estatal; en el caso de mercados, transporte público y recolección de basura pueden ser asociados con capital privado.

En el rubro de empresas productivas y comerciales tienen como campo la industria, agroindustrias, agrícolas, forestales, pesqueras, minería, vivienda, construcción, -- comunicaciones y talleres de todo tipo; en cuyo caso -- pueden participar conjuntamente con el capital municipal, el capital privado y social.

Cabe mencionar que pese a que existen algunas experiencias de particulares asociados con el Municipio en empresas de transporte urbano y recolección de basura, el capital privado se muestra renuente a las inversiones -- en servicios públicos.

Sin embargo en el caso de empresas productivas existe -- un mayor interés por asociarse en paramunicipales y correr riesgos en forma conjunta con el capital municipal.

6.3.1 VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL AMBITO MUNICIPAL:

La diversidad de condiciones existentes en cada municipio, requiere la adopción de formas específicas para la consecución de su desarrollo atendiendo a la potencialidad de sus recursos y a la naturaleza de sus actividades predominantes.

El rol de los municipios en el desarrollo debe rebasar su circunscripción geográfica en cuanto se transforme en promotor auténtico de descentralización de la vida económica nacional.

El Municipio debe revitalizarse para que adquiera y desarrolle sus capacidades, para lograrlo debe constituirse en el punto de partida del diseño y estrategias de descentralización y desarrollo regional, hasta ahora reservadas a la Federación, en tanto que también es el destinatario final de ambos procesos de política nacional.

Las políticas de descentralización y el desarrollo regional deben derivarse de las propuestas de los sectores sociales y de los planes estatales de desarrollo. Como demanda social la descentralización requiere la simplificación de los aspectos administrativos y como proceso dinámico, intenta revertir la tendencia centralizadora del poder a los estados y municipios.

Las paramunicipales representan un mecanismo de participación que amplía la capacidad empresarial de los ayuntamientos y posibilita la intervención en los procesos productivos. En tal sentido el Municipio puede aprovechar los sistemas de concertación social e incorporar nuevos organismos y mecanismos de gestión para optimizar el manejo de recursos.

La empresa municipal con el concurso de los Estados, Municipios y la sociedad, ofrece la posibilidad de participar activamente en la promoción económica y en la prestación de los servicios públicos de la circunscripción territorial que le corresponde.

La descentralización de funciones del Municipio hacia empresas paramunicipales ofrecen como ventajas:

- a) La obtención de fuentes alternas de financiamiento para reproducir los servicios y/o obras de infraestructura en un punto de equilibrio económico y social.
- b) Personalidad jurídica propia para facilitar una gestión autónoma y celebrar actos de derecho, de manera más oportuna y eficaz.
- c) Configuración de un patrimonio propio, con participación de particulares y sectores sociales.
- d) Conformación de una estructura orgánica administrativa especializada atendiendo las necesidades propias del servicio.
- e) Instrumentación de sistemas de evaluación a través de los órganos de gobierno de las paramunicipales.
- f) Delegación de la autoridad municipal para agilizar la toma de decisiones correspondiente.
- g) Instrumentación de una política fiscal coherente con los costos reales de operación.

- h) Autoreproducción del servicio en un marco de equilibrio económico y social.
- i) Generación de empleos.
- j) Coadyuvar al incremento de la oferta de servicios públicos.
- k) Apoyar las fuentes de ingreso al generar utilidades y contribuciones locales.

6.4 PERSPECTIVAS PARA LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa de la actividad municipal, es el punto de partida para que cobren vigencia los principios de descentralización de la vida nacional iniciados por el Estado con las Reformas al Artículo 115 Constitucional.

En teoría estos principios son factibles y sin embargo en la práctica se requiere establecer las bases necesarias y el marco propicio para que se den las condicio--

nes reales y objetivas que amerita un proceso descentralizador.

Por tal motivo, se ha considerado como elemento clave para sustentar este proceso descentralizador, una reforma administrativa integral del Municipio orientada básicamente a la reestructuración de su organización, sus sistemas administrativos y sus finanzas; a fin de potencializar los recursos existentes y ampliar sus márgenes de captación de recursos.

Entre la amplia gama de posibilidades que aún poseen los municipios para superar sus problemas se concluyen como determinantes básicas, para iniciar una reforma administrativa integral que conduzca a la modernización del municipio de Campeche, las siguientes propuestas:

- a) Reforma a la Constitución local y a la Ley Orgánica de los municipios del Estado, para la delimitación de competencias establecidas por el artículo 115 Constitucional. Actualización de los reglamentos relacionados con la fijación de impuestos.

- b) Establecer sistemas, procedimientos y normas administrativas en las áreas de servicios que presenten problemas de organización y operación, para mejorar el funcionamiento de su organización interna.

- c) Promover y auspiciar la formación de equipos de proyectos y grupos de consultoría para identificar la factibilidad de concesionar aquellos servicios que puedan administrarse a través de empresas paramunicipales.

- d) Jerarquizar y determinar prioridades en la demanda de obras de infraestructura y servicios públicos.

- e) Instrumentar campañas publicitarias para sensibilizar e inducir cambios de actitud en la ciudadanía, concientizándola de la importancia social de su participación y aportación económica, para reproducir y mejorar la prestación de los servicios públicos.

- f) Fortalecer e incrementar la capacidad de gestión del Presidente Municipal ante las diversas instancias -- públicas de gobierno y privadas para negociar prerrogativas en beneficio de la comunidad.

C A P I T U L O ~~1~~ VII

LA CONSTITUCION DE UNA EMPRESA PARAMUNICIPAL, EL CASO DEL TRANSPORTE URBANO MUNICIPAL

7.1 La Experiencia Municipal en la Constitución de una Empresa de Servicio.

7.2 Limitantes en la Descentralización del Transporte Urbano.

7.3 Algunas Consideraciones para el Establecimiento de Empresas Paramunicipales.

7.3.1 Procedimientos para la constitución de una Paramunicipal.

ANEXO: Proyecto de Ley para la Institución Descentralizada de una empresa de Servicio Público de Transporte Urbano.

Cuadro No. 9 Relación Ingreso - Costo de Operación
T.U.M. Sept. 1988.

Cuadro No. 10 Aplicación Porcentual del Ingreso --
T.U.M. Sept. 1987.

Cuadro No. 11 Aplicación Porcentual del Ingreso --
T.U.M. Sept. 1988.

7.1 LA EXPERIENCIA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION DE UNA EMPRESA DE SERVICIO.

El servicio público de Transporte Urbano actualmente re presenta una problemática añeja de las zonas urbanas, - debido a factores de carácter económico, social y polí- tico.

En lo económico, la adquisición de unidades para la pro porción del servicio representa un alto volumen de inver- sión que sumada a los costos considerables de manteni- miento y a la tasa inflacionaria existente; lo convier- ten en una inversión de alto riesgo.

En el aspecto social, la constante migración del campo a la ciudad origina un crecimiento anárquico, progresi- vo y disperso en la demanda de dicho servicio.

En lo político existe un rezago en la imposición de po- líticas de tarifas hacia los pasajeros debido al carác- ter paternalista y de apoyo social que caracterizan a - las autoridades estatales y municipales, toda vez que - restan los niveles de cobertura del servicio en la po- blación.

La experiencia del Municipio de Campeche en la creación de una empresa municipal de transporte urbano para la resolución de tales problemas ha abierto una brecha que puede formar el camino y la vía para sanear servicios públicos tradicionalmente subsidiados y promover su desarrollo.

En esta tarea, la participación del Gobierno Municipal ha tenido un papel relevante para lograr la reproducción de un servicio en un marco de equilibrio económico.

La trascendencia de lo anterior, radica en el esfuerzo realizado por el Ayuntamiento de Campeche, para resolver una problemática social específica organizando e involucrando la participación comunitaria y permitiéndole el ahorro significativo de sus recursos financieros.

La empresa de transporte urbano resulta novedosa en la medida que coadyuva a revertir la tendencia deficitaria del presupuesto municipal en materia de servicios públicos y replantea la actitud paternalista y subsidiaria de su financiamiento.

El servicio de Transporte Urbano en la ciudad de Campeche se inició bajo una concesión del Municipio hacia una sociedad cooperativa denominada "ESperanza".

Sin embargo durante el transcurso, la operación del servicio presentó dificultades de liquidez financiera, repercutiendo en su cobertura y en la constante petición de subsidios hacia el Gobierno Estatal, dado su carácter socialmente necesario.

Por lo que administraciones municipales anteriores incurrieron en apoyos, vía subsidios y adquisición de unidades nuevas, transfiriéndolas para su administración a la mencionada cooperativa.

No obstante dicha medida poco fué lo que contribuyó a resolver el problema del transporte, la administración de la concesión estaba inscrita en vicios de administración debido a malos manejos y problemas en su organización interna que impedían el cabal cumplimiento de los objetivos de servicio que la creó.

En 1985, la comunidad campechana a través de los foros democráticos de consulta popular establecidos en la Campaña por la gubernatura del Estado, reclamaron la intervención de los niveles de gobiernos Estatal y Municipal para la resolución de un problema que en esos momentos resultaba prioritario para la comunidad urbana.

Por tal motivo las administraciones, estatal y municipal anteriores, con el objeto de evitar, un problema social de mayores dimensiones, tomaron la decisión de adquirir unidades como apoyo, y las transfirieron para su administración y operación a la concesionaria del Transporte Urbano.

Dichas medidas resultaron insuficientes, por lo que para 1985, en el marco de los foros de consulta popular establecidos, la población solicita la intervención del Gobierno del Estado y Municipio para proporcionar una solución satisfactoria al problema.

Debido a lo anterior el Ayuntamiento creó en 1985 un departamento administrativo, cuya operación inicial la constituyeron 3 unidades donadas por el gobierno del Estado.

En febrero de 1986 el Municipio de Campeche en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica Municipal, rescata de la Cooperativa Esperanza, las 31 unidades de propiedad municipal, creándose la Dirección de Transporte Urbano Municipal; "T.U.M." como parte integrante de la estructura orgánica del Ayuntamiento.

Sin embargo a medida que se consolidaba su presencia en el sistema de Transporte, se encontró ante una serie de limitantes en su operación, una de ellas la más importante, ha sido la falta de bases jurídicas necesarias para sustentar la legalidad de su operación como dependencia generadora de servicios y recursos.

Actualmente el Transporte Urbano Municipal (T.U.M.) pese a estar constituida como una Dirección dependiente del H. Ayuntamiento, funciona en la práctica como una empresa generadora de servicios y de recursos propios aunque como tal está sujeta a contraer obligaciones y derechos a través de los órganos del Ayuntamiento.

La desconcentración administrativa y la falta de bases legales que legitimen su funcionamiento, han ocasionado a medida de que esta empresa se ha ido desarrollando, limitaciones en su desenvolvimiento. En virtud de la experiencia práctica obtenida en el seno de ésta empresa, se pudieron detectar los siguientes problemas:

A D M I N I S T R A C I O N

PERSONAL:

Se carece de un reglamento interior de trabajo que estipule específicamente los derechos y obligaciones de los trabajadores del T.U.M., en virtud de estar inscritos en el marco jurídico de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Municipio, la cual no es congruente con las necesidades laborales exigidas por el servicio, como podrá - observarse a continuación.

Las condiciones generales de trabajo estipuladas para -- los trabajadores del Ayuntamiento difieren considerablemente de las requeridas para el correcto funcionamiento del T.U.M.

En el caso del Municipio la jornada de trabajo es de 7 -- horas de Lunes a Viernes, en el T.U.M. esta es de 8 -- horas diarias de Lunes a Sabado invariablemente, todo lo -- cual repercute en una fijación disímbola de los días hábiles y pago de salarios considerados para determinar la tabulación de vacaciones, prima vacacional, aguinaldos, -- días de descanso ~~reajustes~~ entre el Ayuntamiento y el T.U.M.

De respetarse la observancia de la Ley Municipal de Trabajadores se gravaría financiera y operativamente el -- funcionamiento de la administración del transporte incrementándose considerablemente los costos en servicios personales, por concepto de horas y turnos extras, vacaciones, prima dominical, permisos económicos y demás -- percepciones.

Todo lo anterior repercute en la observancia ilegal de las condiciones generales de trabajo del T.U.M., al ca -- recer de las bases jurídicas necesarias para su correc -- to funcionamiento.

ADQUISICIONES:

La centralización existe en el sistema de adquisiciones influye negativamente en los costos de operación del -- servicio de Transporte Urbano Municipal, en virtud del seguimiento de un trámite centralizado que resulta eng -- roso y lento para efectuar compras cuyas demoras amen -- tan la permanencia de las unidades en los patios de re -- paración, esto obviamente restringe posibles ingresos -- en la recaudación susceptible por obtenerse en esa uni -- dad, pero sobre todo en el servicio.

Del mismo modo, impide llevar el seguimiento y record del gasto empleado por unidad, puesto que el pago es mancomunado con el Ayuntamiento. Las facturas no regresan al -- Transporte Urbano Municipal, con lo cual es imposible llevar un control estricto del gasto ejercido.

Todo lo antes expuesto implica el aumento en costos de -- operación de la empresa, puesto que cualquier retraso en el sistema de pagos, no solo influye en el tiempo de unidades en los patios de reparación sino que aumenta los -- costos de adquisición en virtud de la ausencia de descuentos por pronto pago. Esto resulta incongruente si se considera que existen ingresos diarios disponibles por recaudación en el Transporte Urbano Municipal.

MANEJO DE FONDOS:

Con el objeto de optimizar el manejo de recursos se estableció una cuenta de cheques para agilizar los lapsos de pagos, esta medida ha tenido pocos resultados favorables, en virtud de que los cheques expedidos deben ser firmados por la tesorería, lo que obviamente incide en el retraso de la programación de pago y en la falta de manejo

de posibles productos financieros que pudieran obtenerse por inversiones con los excedentes diarios registrados - en la cuenta de cheques. Este control se considera innecesario toda vez, como se ha mencionado con anterioridad la documentación original es presentada posteriormente - al Ayuntamiento para su autorización y registro presupuestal.

TOMA DE DECISIONES:

Dada la centralización administrativa que presenta el manejo del T.U.M., la toma de decisiones debe observar todo un trámite el cual resulta lento para lograr el funcionamiento óptimo del servicio. Esto representa una limitante debido al papel netamente operativo de esta empresa, - que requiere de la flexibilidad y agilidad constante en sus procesos administrativos; puesto que de ello depende el nivel de eficiencia y los recursos que se obtengan.

Debido a todos los problemas expuestos en párrafos anteriores se ha considerado necesario y de vital importancia para la consolidación y el desarrollo de la participación municipal en los sistemas de transporte la institución descentralizada del servicio de Transporte Urbano, con -

personalidad jurídica y patrimonio propio.

La descentralización administrativa permitirá a la organización, atender oportunamente los requerimientos que genera cotidianamente el servicio, del mismo modo permitirá - incorporar aspectos técnicos con mayor intensidad agilizando la resolución de problemas operativos.

Con base en lo anterior, se podrá sustentar el establecimiento de una estructura financiera sólida capaz de responder y garantizar el objeto social de servicio que inspiró la participación del Gobierno Municipal.

7.2 LIMITANTES DE LA DESCENTRALIZACION DEL TRANSPORTE - URBANO.

Erróneamente el principio de descentralización en algunos niveles de Gobierno ha sido desvirtuado, toda vez que ha sido asociado con la pérdida de poder, dado que se concibe el funcionamiento administrativo descentralizado como una insula aislada de la toma de decisiones del Gobierno Municipal sin considerar que dicho funcionamiento esta sujeto al control político y administrativo de una junta de Gobierno, bajo el mando del presidente municipal.

Actualmente y pese a la autosuficiencia financiera de la Dirección de Transporte Urbano Municipal, (vease cuadro No. 9, relación de ingreso, costo de operación de 1987 acumulado hasta septiembre de 1988), aún no se ha logrado el proceso de descentralización, hasta hoy sólo ha habido una desconcentración geográfica y parcialmente de recursos, sin delegarle patrimonio y toma de decisiones.

La inercia centralizadora de la administración municipal y los problemas que padece su organización interna han relegado los beneficios que traería consigo la descentralización de su actividad de servicio.

El concepto de la descentralización apenas germina en la élite burocrática que aún se resiste al cambio, debido a la persistencia de los viejos esquemas de la administración municipal.

7.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE EMPRESAS PARAMUNICIPALES EN CAMPECHE:

La participación del Ayuntamiento de Campeche, en la conformación de una empresa generadora de servicios, au

tofinanciable, se realizó de una manera un tanto casuística, al calor de las demandas en materia de transporte urbano que presentó la población en los foros de consulta popular previos a la campaña a la gubernatura estatal, por lo que no fúe inscrita en un marco normativo de regulación y de planeación.

Por tal motivo las posibilidades de expansión de estas empresas dependerán en gran medida de la constitución del marco jurídico necesario para regular su actuación, así como de la identificación de prioridades y estrategias, inscritas en un marco de planeación del desarrollo municipal.

Debido a lo anterior, la existencia de la empresa pública, así como la normatividad de su marco de actuación, deberá ser correlacionada con las reformas pertinentes a la: Constitución Política del Estado, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, Ley Orgánica de los Municipios y el Reglamento de Organización Interna del Ayuntamiento.

La insuficiencia de recursos y las crecientes demandas de la población forman el imperativo que debe animar al Municipio, para rebasar su papel pasivo de prestador de servicios y convertirse en el organizador y promotor -- del desarrollo de su comunidad.

Las estrategias de fortalecimiento municipal y de impulso al desarrollo deben de considerar del mismo modo, la seccionalización de los municipios por regiones; con el objeto de homogeneizar los aspectos geográficos, económicos y sociales, para definir prioridades e instaurar empresas que respondan a las características pecu-- liares de éstas.

La constitución, regulación y organización de entidades públicas municipales se pueden realizar a través de novedosos instrumentos, tales como los Fideicomisos, Fondos de Fomento Socioeconómico Regional, para vincular - la acción de tales entidades con los propósitos y prioridades económicas del programa estatal de desarrollo.

Los municipios del Estado de México poseen amplia experiencia en la constitución de paramunicipales, vía la - integración de los fondos de fomento económico regional

(FOMECA) para canalizar los recursos financieros necesarios y movilizar el ahorro de las comunidades y municipios en términos empresariales.

De esta manera se ha insertado el funcionamiento de tales empresas en la estrategia de desarrollo integral -- otorgándole dirección a la descentralización y desconcentración administrativa.

De tal modo que su ámbito de influencia sea susceptible de extenderse hacia la promoción de la participación de los sectores sociales, privados y del apoyo económico -- necesario para la formación de empresas de capital mixto.

El patrimonio inicial de estos fondos se realiza vía -- la gestión y coordinación municipal con el Gobierno del Estado quien adopta la figura de Fideicomitente.

7.3.1 PROCEDIMIENTO PARA LA CONSTITUCION DE UNA PARAMUNICIPAL:

En relación al procedimiento para crear empresas paramunicipales, cabe señalar que no existe una forma única -- para estructurar la creación de una empresa paramunicipal.

Aunque cabe mencionar que cuando existe la participación del Estado, ésta debe de ser avalada por el Congreso del Estado, y cuando en ella participen los sectores social o privado, que atienden a normas del derecho común, sólo requieren del registro notarial correspondiente.

El procedimiento que observa la constitución de una empresa de esta naturaleza es en una primera instancia la concepción del proyecto, el cual debe de ser fundamentado en las necesidades prioritarias del municipio.

En una segunda instancia se debe considerar la factibilidad del proyecto, mediante la consulta a todos los involucrados y beneficiarios de éste, determinando la viabilidad de las fuentes de financiamiento y los montos de aportación de cada sector integrante.

Como último paso debe aprobarse el proyecto por las autoridades correspondientes y en su caso, enviar las iniciativas de Ley y/o proyectos necesarios al congreso del Estado, para su debido análisis y autorización.

Es de señalarse que la acción de las empresas paramunicipales debe estar sustentada en un marco jurídico propicio, y vincularse con los objetivos de los planes estatales de desarrollo, para que sus beneficios puedan tener efectos multiplicadores en el resto de la sociedad.

Por lo general tales empresas han adoptado la forma jurídica de sociedad mercantil regulada conforme a las normas del derecho privado, porque facilitan una gestión autónoma que le permite mayor competitividad, además de ser propicia para la asociación con individuos del sector social, público o privado.

En el nivel local el concepto de empresa paramunicipal es aún cuestionable, los problemas que se han presentado en el sector paraestatal de la economía ha dado argumentos a ciertos sectores políticos del Estado que no comparten la idea de ampliar la capacidad empresarial de los municipios, para desvirtuar la creación y existencia de estas empresas.

PROYECTO DE LEY PARA LA INSTITUCION DESCENTRALIZADA DE

UNA EMPRESA DE SERVICIO PUBLICO DE

TRANSPORTE URBANO MUNICIPAL

No es intención del presente trabajo profundizar en los problemas de las paraestatales que han inducido al Estado a reducir el número de sus empresas, pero sí el de señalar que tales cambios no contradicen la esencia y el principio de su participación en la economía, sino más bien son producto de una reordenación del sector en atención a las prioridades y estrategias de nuestro desarrollo y a la optimización de sus cada vez más escasos recursos.

Asimismo la virtual cercanía de estas empresas con la comunidad permite un mayor control en el manejo de sus recursos y en el cumplimiento de sus objetivos de servicio.

La existencia de la empresa pública Municipal es indudablemente reflejo de la aún inexplorada capacidad de los gobiernos municipales para organizar a su comunidad y participar en la promoción del desarrollo regional.

El proyecto que se presenta a continuación fué elaborado - por el autor en 1987, en el seno de la Dirección Municipal del Transporte (T.U.M.) como parte de una propuesta presentada al Ayuntamiento para reestructurar la organización y las funciones establecidas, con el objeto de subsanar algunos de los principales problemas que presentaba la operación del servicio.

Obviamente en un proceso de descentralización administrativa se requiere de modificaciones en la estructura interna de tal organismo con el fin de que pueda responder oportunamente a los objetivos de servicios para los cuales fue --- creado.

En tal sentido paralelamente a tal proyecto se elaboraron el reglamento interior de trabajo, el estatuto orgánico y el manual de organización correspondiente.

Sin embargo la propuesta no fructificó por motivos de carácter político, el proyecto se quedó como tal en una sesión de cabildo. El temor a la pérdida del control político y financiero aún es el obstáculo principal del proceso de la descentralización administrativa de los servicios públicos municipales.

CAPITULO I
DENOMINACION DEL ORGANISMO

ARTICULO PRIMERO:

La Institución "Servicio de Transporte Urbano Municipal" es un organismo público descentralizado con la personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicho organismo estará bajo el control, vigilancia y dependencia del Ayuntamiento de Campeche, en materia de bienes asignados, sin contravenir la legislación vigente de organismos descentralizados.

CAPITULO II
DOMICILIO LEGAL

ARTICULO SEGUNDO:

Servicio de Transporte Urbano Municipal, tendrá como domicilio legal; la ciudad de Campeche, Campeche.

C A P I T U L O I I I
O B J E T O D E L O R G A N I S M O

A R T I C U L O T E R C E R O :

Servicio de Transporte Urbano Municipal de Campeche, deberá tener los siguientes objetivos:

- a) La administración y operación de los sistemas de Transporte Urbano.
- b) La operación de otros sistemas, ya sean de gasolina o diesel, siempre y cuando se establezcan como auxiliares del Sistema Urbano de Transporte.
- c) El estudio, proyección, señalamiento y operación de nuevas rutas y/o líneas de Transporte Urbano en la ciudad de Campeche.

C A P I T U L O I V
A P O R T A C I O N E S Y F U E N T E S D E R E C U R S O S

A R T I C U L O C U A R T O :

Las aportaciones y recursos que integran el patrimonio del servicio de Transporte Urbano Municipal lo constituyen:

- a) Todos los bienes muebles e inmuebles y - servicios auxiliares otorgados por el Honorable Ayuntamiento de Campeche.
- b) Los bienes que por cualquier título jurídico obtenga o haya obtenido el servicio de Transporte Urbano Municipal.
- c) Los bienes que el Honorable Ayuntamiento de Campeche de una manera expresa en el futuro destine para el mejoramiento y ampliación del servicio de Transporte Urbano y sistemas Auxiliares.

ARTICULO QUINTO:

El Honorable Ayuntamiento de Campeche podrá facultar al servicio de Transporte Urbano Municipal para hacer uso de las calles, avenidas y - vías públicas necesarias para su funcionamien- to y operación, debiendo sujetarse a las disposiciones administrativas correspondientes.

C A P I T U L O V

ORGANOS DE GOBIERNO

ARTICULO SEXTO:

El servicio de Transporte Urbano Municipal de - Campeche, será dirigido por un Consejo de Administración que fungirá como un órgano integrado por 7 miembros distribuidos del siguiente modo:

- a) Por el Presidente Municipal quien tendrá invariablemente el carácter de Presidente del Consejo y/ó el Secretario del Ayuntamiento.
- b) Por 2 representantes que designe el Cabildo.
- c) Por el Síndico de Hacienda.
- d) Por un representante que designe el Gobernador del Estado.

ARTICULO SEPTIMO:

Las actas de las juntas de Consejo, deberán ser registradas en un libro que deberá ser autorizado por el síndico de Hacienda, las actas llevarán la firma del Presidente o quien funja en la sesión respectiva con este caracter y la del Secretario.

C A P I T U L O V I
FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL ORGANO DE GOBIERNO

ARTICULO OCTAVO:

El Consejo Administrativo tendrá los siguientes poderes y atribuciones:

- I. Establecer las políticas generales a las que deberán sujetarse, relativas a la producción, productividad y finanzas, en congruencia con los planes estatales y municipales de desarrollo.
- II. Expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización; así como facultades y funciones de las distintas áreas que integran el organismo.
- III. Efectuar todos los actos y contratos o convenios que fueran necesarios para el buen desempeño de los negocios, representando legalmente a la Institución.
- IV. Decidir todo lo relativo a la administración y/o enajenación de sus bienes y recursos.
- V. Adquirir los bienes inmuebles necesarios para mejorar el funcionamiento.

- VI. Poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio con todas las facultades generales y aún con las que requieren poder especial en los términos de la legislación vigente del Código Civil, excepto para absolver posiciones.
- VII. Facultad para desistirse de amparos y para formular acusaciones y querellas de carácter penal, ante toda clase de autoridades administrativas, judiciales o penales.
- VIII. Otorgar poderes generales especiales a las personas que juzgue conveniente con todas las facultades, aún la que conforme a la Ley requieran clausula especial tales como otorgar y suscribir títulos de créditos, desistimiento de amparo, formular querellas y acusaciones de carácter penal.
- IX. Determinar y ajustar los montos de precios y tarifas de bienes y servicios que produzca o preste el servicio de Transporte Urbano, con base en los estudios prestados por la empresa sometiéndolos a consideración del Honorable Ayuntamiento de Campeche.
- X. Nombrar y remover al Secretario del Consejo.

- XI. Nombrar y remover al Director General, y si lo estima conveniente nombrar los subdirectores que sean necesarios, aceptar sus renuncias y conceder licencias y permisos.
- XII. Designar las personas que llevarán la firma social.
- XIII. Reformar y aprobar los reglamentos interiores de la Institución.
- XIV. Acordar la emisión de títulos de crédito.
- XV. Remover libremente a los funcionarios y empleados de la Institución.
- XVI. Aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, oyendo la opinión del Presidente Municipal en su calidad de Presidente del Consejo.
- XVII. Delegar algunas facultades en comités o comisiones de su seno, o al Director General, señalando sus atribuciones en los negocios o lugares que se designen salvo las facultades que se refieran al nombramiento de secretario del Consejo, Director General y -- Sub-directores.
- XVIII. Aprobar la concentración de préstamos y créditos, emitiendo las políticas, bases y programas que regulen los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar la empresa con terceros.

- XIX. Expedir las normas o bases generales conforme a los cuales, cuando fuere necesario, el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad.
- XX. En general desempeñar todas las atribuciones que estén comprendidas dentro del objeto de la institución y que no estén expresamente contempladas por la Ley al Gobierno Municipal
- XXI. Los acuerdos para enajenar y gravar bienes inmuebles o instalaciones fijas que sujetarán a las normas establecidas por las leyes para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

ARTICULO NOVENO:

El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de 4 meses, el propio órgano de gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad, más uno de sus miembros, siempre que la mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente Municipal voto de calidad.

C A P I T U L O V I I
FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL DIRECTOR GENERAL

ARTICULO DECIMO:

El Director General, tendrá las siguientes facultades:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto.
- II. Ejercer la más amplia facultad de dominio, - administración, pleitos y cobranzas, aún aquéllas que requieran de autorización es cial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley y al Estatuto orgánico.
- III. Representar legalmente a la Institución con todas las facultades de un mandatario general para actos de administración, pleitos y cobranzas, aún las que requieran cláusula especial.
- IV. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito que no rebasen el monto de 100 veces el salario mínimo.
- V. Otorgar poderes generales y especiales con - las facultades que le competen, entre ellas

las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General.

- VI. Formular querellas y otorgar perdón.
- VII. Se encargará del establecimiento y organización de las oficinas de la institución, proponiendo al consejo los nombramientos y remociones de funcionarios y apoderados.
- VIII. Asistir a las sesiones del Consejo con voz informativa, debiendo ser citado para ellas.
- IX. Nombrar, remover, conceder licencias al personal de la institución en la forma y términos autorizados por el Consejo.
- X. Preparar y someter al consejo los presupuestos de ingresos y egresos de la institución y la modificación de los mismos.
- XI. Rendir informes al Consejo de los estados financieros mensuales de la institución.
- XII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales; ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo.
- XIII. Ejercer todas las atribuciones y facultades designadas por el Consejo.

14. Autorizar el servicio de viajes especiales, que en ningún caso podrá exceder el 25% del parque vehicular en operación del Transporte Urbano Municipal.

ARTICULO ONCE:

Los requisitos para ser director general son:

01. Ser ciudadano mexicano en el pleno ejercicio de sus derechos.
02. Tener reconocida rectitud, solvencia moral.
03. No haber sido condenado por delitos comunes o inhabilitado para el ejercicio del comercio.
04. Tener grado de enseñanza superior con conocimientos en el ramo.

ARTICULO DOCE:

Las remuneraciones del director general, subdirectores y demás personal de dirección, administración e inspección, deberán ser fijadas en el presupuesto anual de la empresa, debiendo procurar que la remuneración sea congruente con las finanzas del Transporte Urbano Municipal y la responsabilidad que le corresponde a cada puesto.

ARTICULO TRECE:

Anualmente se formulará un Balance General que será sometido a consideración del Honorable Ayuntamiento de Campeche, para la previsión de cuentas respectivas, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades, bajo la responsabilidad del Director General: se formularán Estados Mensuales Contables con sus anexos correspondientes, debiendo ser entregados al Consejo de Administración y al Honorable Ayuntamiento, dentro del mes siguiente a cada mes del calendario.

ARTICULO CATORCE:

A los rendimientos líquidos obtenidos después de la deducción de las reservas técnicas y contables correspondientes, se les dará la siguiente aplicación:

- a) Se formarán reservas de amortización que no podrán exceder del 20% de los rendimientos líquidos.
- b) Se destinarán las cantidades necesarias para la conservación y ampliación del servicio.

ARTICULO QUINCE:

Servicio de Transporte Urbano Municipal, disfrutará de preferencia para el otorgamiento de conce

siones para nuevas líneas y/ó rutas del Transporte Urbano y sistemas auxiliares sobre empresas o particulares.

ARTICULO DIECISEIS:

El personal de Dirección, Administración e Inspección que tenga responsabilidad directa o indirecta en el manejo de fondos y valores del servicio de Transporte Urbano, se caucionará su manejo mediante fianza, cuyo monto mínimo será el -- equivalente de un salario mínimo mensual o en su defecto, la que autorice directamente el Consejo de Administración.

C A P I T U L O V I I I

REGIMEN LABORAL

ARTICULO DIECISIETE:

Las relaciones laborales entre servicio de Transporte Urbano Municipal y sus Trabajadores serán regulados con base en la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO DIECIOCHO:

Las condiciones generales de trabajo se fijarán en su Reglamento Interior, previo acuerdo entre el servicio de Transporte Urbano Municipal y el Sindicato correspondiente.

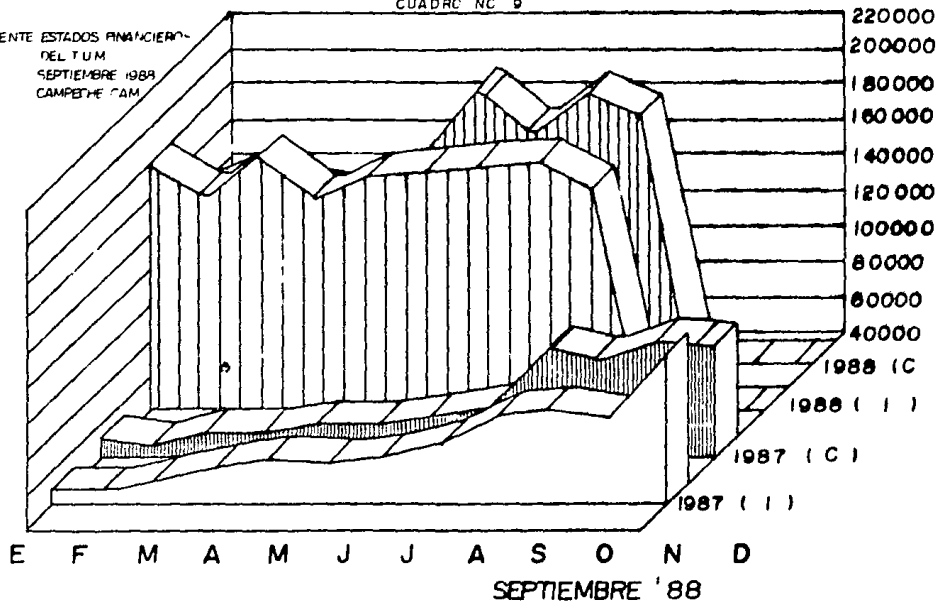
H. AYUNTAMIENTO DE CAMPECHE

DIRECCION DE TRANSPORTE URBANO

INGRESO - COSTO DE OPERACION (MILES DE PESOS)

CUADRO NO 9

FUENTE ESTADOS FINANCIEROS
DEL TUM
SEPTIEMBRE 1988
CAMPECHE CAM

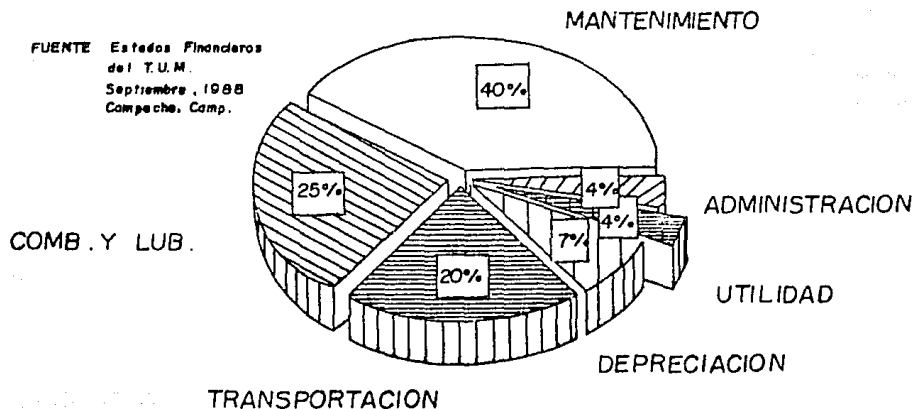


H. AYUNTAMIENTO DE CAMPECHE

DIRECCION DE TRANSPORTE URBANO

APLICACION PORCENTUAL DEL INGRESO TOTAL

CUADRO N° 10



ACUMULADO SEPTIEMBRE '87

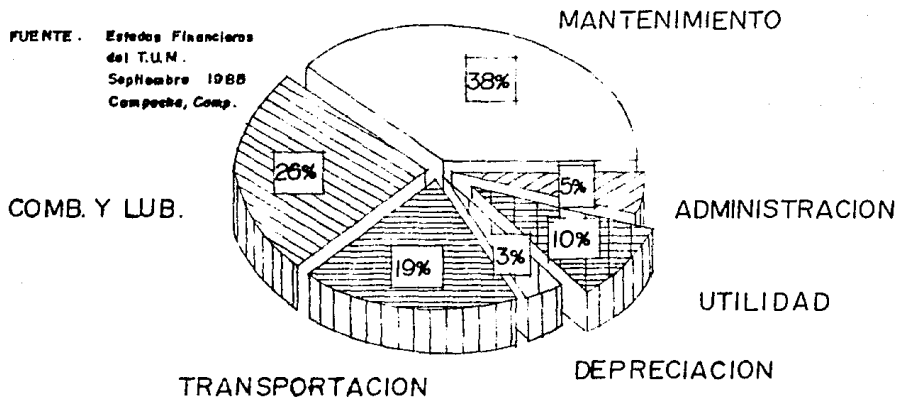
H. AYUNTAMIENTO DE CAMPECHE

DIRECCION DE TRANSPORTE URBANO

APLICACION PORCENTUAL DEL INGRESO TOTAL

CUADRO No 11

FUENTE. Estados Financieros
del T.U.M.
Septiembre 1988
Campeche, Camp.



ACUMULADO SEPTIEMBRE 88

C O N C L U S I O N E S

Nuestro país atraviesa por una difícil situación económica, la insuficiencia del ahorro interno, el estancamiento productivo, el desequilibrio de la Balanza de Pagos y el cada vez más difícil acceso al mercado internacional del dinero plantean al Estado, el desafío de conciliar su papel de promotor y rector del desarrollo con el del Estado Benefactor y actualmente con el de Estado neoliberal.

Generalmente este doble papel ha superado los márgenes de financiamiento del Estado, para incurrir en subsidios a la economía y a grupos sociales de bajos ingresos, lo cual ha ocasionado la tendencia deficitaria de su presupuesto.

La explicación de este fenómeno encuentra sus raíces en el modelo de crecimiento revolucionario de 1910, que se caracterizó por la concentración de recursos en unas cuantas zonas y el empobrecimiento de otras.

El impulso al desarrollo fué basado en un Estado Nacional fuerte, que aglutinó en su entorno a las diversas facciones políticas de la gesta revolucionaria para erigirse y sobreponerse a los grupos dominantes de la sociedad civil.

En tal sentido, el Estado depositó la responsabilidad de la política de crecimiento en una sólo instancia de Gobierno, la Federación; cuyo rasgo fundamental es la tendencia centralizadora de los recursos económicos, de la toma de decisiones y de la aglutinación del poder político.

Los instrumentos básicos utilizados por el Estado para impulsar y sustentar el despegue del crecimiento fueron: las políticas económicas; financiera y crediticia; el gasto público, la creación de empresas públicas de carácter estratégico para el desarrollo, los estímulos fiscales y la protección arancelaria.

El estímulo al desarrollo se orientó principalmente hacia la promoción industrial en detrimento de las actividades agrícolas. La falta de planeación y regulación de este crecimiento ocasionó el surgimiento de grandes urbes industriales que funcionaron como polos de atracción de mano de obra, convirtiéndose en centros de poder y de recursos.

Sumado a lo anterior la excesiva concentración de recursos económicos depositados en la Federación le restaron dinamismo y capacidad de gobierno a las entidades federa--

tivas y municipios. Esta situación resultó en un desequi-
librio del proceso de desarrollo caracterizado por el en-
riquecimiento de unas cuantas zonas y el empobrecimiento
de otras, lo que en un momento dado inhibe el desarrollo
de las fuerzas productivas.

Las contradicciones de nuestro modelo de desarrollo econó-
mico han impactado de manera más drástica la vida munic-
ipal, no obstante que el Municipio Libre, desde el punto -
de vista formal, es la célula básica de nuestra organiza-
ción política.

Es así que el Municipio se ha caracterizado por la defi-
ciencia crónica de recursos y ~~por~~ una dependencia absoluta
hacia la Federación, quién es la que establece los crite-
rios de distribución de los ingresos públicos, restrin-
giéndole autonomía y la capacidad de influir en el desa-
rrollo de las fuerzas productivas.

La repercusión de la crisis en el nivel municipal, agudi-
za las deficiencias en la prestación de los servicios pú-
blicos, condicionando y limitando su participación en el
desarrollo regional.

Es en el Municipio donde se encuentra la clave para resolver la desigualdad del crecimiento regional por su virtual cercanía a las organizaciones y problemas que enfrenta la comunidad.

En virtud de la difícil situación económica imperante en nuestro país que ha acentuado la pauperización del común denominador de los municipios, surgió la Reforma Municipal con miras al fortalecimiento de este nivel de gobierno. El fortalecimiento Municipal debe de ser entendido como el impulso sistemático ordenado del desarrollo integral del Municipio, para el crecimiento de las actividades productivas de cada región.

La concepción del fortalecimiento municipal del Estado se ha cristalizado en la estructura de la Reforma Constitucional al artículo 115 que constituyen el punto de partida para promover la descentralización y la redistribución de competencias de la actividad pública, entre Federación, Estados y Municipios.

Tal Reforma le otorgó mayores responsabilidades al Municipio aunque no suficientes recursos, puesto que aún mantiene la sujeción de su hacienda y de su financiamiento en las entidades federativas y Federación. Luego entonces no existe una descentralización real de poder y de funciones pues no cuenta con los recursos necesarios para cumplir sus nuevas atribuciones.

La inercia centralizadora de la Federación ha inhibido el proceso del desarrollo municipal, los criterios en la asignación de recursos vía participaciones federales se han fijado mayormente en proporción a los niveles de recuperación impositivos de cada entidad, originando que los municipios más pobres sean desprovistos de recursos y los más ricos obtengan mayores participaciones.

Los esquemas centralizadores manejados por la Federación se reflejan al nivel del Gobierno Municipal en la composición de estructuras orgánico - administrativas altamente centralizadoras, que se han caracterizado por deficiencias en el manejo de sus recursos y de su administración.

Aunado a ello, la transferencia de las nuevas facultades del artículo 115 Constitucional, desde el punto de vista administrativo ha tendido a engrosar y complicar las estructuras y la organización de la administración municipal.

Por tal motivo resulta necesario que la estrategia de descentralización emprendida por el Estado se adopte en el Municipio hasta sus máximas consecuencias, a fin de sentar las condiciones reales y objetivas requeridas para lograr un auténtico proceso descentralizador de la vida nacional.

La descentralización de la organización municipal permitirá una mayor fluidez en los procesos administrativos, un mejor aprovechamiento de los recursos dejaría, los espacios abiertos necesarios para ampliar y diversificar las fuentes de captación de nuevos ingresos.

La influencia del entorno socioeconómico en la vida municipal, se particularizó en el Ayuntamiento de la ciudad de Campeche, abordando en una primera instancia las causas y orígenes de los problemas que padece, para concluir como solución alterna en la descentralización administrativa de su actividad de servicio a través de la creación de empresas con intervención municipal y de particulares; para mejorar la cobertura y la calidad de aquellos servicios que son factibles de sufragarse por la comunidad.

La insuficiencia de recursos ha sido la constante que aqueja a la generalidad de los municipios. Situación que se deriva de la insuficiencia de las participaciones federales y de la incapacidad de los gobiernos municipales de generar recursos propios.

La baja capacidad de los recursos disponibles ha provocado atrasos y deficiencias en su organización y administración en menoscabo de la actividad prestadora de servicios de los ayuntamientos.

Lo anterior ha traído como consecuencia el desequilibrio - entre la composición de la relación ingreso - gasto que -- se traduce en un gasto corriente excesivo y en la casi nula capacidad para invertir en infraestructura de servicios.

En el caso del Municipio de Campeche no ha sido ajeno a esta problemática, los desequilibrios en la organización interna, han provocado el rezago considerable de su hacienda, su gasto corriente absorbe aproximadamente la mitad de su presupuesto.

La exagerada demanda de servicios ocasionada por la proliferación de asentamientos irregulares dispersos y el crecimiento de conjuntos habitacionales en puntos lejanos a la ciudad, así como la baja captación impositiva de los servicios, han rezagado la cobertura actual de éstos y por ende el nivel de Desarrollo Municipal.

La composición centralizada de una administración que -- aglutina en torno a la presidencia municipal la ejecución de programas, la división y organización del trabajo y la concentración de los recursos financieros; son factores -- que condicionan la eficiencia de la administración municipal.

Por lo anterior, la solución a los problemas de la vida municipal deben de orientarse hacia la captación de nuevas fuentes del ingreso y a la descentralización de su actividad pública de servicio vía la organización y politización de la comunidad.

El principio de poder basado en la concentración de recursos debe de ser erradicado, porque esa concentración limita e impide la amplificación del poder público del Estado.

La descentralización es Delegación de Autoridad y de Recursos, es un polo de poder que puede diversificarse y ampliarse a través de los municipios.

En este conexto el Municipio debe de ser pieza central del diseño y políticas de descentralización y del desarrollo regional, en tanto que es el punto de partida y destinatario final de ambos procesos.

En tal sentido el municipio puede descentralizar servicios concesionándolos a empresas paramunicipales convocando y organizando la participación de la ciudadanía para configurar tales empresas.

Las paramunicipales constituyen un importante elemento de política económica y de desarrollo regional, su existencia en el medio local se justifica cuando se orientan a la resolución de problemas de servicio público y/o cuando se destinan a alguna actividad productiva en atención al interés público.

La empresa pública municipal de hoy, se define como una organización productiva comercial ó de servicios, en cuyo capital pueden participar los sectores social, público y privado, su funcionamiento debe darse en un marco de eficiencia y de salud financiera.

Los esquemas que contraponen a la rentabilidad económica con la rentabilidad social ya no son congruentes con la realidad que viven la generalidad de los municipios. De continuarse con las políticas paternalistas subsidiarias se corre el riesgo de comprometer la cobertura de los servicios públicos.

El sector paraestatal si bien antes fué muy numeroso, disperso y de naturaleza casuística debido a las condiciones imperantes de la economía, hoy la dinámica social y económica ha transformado las prioridades y estrategias de nuestro desarrollo, y exige una administra

ción más racional y la optimización de sus recursos.

Las políticas actuales de adelgazamiento del sector paraestatal no se contraponen a la existencia de las empresas públicas como instrumentos reguladores de política económica del Estado.

Retomando el tema de las empresas públicas en el nivel local en el Estado de Campeche se cuenta con la experiencia un tanto casuística, de la participación del Municipio del mismo nombre en una empresa de Transporte Urbano.

El servicio de Transporte Urbano ha representado tradicionalmente un verdadero problema, básicamente en el caso de los municipios más poblados. En ello han influido una diversidad de factores: altos volúmenes de inversión, dispersión del crecimiento urbano, crecimiento progresivo de la demanda, altos costos de mantenimiento e inflación; que se van a sumar al rezago de la imposición de tarifas en virtud de las políticas populistas estatales y municipales.

Por tal motivo el gobierno municipal intervino en los sistemas de transporte, rescatando de intereses priva-

dos las unidades otorgadas a la concesionaria del Transporte y crea la Dirección del Transporte Urbano.

Con el apoyo del Gobierno del Estado y el mejoramiento de los sistemas administrativos y operativos del Transporte, se consolidó esta dirección como una empresa autofinanciable, además de constituirse en la primera empresa de servicios que aporta ingresos al gobierno municipal en el Estado.

Un embargo su operación se ha encontrado en la práctica con algunas limitantes en el manejo de sus propios recursos, inhibiendo sus posibilidades de desarrollo debido a la falta de autonomía administrativa necesaria para la agilidad de sus operaciones.

La experiencia municipal en la intervención de los sistemas de transporte ha abierto una brecha que puede formar el camino y la perspectiva para sanear servicios públicos tradicionalmente deficitarios.

En tal sentido, la empresa pública municipal, es el instrumento de descentralización por excelencia, que ofrece la posibilidad de reproducir la prestación de servicios públicos en un marco de equilibrio económico, y a la par estimular la actividad productiva local.

Lo anterior refleja los límites aún inexplorados del potencial de los municipios como organizadores de la comunidad, en respuesta a la insuficiencia financiera que -- los precede y a la apremiante necesidad de aprovechar y potencializar todos los recursos de que dispone.

BIBLIOGRAFIA

BÁEZ RODRIGUEZ, Francisco "La Crisis y la Política Económica", México ante la Crisis, Edit. Siglo XXI, México 1987.

BARTLETT DIAZ, Manuel "Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional", Ponencia, Reunión Nacional de Consulta Popular, México 1982.

BARTLETT DIAZ, Manuel "La Estrategia de Desarrollo en los Centros Urbanos", Rev. Estudios Municipales No. 14 Edic. CNEH, México 1987.

BASSOLS BATALLA, Angel Alternativas del Desarrollo Regional, "Reactivación en los Estados y Municipios", gaceta INAP, México 1986, Número 22 y 23.

BECKER ARREOLA, Guillermo "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico", Revista Modernización y Empresa Pública, Edic. Colegio Nacional de Economistas, Queretaro, Qro. 14 de julio de 1988, México.

BENNET DOUGLAS Y KENETT SHARTE, "El Estado como Banquero y Empresario", México, Rev. Foro Internacional, Vol. XX No. 77

CADENA MORALES, Manuel "La Empresa Pública en México", - Revista Modernización y Empresa Pública, Edit. Colegio Nacional de Economistas, Qro. 14 de Julio de 1988, México.

CARPISO, Jorge "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México", CNEH, INAP, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 8 - 2, México 1987.

CARRILLO ARRONTE, Ricardo El Desarrollo Regional y la - Estrategia de Desarrollo Regional, "Reactivación en los Estados y Municipios", Gaceta INAP, México 1986, Número 22 y 33.

CASTELAZO, José "Administración Municipal y Rectoría -- Económica", CNEM, Rev. Estudios Municipales No. 9, México Mayo-Junio 1986.

CASTRO SARIÑANA, María del C. "La Reforma Municipal en Quintana Roo y los Problemas Internos de las Estructuras de los Ayuntamientos", CNEM, Rev. No. 2 Estudios Municipales, México 1986.

CERRADA PRATS, Antonio "La Problemática de la Empresa - Municipal", Gaceta de Investigación Municipal, Edic. - INAP, México No. 31-32, 1988.

CORDOVA, Arnaldo "La Formación del Poder Político en México", Edit. ERA, 6a. Ea. México 1978.

DE LEON MOJARRO, Pedro "El Municipio y el Desarrollo Rural e Integral", Gaceta "La Investigación Municipal", - Edic. INAP, México Jul. Dic. de 1988.

"DESARROLLO REGIONAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL", Diálogo Nacional, Revista de la Consulta Popular, Edit. -- P.R.I. - IEPES, México 1988.

DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO DEL ESTADO DE CAMPECHE 1979-1985, Centro de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del P.R.I., Campeche, Campeche.

DUEÑAS GARCIA, Javier "La Planeación de los Servicios - Públicos de las Ciudades en Expansión", Rev. No. 2 de - Estatutos Municipales Marzo-Abril 1985, México.

ENCICLOPEDIA "LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE", Ed. Centro - Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1987.

EL MUNICIPIO MEXICANO, CNEM, Secretaría de Gobernación, México 1985.

EMPRESA PARAMUNICIPAL, UNA OPCION PARA DESCENTRALIZAR - LA ACTIVIDAD SOCIOECONOMICA DEL ESTADO DE MEXICO, CNEM, México 1985.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION, Diálogo Nacional, Rev. de la Consulta Popular, Resumen de Ponencias, Edit. PRI IEPES, México 1988.

FLORES CABALLERO, Romeo, "Administración y Política en - la Historia de México", Edic. INAP, México 1981.

GARZA VILLAREAL, Gustavo "Concentración Económica y Demo gráfica", Diálogo Nacional, Rev. de la Consulta Popular, Edit. P.R.I. - I.E.P.E.S. México 1988.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo, "México ante la Crisis", Edit. Siglo XXI, México 1985, Páginas 13 a 63.

GUERRERO OROZCO, Omar, "Descentralización de la Adminis- tración Pública Federal, Causas, Proceso y/o Consecuen- cias", Revista Descentralización, Edit. INAP No. 63 y 64 México 1985.

GUTIERREZ, Sergio Elías, "Las Reformas al Artículo 115 - Constitucional y la Coordinación Administrativa Intergu- bernamental", CNEM, Rev. Estudios Municipales, No. 2 --- Marzo a Abril 1985, México.

INOSTROZA FERNANDEZ, Luis, "Conglomerados Industriales y - la Descentralización Económica", Reactivación en los Es- tados y Municipios, Gaceta INAP, México 1986 No. 22 y 23.

INOSTROZA FERNANDEZ, Luis, "La Empresa Paramunicipal en el Estado de México", Gaceta, La Investigación Municipal, Edic. INAP, México Jul. - Dic. 1988.

"LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES", Guía Técnica No. 9 Edit. INAP, Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1985.

MARTINEZ ALMAZAN, Raúl, "El Fortalecimiento Municipal y la Reactivación Económica", "Reactivación en los Estados y Municipios", Edit. INAP, México 1988.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, "Financiamiento y Servicios Públicos Municipales", CNEM, Rev. Estudios Municipales No. 9, México, Mayo - Junio 1986.

MEJIA LARA, José, "Desarrollo Regional y Descentralización", Gaceta de Investigación Municipal, Edic. INAP, - México No. 31 y 32, 1988.

MENDEZ SILVESTRE Y BALLESTEROS, "Problemas y Políticas Económicas de México I.", Editorial Interamericana, México 1988.

MONDRAGON CARRILLO, Guillermo, "Tipología Municipal en la Perspectiva del Nuevo Municipio", CNEM, Rev. Estudios Municipales No. 2 México 1985.

OCHOA CANPOS, Moises, "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, 3a. Edic., México 1979.

OLMEDO, Raúl, "El Desafío Municipal", Edic. CNEM, Secretaría de Gobernación, México, Abril 1985.

OLMEDO, Raúl, "Nuevo Orden Normativo para la Reforma Municipal", CNEM Rev. No. 13, México 1987.

OLMEDO, Raúl, "Legislación Financiera y Política Financiera del Municipio", CNEM, México 1984.

PEREZ GARCIA, Arturo, "La Investigación sobre el Municipio", Gaceta de Investigación Municipal, Edic. INAP, México, No. 31 y 32, 1988.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, "El Cambio Estructural en la Empresa Pública", Revista Modernización y Empresa Pública Edic. Colegio Nacional de Economistas, Qro. México, 14 de Julio de 1988.

QUIROGA LEOS, Gustavo, "La Coordinación del Desarrollo Municipal en las Estrategias Estatales", Gaceta INAP No. 31 y 32, México 1988.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, DESCENTRALIZACION, - - Edic. INAP, No. 63 y 64 México 1985.

ROJAS, Francisco, "La Modernización de la Empresa Pública Mexicana", El proceso de Desincorporación de Entidades, - Revista Modernización y Empresa pública, Edic. Colegio -- Nacional de Economistas. Qro. 14 de Julio de 1988 México.

ROSALES, Mario, "El Rol de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Nacional", CNEM, Rev. Estudios Municipales - - Número 13, Enero - Febrero 1987.

RUIZ DURAN, Clemente, "México ante la Crisis", El Perfil de la Crisis Financiera, Edit. Siglo XXI, México 1987.

SABAS ALARCON, Robledo, "Alternativa de Financiamiento Municipal con Recursos Propios", CNEM, Rev. Estudios Municipales No. 9 México, Mayo - Junio 1986.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Federalismo y Descentralización", Ponencia Reunión Nacional sobre Federalismo y Descentralización, AGS, México 18 - I - 88.

SANCHEZ SILVA, Mario, "Recaudación Tributaria y Empresas Municipales", CNEM, Rev. Estudios Municipales No. 9 México 1986.

TAMAYO, Jorge, "Las Entidades Paraestatales y la Rectoría del Estado", Revista Modernización y Empresa Pública, ---
Edit. Colegio Nacional de Economistas, Queretaro, Gro. 14
de Julio de 1988, México.

TELLO, Carlos, "Análisis de la Distribución Personal del
Ingreso", F.C.E. La Sociedad Mexicana Presente y Futuro
3ra. Edición México 1979.

VAZQUEZ CERDA, Adriano, "El Municipio Activo, una Propues
ta", Gaceta de Investigación Municipal, Edic. INAP, No. 31
y 32, México 1988.

VICTORIA, José, "El Municipio y la Transformación Nacio--
nal," Edic. INAP, No. 31 - 32 México 1988.

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro, "Fortalecimiento de las Autono-
mias y la Democracia Política y Administración", Descen-
tralización, Revista de Administración Pública No. 63-64
Edic. INAP, México 1985.

D O C U M E N T O S

ACUERDOS BASICOS SOBRE LA DESCENTRALIZACION, Excélsior, -
28 de Enero, México 1986.

CONCLUSIONES DEL FORO DESCENTRALIZADOR Y DESARROLLO REGIO
NAL EN MEXICO, Gobierno del Estado de México, Universidad
Autónoma, Edic. INAP, 24 de Mayo de 1986, México.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, --
Editorial Trillas, México 1987.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, Periódico -
Oficial, 24 de Septiembre de 1979.

CAMPECHE, ECONOMIA SOCIAL EN CIFRAS, SANCHEZ MEZA Y ASO--
CIADOS, COPLADECAM, México, Campeche, 1985.

ESTADOS FINANCIEROS DE LA TESORERIA DEL AYUNTAMIENTO, Di-
ciembre 1986 y Diciembre 1987.

ESTADOS FINANCIEROS DEL TRANSPORTE URBANO MUNICIPAL, --
Diciembre de 1986 - 1987 - 1988.

LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE, D.O. 1981.

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CAMPE-
CHE, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, D.O. Febre
ro 1981.

PLAN ESTATAL CAMPECHE, COPLADECAM, México 1986.

SEGUNDO INFORME DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE, ---
COPLADE, México, Campeche, 1987.

TERCER INFORME DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE, 7 de
Agosto, México, Campeche 1988.

CUARTO INFORME DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE, 7 de
Agosto, México, Campeche 1989.

QUINTO INFORME DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE, 7 de
Agosto, México, Campeche 1990.

PRONTUARIO ESTADISTICO, "Tercer Informe de Gobierno de -
Campeche, COPLAGECAM, Agosto 1988.

XI CENSO GENERAL DE VIVIENDA 1990, Instituto Nacional de
Geografía y Estadística, s.P.P. México 1990.