

62
?ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



FACULTAD DE ECONOMIA

**LAS FINANZAS MUNICIPALES Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO
ECONOMICO DE LA COMUNIDAD. UN EJEMPLO, LA PAZ EDO.
DE MEXICO (1980-1987)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
Licenciado en Economía**

P R E S E N T A :

Alberto Munive Camarillo

**TESIS CON
VALLE DE ORIGEN**

México, D. F.

1992



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.

INDICE.

CAPITULO UNO

I.	ASPECTOS TEORICOS DEL MUNICIPIO.....	Pág. 1
1.1.	DESARROLLO Y SUBDESARROLLO MUNICIPAL.....	1
1.2.	POLITICAS DE DESARROLLO.....	6
1.3.	EL MUNICIPIO Y LA TEORIA DE PLANIFICACION.....	9
1.4.	LA PLANIFICACION MUNICIPAL.....	19

CAPITULO DOS

II.	MARCO DE REFORMAS AL MUNICIPIO.....	Pág. 23
2.1.	DEL FEDERALISMO AL CENTRALISMO.....	23
2.2.	GENESIS DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL.....	25
2.2.1	LA REFORMA AL ART. 115 CONSTITUCIONAL.....	28
2.2.2	IMPLICACIONES DE LA REFORMA AL ART. 115.....	31
2.3.	LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	35
2.4.	LA REFORMA JURIDICA.....	40
2.5.	LA REFORMA ECONOMICA.....	47

CAPITULO TERCERO

III.	ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO.....	Pág. 49
3.1.	ADMINISTRACION MUNICIPAL.....	49
3.2.	EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	63
3.3.	CARACTERISTICAS DE LOS MUNICIPIO DEL ESTADO DE MEXICO.....	71

CAPITULO CUARTO

IV.	ANALISIS ECONOMICO DEL MUNICIPIO: ESTUDIO DE CASO LA PAZ _ ESTADO DE MEXICO.....	Pág. 79
4.1.	ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO "LOS REYES LA PAZ".....	79
4.1.1	LA COLONIA.....	79
4.1.2	SIGLO XIX (EPOCA INDEPENDIENTE).....	82
4.1.3	REFORMA Y PORFIRISMO.....	82
4.1.4.	SIGLO XX (DE LA REVOLUCION HASTA 1986).....	84
4.2.	LOCALIZACION GEOGRAFICA ACTUAL.....	85
4.3.	DEMOGRAFIA.....	94
4.4.	SECTORES ECONOMICOS DEL MUNICIPIO.....	102
4.5.	SALUD PUBLICA.....	121
4.5.1	MORTALIDAD.....	122
4.5.2	ORGANIZACION SOCIAL.....	122
4.5.3	SALUBRIDAD.....	122
4.6.	VIVIENDA.....	124
4.7.	ALIMENTACION Y VESTUARIO.....	125
4.8.	LIBERTADES HUMANAS.....	127
4.9.	SEGURIDAD PUBLICA.....	127
4.10.	ANALISIS COMPARATIVO.....	129

CAPITULO QUINTO

V.	ANALISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES: "LA PAZ" , ESTADO DE MEXICO.....	Pág. 131
5.1.	FUENTES DE CREDITO Y FINANCIAMIENTO.....	137
5.1.1	CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.....	137
5.1.2	PROGRAMAS MUNICIPALES DE FINANCIAMIENTO.....	138
5.1.3	INGRESOS ORDINARIOS MUNICIPALES.....	149

5.1.4	INGRESOS EXTRAORDINARIOS.....	Pág. 158
5.2	DEUDA PUBLICA MUNICIPAL.....	159
5.3	MECANISMOS INSTITUCIONALES DE FINANCIAMIENTO.....	165
5.4	ASPECTOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO DE LA PAZ.....	167
5.5	EL GASTO PUBLICO MUNICIPAL.....	173
5.6	EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO.....	181
5.7	LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.....	191
5.7.1	EL GOBIERNO FEDERAL.....	192
5.7.2	LOS GOBIERNOS ESTATALES.....	192
5.7.3	LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.....	193
5.7.4	LA COORDINACION FISCAL.....	198
	CONCLUSIONES	205
	RECOMENDACIONES	209
	BIBLIOGRAFIA.....	211

A N E X O S

I.	ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO..	212
II.	ORDENANZAS MUNICIPALES QUE ANTECEDEN A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.....	231
III.	LEY ORGANICA MUNICIPAL (FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES).....	237

INTRODUCCION.

Los ingresos gubernamentales constituyen una de las ramas fundamentales de las finanzas públicas y comprenden todas las percepciones que reciben las entidades públicas tanto en efectivo como en especie o en servicio.

Cualquiera de las formas que adopten las naciones o estados, en su organización política, el gobierno nunca puede prescindir de los recursos económicos que le permitan cumplir las funciones y obligaciones que tienen con sus gobernados. Dada la importancia actual que tiene el Estado dentro de la planeación, organización y funcionamiento de la vida económica de cualquier país es necesario que cuente con los recursos que le permitan orientar e impulsar el desarrollo nacional.

Una primera clasificación consiste en dividir a los ingresos en ordinarios y extraordinarios. Una segunda clasificación divide a los ingresos en virtuales y efectivos. Virtuales son los ingresos que percibe el Estado solamente mediante asientos contables, tales como ingresos monetarios que son recibidos por el Estado y que se utilizan para cubrir el gasto público. Esta clasificación es útil sobre todo para el análisis contable de las operaciones públicas. Una tercera clasificación, del Departamento fiscal de la ONU, divide a los ingresos públicos en tributarios y no tributarios. Esta ordenación si bien nos permite un análisis económico suficiente, si es fundamental para el estudio administrativo.

La clasificación de los ingresos en ordinarios y extraordinarios es la más utilizada en las finanzas públicas de los gobiernos federal, estatales y municipales de la Nación Mexicana; esto mismo ocurre en la mayoría de los

países de América Latina, de ahí que en este estudio se hace especial referencia a esta caracterización de los ingresos públicos .

Nuestra hipótesis parte del hecho de que en el criterio económico se entiende por ingresos ordinarios los que provienen de una fuente normal y periódica -- como lo es la renta de los contribuyentes; mientras que los ingresos extraordinarios son los que se originan en el capital, fuente que se agotaría si se le gravase continuamente y de que en nuestro país, el gobierno federal tiene como fuentes de financiamiento: 1) ingresos ordinarios: impuestos, productos, derechos y aprovechamientos; ii) ingresos extraordinarios: endeudamiento interno y externo, además dispone de la impresión de papel moneda, que si bien no está reconocida como otra de las fuentes típicas de ingresos, sí le permite allegarse recursos, aunque en ocasiones sea de manera inflacionaria.

Los objetivos que originan en lo que se refiere al financiamiento de los Estados - en nuestro caso el -Estado de México, sede del Municipio de Los Reyes La Paz-, se conforman de: i) ingresos ordinarios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales; ii) ingresos extraordinarios: endeudamiento interno y transferencias o subsidios del gobierno federal. En México se ha aceptado la división de los ingresos ordinarios municipales podemos ubicar a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones federales. Entre los ingresos extraordinarios encontramos a los préstamos y financiamiento que contrae el municipio, así como las aportaciones y subvenciones especiales del gobierno federal o estatal.

El periodo crítico que vive México, aparece como una tarea urgente para movilizar a las fuerzas productivas de toda la nación, a través de la movilización de las fuerzas productivas de todos y cada uno de sus 2,378 municipios. No solamente el gobierno federal y el gobierno estatal tienen que promover la creatividad productiva. Ante las circunstancias, el gobierno municipal, también de be cumplir el papel de promotor de desarrollo económico y social, además que su función básica de prestador de servicios públicos. En otras palabras, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional debe ser una tarea compartida entre los tres niveles del Estado: federal, estatal y municipal.

En abundamiento de datos no admito manifestar que la configuración, planteamientos y bases del Plan de desarrollo del Estado de México 1987 - 1993 , incorpora las aspiraciones populares surgidas de la campaña electoral, así como, la filosofía política del titular del Poder Ejecutivo Estatal. Dicho Plan tiene por génesis la convocatoria a la comunidad mexicana, para unir esfuerzos y voluntades en pos de los propósitos fundamentales del gobierno. Establece -- con claridad los principios que dan forma y marco a los compromisos políticos -- entre gobernantes y gobernados, confiriendo sentido y dirección a los programas incluidos en el Plan. Por otra parte en esta investigación, hacemos nuestros los objetivos de la Política regional establecida en el Plan de Desarrollo del Estado de México que consiste en promover la descentralización de la vida nacional, impulsar el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal, así como lograr una mejor integración regional en el Estado. Durante los últimos cinco años, se han registrado avances significativos para alcanzar -- esos propósitos.

La problemática que se expone arriba, se ventila y analiza a lo largo de la exposición de este trabajo y constituye la línea que determina el contenido de la presente investigación:

En ese período se han consolidado los programas de desarrollo regional, se ha avanzado en la formulación y ejecución de los programas regionales estratégicos, planes estatales de desarrollo y el establecimiento de nuevas prácticas de concertación con los sectores social y privado. El Ejecutivo Estatal creó en 1984 el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) como un instrumento jurídico administrativo y financiero que basado en las orientaciones políticas fundamentales de la Administración pública Estatal, se propone coadyuvar en la solución de las necesidades prioritarias en la entidad, mediante la coordinación de acciones entre los Gobiernos Estatal y Municipal.

En nuestro abundamiento presente se hace necesario ampliar con prioridad nuestros objetivos al municipio de La Paz - centro de nuestro estudio -, del actual distrito de Texcoco y de la entidad el más cercano a la ciudad de México, su desarrollo - por ejemplo - no se compara al de Nezahualcóyotl o al de Naucalpan. Muchas industrias se han establecido en su territorio y la población obrera ha crecido en forma muy notable después de 1960. El gobierno municipal, desde sus inicios, ha tenido diversos problemas, ya que existen distintas corrientes de pensamiento entre la población, lo que ha provocado que en diversas ocasiones se invaliden las elecciones municipales. A pesar de este y otros obstáculos que ha tenido el municipio para su desarrollo, ha seguido progresando en todos sus aspectos. Actualmente el municipio de La Paz es un centro de desarrollo económico - considerado ya como ciudad en expansión - de gran importancia, debido principalmente a su cercanía con el Distrito Federal. Su población ha aumentado constantemente por la migración de personas de toda la República, lo que ha ocasionado graves problemas en lo referente a la dotación de servicios públicos, construcción de centros habitacionales, y crecimiento del desempleo, entre otros. A pesar de los esfuerzos que han realizado las autoridades municipales, no ha habido una solución eficaz.

La estructura de este estudio se divide en cinco capítulos que se orientan a:

En el capítulo I, se parte de los aspectos teóricos en cuanto al desarrollo y subdesarrollo municipal.

Se plantean las políticas de desarrollo en el quehacer Municipal, así como - la teoría de la Planificación proyectada a la Institución Municipal y a la delimitación de la Región para su planificación.

En el capítulo II - La Legislación Municipal - se le da tratamiento al tema - del federalismo al centralismo y al de la consagración constitucional del Mu- nicipio en sus bases orgánicas, en el restablecimiento del federalismo. Al te- ma del génesis del artículo 115 Constitucional y como sub-tema nuestros comen- tarios al nuevo artículo 115 Constitucional. Al tema de la reforma Municipal - en sus fases de : reformas políticas, jurídica y económica.

En el capítulo III referente a la administración Municipal, analizaremos el - funcionamiento de los Ayuntamientos, en donde se destacan las facultades y obli- gaciones, de éstos, así como de los Presidentes Municipales, de los Síndicos; - los Regidores, de las Comisiones, de los Organismos auxiliares, de las Autorida- des Municipales, de las comisiones de Planificación y Desarrollo y de los Conse- jos de Colaboración Municipal, también, del régimen administrativo en la Secre- taría Municipal: de la hacienda Municipal en los servicios públicos, de la ac- ción administrativa municipal: de los cuerpos de seguridad pública, de la capa- citación y asistencia técnica municipal en su planeación de los servicios públi- cos, de las funciones y organizaciones administrativas y de sus características y particularidades de los municipios del Estado de México, de los municipios me- tropolitanos y urbanos, de los municipios semiurbanos y rurales de la Paz como ciudad de expansión.

En el capítulo IV se lleva a cabo, un diagnóstico y análisis de aspectos econó- micos y estructura de desarrollo del municipio de La Paz, Méx., como son los -- aspectos geográficos, demográficos y económicos. La geográfica en su modalidad de localización, extensión y límites, su orografía, clima, geología, flora y -- fauna; la demográfica en su modalidad de población y densidad de la distribución de la población y crecimiento de ésta, de la población económicamente activa y - de su fuerza de trabajo por ramas de actividad económica de su pirámide de eda--

des, además de las poblaciones permanente y flotante. En su aspecto económico, hacemos un análisis del municipio de La Paz por sus sectores económicos, de su agricultura, industria, comercio y servicios, comunicaciones y transportes y otros. También el nivel de vida municipal, en su educación, condiciones de trabajo, salud pública, consumo y ahorro, vestuario y alimentación, de sus libertades humanas y seguridad pública, diversiones, actividades recreativas y deportivas, etc. y una comparación con otros municipios de la entidad.

El capítulo V se centra en el análisis de las finanzas en el Municipio de La Paz, Edo de México., esbozamos el tema de la hacienda pública en la esfera municipal de financiamiento municipal, de sus programas municipales de financiamiento y crédito, de los ingresos ordinarios municipales: contribuciones especiales de mejoras materiales, los productos municipales los aprovechamientos municipales y las participaciones federales. De los ingresos extraordinarios municipales, como las subvenciones y/o subsidios de otras fuentes, de la deuda pública municipal, de los mecanismos institucionales de vinculación y de las fuentes y usos de financiamiento. Hacemos mención de éste apartado de la función crediticia y de financiamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Incluimos en nuestro análisis, temas al gasto público municipal y al del presupuesto por programas municipales en su descripción y conceptos básicos. y del apoyo a la seguridad pública. A los recursos municipales, en su selección, distribución y asignación de las fuentes de financiamiento; de sus líneas de crédito y finalmente de las programaciones financieras y las participaciones del sector público.

En la parte final se presentan conclusiones y recomendaciones, así como tres anexos que se refieren: el primero al Antecedente histórico del Municipio en nuestro país, segundo presenta cuales fueron las Ordenanzas Municipales que -- anteceden a la conformación de la Ley Orgánica Municipal y el tercero muestra el contenido Actual de Ley Orgánica Municipal.

CAPITULO I.

ASPECTOS TEORICOS DEL MUNICIPIO.

I. ASPECTOS TEORICOS DEL MUNICIPIO.

1.1. DESARROLLO Y SUB-DESARROLLO MUNICIPAL:

En México desde el comienzo de este siglo, el proceso de la integración espacial y crecimiento económico, han sido orientados bajo la idea de incorporar al país, dentro de la división internacional del trabajo, basada en un particular subsector de la producción: minería, agricultura, guiado por la demanda internacional.

Este proceso ha sido basado sobre el criterio del " crecimiento — eficiente " y promovido a través de un control estricto por parte del gobierno central. Las ventajas que podrían ser ganadas a partir del desarrollo a nivel local, han sido ignoradas.

17/ Resumen basado en los "Apuntes para la Historia del Derecho en México", de don Toribio Esquivel Obregón.

Aunque el gobierno mexicano, se ha concentrado, desde la Revolución en 1910, en el trabajo de construir el marco de referencia de las nuevas instituciones mexicanas y en la promulgación de legislación socioeconómica, no ha habido una política explícita para estimular el crecimiento económico y el desarrollo nacional a través de la planeación localmente integrada.

La Constitución Política Mexicana, en términos de legislación socioeconómica contiene importantes preceptos para ser considerados dentro de la consecución del crecimiento y del desarrollo, a través de la aplicación de un modelo de planeación integral para el desarrollo. En este sentido, los principales artículos constitucionales, son los siguientes:

- a) ARTICULO 11: Todas las personas tienen el derecho de entrar y salir de la República, a viajar a través del territorio y a cambiar su residencia sin necesidad de una carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto o cualquier otro requisito similar;
- b) ARTICULO 25: Se refiere a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, atribuyéndosele la conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, así como la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general;
- c) ARTICULO 26: Se precisa que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional;
- d) ARTICULO 27: La propiedad es definida no como un derecho, pero sí como una función social;
- e) ARTICULO 28: Se prohíben los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria;
- f) ARTICULO 115: Establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre;
- g) ARTICULO 116: Se declara que los estados tienen la facultad de arreglar sus respectivos límites entre ellos, a través de un mutuo acuerdo, pero tales límites, para ser efectivos, tienen que ser aprobados por el Congreso de la Unión; y

n) ARTICULO 123: Este está dedicado a las relaciones laborales y bienestar social, con lo cual se establecen las bases del actual Sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, a pesar de estas bases constitucionales, sólo se han conseguido mejoras parciales en el bienestar de la población mexicana.

El gobierno mexicano ha intentado disminuir las diferencias entre áreas geográficas, a través de la localización de fondos de inversión en proyectos específicos, pero problemas estructurales, como: la falta de capital nacional, desempleo, pobreza, concentración de la población en pocos centros de gran tamaño, etc., en lugar de haber sido resueltos tienden a ser más pronunciados. Muchos documentos han existido, pero éstos han sido generalmente programas políticos sin perspectiva socioeconómica municipal.

El criterio de los "proyectos puros", en lugar de haber sido una herramienta técnica complementaria, han sido una estrategia dominante en México, donde la consideración primaria, está relacionada con la edificación de proyectos, soportados y financiados con y por préstamos internacionales e inversión extranjera, usualmente con la finalidad de que sean éstos altamente visibles, y de ninguna manera, dentro de un marco de referencia para el desarrollo coordinado.^{18/}

Desde 1930, cuando la "Ley Sobre Planeación General de la República" fué promulgada por la administración de Pascual Ortiz Rubio, cada plan federal y estatal ha enfatizado la programación de la inversión en base a la planeación sectorial, dependiendo más de variables externas que de las del mercado interno.

Durante la II Guerra Mundial, el papel del Estado fué visto como el soporte para practicar la estrategia del "desarrollo estabilizador", que guió el crecimiento de la economía mexicana. La meta era estimular un alto y sostenido crecimiento del producto nacional bruto, a través de la incentivación de la producción minera para ser exportada a los Estados Unidos de América; y la inversión pública estuvo destinada a la infraestructura socioeconómica, como el transporte y la comunicación, necesitadas para tales propósitos.

To/Bendavid, Aval A.: "Action-Oriented Approaches to Regional Development Planning", Praeger Publishers, New York, U.S.A., 1975.

La urbanización y la localización industrial han sido promovidas en algunas áreas de algunos centros, como es el caso de la Ciudad de México o Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, etc., pero no ha habido una política para la deliberada creación de sólidas ligaduras intermunicipales.

El crecimiento económico y el desarrollo han sido asociados con la "construcción de la nación" y la planeación llevada a cabo desde el centro, ha significado que el gobierno continúe sobrelevando el difícil problema de coordinar la planeación, principalmente en su etapa de implementación entre las dependencias federales, los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada.

La falta de aplicación de un modelo de planeación integral para el desarrollo ha generado la considerable dispersión de la función de planear y de elaborar estudios de planeación entre las dependencias públicas, favoreciendo la práctica de la mala administración de recursos escasos.

En 1959, hubo un intento muy importante por controlar a la inversión pública y al crecimiento económico a través del establecimiento de la Secretaría de la Presidencia y sus objetivos fueron los de planear, coordinar y revisar las políticas y los programas gubernamentales. Sin embargo, se continuó utilizando a la planeación sectorial como criterio dominante en las determinaciones finales, siguiendo así, hasta las últimas administraciones.

Durante la década de los sesentas, la estrategia del "corredor del desarrollo"^{19/} fue implementada, tomando ventaja de la ya existente red de transportación.^{20/} El "corredor del desarrollo", tuvo efecto a lo largo de los ejes de las vías de transportación, que atrajeron industria moderna y otras actividades de gran productividad, y este patrón fue considerado como el continuador del proceso de integración económica nacional.

Sin embargo, esta "aglomeración industrial" inducida, fue localizada en el área central del país, debido a la ausencia de infraestructura en áreas municipales. En 1965, más del 55% de la producción industrial total del país, estuvo concentrada en la Ciudad de México o Distrito Federal y sus áreas vecinas, contrastando con su tamaño de tan sólo 0.01% aproximadamente del territorio nacional, y alrededor de un total del 19% de la población mexi

^{19/}Pottier, A.: "Axes de communication et developement economique". Revue Economique Nr.14, 1963.

^{20/}Whebbell, C.F.M.: "Corridors: a Theory of Urban Systems", Annals of the Association of American Geographers, vol.59, Nr.1, 1969.

cana contando con un ingreso familiar de 1.8 veces mayor que el promedio en el país.

El criterio de la planeación sectorial en el desarrollo municipal, guiado desde el centro aún domina el proceso de toma de decisiones, y justo como hace 82 años, se decidió durante la década de los setentas, integrar al país dentro de la economía mundial, a través de la nueva división internacional del trabajo, en lugar de mejorar el orden de las relaciones económicas locales.

A pesar de su carácter descriptivo de las diversas formas de fortalecimiento económico-municipal y de la elaboración horizontal de la información estadística, es posible obtener de este trabajo algunas conclusiones básicas que motivarán la realización de estudios más amplios y profundos en esta materia.

Podemos adelantar sin embargo nuestro punto de vista en el sentido de que el fortalecimiento económico municipal llevado a cabo por el gobierno del Estado de México en cuanto al estudio del Municipio de La Paz no responde a un impulso mimético que pretenda adoptar o interpretar lineamientos provenientes de la Federación. Por el contrario, por la magnitud, diversidad, profundidad y complejidad de los problemas que se enfrentan hoy y los que habrán de surgir en el futuro, la política del fortalecimiento municipal deberá ampliar tanto sus fuentes como sus orientaciones. Los ejemplos que sobre este particular se patentizan en este municipio, nos permiten observar una voluntad política tendiente a interpretar y resolver la problemática municipal de acuerdo con prioridades regionales propias, y a partir de un impulso de voluntad política participativa. Es evidente por tanto, que el contexto geográfico y socioeconómico en el que se inscribe la entidad, ejerce un profundo grado de determinación sobre las prioridades de canalización de recursos. Esto quiere decir que, al menos hasta ahora, la política de fortalecimiento económico sigue las tendencias espaciales propias de la localización de actividades económicas más importantes de la localidad. Como consecuencia, es válido señalar que la inercia en la asignación de recursos continúa favoreciendo a las regiones más urbanas e industrializadas. Un análisis más vertical pondría -sin embargo- de manifiesto que existen ya esfuerzos encaminados a establecer y consolidar polos de actividad económica que compensen y equilibren la tendencia de concentración actual. No obstante,

es indudable que estas tendencias se mantendrán en la misma medida en que la política macroeconómica global no elabore alternativas al actual modelo de concentración industrial.

Además, conviene destacar que el desarrollo municipal a través del fomento económico es una variable, significativa si se quiere, de los recursos que efectivamente se encuentren a disposición de los municipios como parte de su patrimonio; esto tiene que ver con el hecho de que muchas decisiones de inversión que se dan -sobre todo en el ámbito de la concertación como la del Convenio de Desarrollo Municipal -CODEM- dependen de los medios que los municipios se encuentren en condiciones de aportar.

Es indudable que las reformas al Artículo 115 Constitucional, en lo que se refiere a los aspectos fiscales, sumados a la revalorización del municipio como sujeto de crédito, permiten a las localidades ampliar su margen de maniobra. Lo anterior apunta seguramente a un mejoramiento en el corto plazo de las finanzas municipales; sin embargo, falta por ver cuál será la elasticidad que las nuevas fuentes de ingresos tendrán ante los retos que cada municipio habrá de enfrentar en el futuro para su desarrollo. En todo caso es de esperarse que una mayor y más perfeccionada descentralización económica-financiera abrirá mejores perspectivas al desarrollo municipal.

1.2. DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO:

Por políticas de desarrollo municipal se entenderá la aplicación normativa sistemática de un determinado cuerpo doctrinario que tenga el propósito de establecer una estrategia de desarrollo municipal y de seleccionar los instrumentos que ejecutarán tal estrategia e indicar el modo como lo harán. Deduciendo la definición anterior, tenemos que las políticas de desarrollo municipal son la ampliación de la estrategia que solucione los problemas municipales en un área espacial, v.g. la ocupación demográfica, el uso económico-social, etc.

Las políticas sobre desarrollo municipal requieren de una gran cantidad de información, tanto proveniente de fuentes censales, como de en-

cuestas, entrevistas y otras.

Si se observa que para organizar el desarrollo municipal éste está determinado por las directrices que se establecen por medio de las políticas, su conjunto de directrices suele llamarse "plan de desarrollo". El plan no es más que una manera peculiar de expresar la política de desarrollo municipal. Tales políticas se pueden aplicar por diferentes instrumentos y métodos.

La característica peculiar que diferencia a los planes de las políticas de desarrollo, es la coordinación en el espacio de las distintas actividades tanto económicas como sociales o de otra índole. Una de las mejores formas de coordinación lo son las políticas municipales del medio físico y otra más los programas municipales de desarrollo.

Para que las políticas se proyecten hacia la planificación necesitan estar dirigidas hacia:

- El análisis de los problemas básicos del municipio;
- La preparación de proyectos y programas de desarrollo;
- La elección de los mejores proyectos;
- La ejecución de dichos proyectos; y
- La evaluación de los progresos logrados en la acción de desarrollo.

Para llevar adelante el Plan de Desarrollo Municipal el ayuntamiento deberá adoptar el siguiente conjunto de políticas:

- i) Simplificación administrativa, que se inspira en la necesidad de hacer más expeditos y rápidos los servicios gubernamentales al público, lo que aumentará la eficiencia en estas tareas básicas de gobierno y mejorará la imagen pública de éste. La base de muchas de las acciones simplificadoras será la palabra del ciudadano, la cual se tomará como garante para aligerar trámites inútiles y que a menudo son fuente de corrupción;
- ii) Desconcentración y descentralización, que sirven para acercar la toma de decisiones administrativas a los lugares donde se ejerce la acción. Si bien ya hay logros importantes en estos aspectos, es posible avanzar todavía más, sobre todo al delegar en los municipios atribuciones que actualmente ejerce el gobierno estatal. Ello se hará cuidando siempre que la reasignación de atribuciones y responsabilidades se respalde debidamente por programas, se sustente en la disponibilidad adecuada de instrumentos de control y cuente con los recursos necesarios;
- iii) Diálogo y comunicación permanente con la sociedad, que se concluyen como instrumentos de gobierno indispensables para lograr una

efectiva participación popular en los programas que se proponen en este Plan. El gobierno del Estado informará con oportunidad y amplitud sobre los proyectos y acciones que vaya a ejecutar, y acudirá a los foros que sean necesarios para aclarar dudas y escuchar planteamientos de los ciudadanos. También abrirá espacios en los medios de comunicación que rosee, para que los diversos sectores sociales expresen sus necesidades y opinen sobre el quehacer gubernamental;

- iv) Probidad y eficiencia gubernamentales, que son requisitos para que la sociedad reconozca al Estado capacidad moral de coordinar los esfuerzos colectivos -tal capacidad también deberá reconocérsele al gobierno municipal- Conforme a esta política, se reforzarán las normas y mecanismos de control sobre la actuación de los empleados públicos de todos los niveles y se mantendrán actualizados los estímulos y apoyos que mejoren su desempeño. Asimismo, se establecerán mecanismos para la actualización y capacitación permanentes de los funcionarios públicos, que permitan su superación personal y apoyen el desarrollo de una carrera civil dentro de la administración municipal;
- v) Adecuaciones jurídicas y orgánicas, que parten del principio de que las leyes y los organismos públicos deben evolucionar para ser base de justicia en el desarrollo y no convertirse en fuentes de problemas mayores.

Por lo que toca al Municipio de Los Reyes La Paz, el Estado de México cuenta con una estructura legal amplia y sólida; no obstante, se efectuarán los cambios que se requieran para hacer viables los programas, incluidos en el Plan. Por su parte, la estructura administrativa del gobierno estatal será objeto de estudio para determinar su mejor ajuste a los propósitos que se persiguen.

- vi) Congruencia con los grandes objetivos nacionales. En el Plan, se refrenda el compromiso histórico y político del Estado de México con la nación mexicana en su conjunto. Este compromiso se traduce en ayudar a mantener y reforzar la independencia nacional y garantizar los derechos individuales y colectivos, en un ambiente de justicia, libertad y democracia. Por ello, sus propósitos, estrategias y políticas se enmarcan en los objetivos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y en los programas sectoriales que de él se derivan.

Factor clave para darle contenido y rumbos específicos a las acciones concertadas con la federación es el Convenio Único de Desarrollo. Con éste se coordinan las tareas y conjuntan esfuerzos para atender aquéllos programas que, siendo prioritarios para la entidad y el municipio, resultan de trascendencia para lograr los propósitos de índole nacional.

De especial relevancia para el Estado de México es el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, cuya ejecución es decisiva para detener y, posteriormente, revertir la

concentración de las actividades económicas y de la población en dicha zona, así como para lograr un equilibrio socio-económico adecuado a las necesidades y aspiraciones de las entidades involucradas.

Por su parte, los vínculos entre los programas nacionales y el Plan Estatal, se precisan en este documento, en las declaratorias generales que anteceden a la presentación de los diversos programas municipales, que se exponen en el análisis de los programas municipales.

1.3 EL MUNICIPIO Y LA TEORIA DE LA PLANEACION:

Es la planeación una actividad humana que ocurre con mucha mayor frecuencia de lo que pudiera parecer, ya que se fundamenta en la propia naturaleza racional del hombre. Así, una de las definiciones más amplias considera a la planeación como un proceso de previsión humana y de acción basada en esta previsión; de ahí el sentido de la palabra planeación: plan y acción.

Al efectuarse una consulta de las obras existentes sobre la Teoría de la Planeación, nos dan éstas la impresión de que la mayoría de los autores proponen y nos dan su propia definición de conceptos describiendo cada quien a su manera los elementos que forman el proceso de planeación. Así, mediante un análisis -que efectuemos- más detallado del tema, encontraremos elementos comunes entre los diferentes conceptos y categorías en las definiciones sobre "planeación":

- i) Henry Fayol considera a la planeación como el proceso de estimar el futuro y el de preparar provisiones para el mismo;
- ii) Roger A. Kauffmann nos dice que la planeación se ocupa claramente de determinar lo que debe hacerse, a fin de que posteriormente puedan tomarse decisiones prácticas para implantar la. También afirma, que la planeación es un proceso para determinar "a donde ir" y establecer los requisitos para llegar al objetivo de la manera más eficiente posible;
- iii) De acuerdo con la opinión de John Friedman, la planeación consiste en una manera de pensar y de llegar a decisiones y no a un conjunto particular de conclusiones;
- iv) Por su parte, Ernest Schiefblein juzga que la planeación se ubica en el conjunto de procedimientos que van desde la definición de metas y métodos hasta la conclusión o realización

de acciones previstas:

- V) Según Gerhard Holm, la planeación es un sistema para la toma de decisiones, más que la sola preparación de planes;
- VI) A su vez, Jorge Numada considera a la planeación como una metodología para escoger entre alternativas, como un proceso cuya característica es que permite seleccionar los instrumentos eficientes.

Por lo que toca a las corrientes de la planeación, de acuerdo con Isafas Alvarez 21, se pueden detectar cuatro corrientes importantes y que son:

- I) ADMINISTRATIVA: Es quizá la más antigua en el proceso administrativo. Su principal característica es la de hacer separable la elaboración de planes de ejecución, de atribuir ambas funciones al administrador o ejecutivo de una institución o empresa.
- II) SISTEMAS: Es la que toma sus fundamentos del enfoque de sistemas y separa la elaboración de planes, programas y proyectos. Esta corriente ha favorecido el trabajo interdisciplinario, considerando a la planeación como una responsabilidad compartida.
- III) CAMBIO: Es el que se sustenta tanto en la acción organizada como en la participación sistemática de cuantos se han de ver afectados por la implantación de un plan, programa o proyecto. Además supone un concepto previo de desarrollo, y toma elementos tanto de la corriente de sistemas, como de la administrativa.
- IV) PROSPECTIVA: Tiene elementos comunes a la corriente de sistemas y a la de cambio, pero se caracteriza por que concibe el futuro más como dominio de la acción de la libertad que como dominio del conocimiento.

En cuanto a las dimensiones, la planeación no es una actividad puramente técnica, objetiva y neutral, sino que es un proceso complejo y multidimensional que dista mucho de ello. Entre las principales dimensiones de este proceso --según el autor

21/ Alvarez García, Isafas: "Marco Metodológico de la Planeación Educativa" (mimeo); S.P.I., 1982.

citado- destacan las siguientes:

- I) Dimensión Social: La planeación es ante todo un proceso social que requiere de la participación de grupos humanos, que toman decisiones se han de ver afectados por la implantación de un plan, programa o proyecto.
- II) Dimensión Técnica: La planeación supone la aplicación de un proceso de cambio, estableciendo estudios y programas de diagnóstico, prioridades, metas, objetivos, programas, y proyectos. Además de plantear alternativas, recursos, acciones y elaborar presupuesto.
- III) Dimensión Política: Un proceso de planeación requiera de la articulación de compromisos de acción para el futuro; se desarrollo de un marco jurídico-institucional. Sirve para proyectar la imagen política de la autoridad que promueve o aprueba un plan, programa o proyecto.
- IV) Dimensión Prospectiva: La planeación es el dominio de la acción y de la libertad, por lo que puede proponer planteamientos totales inéditos; nuevas realidades que dependerán más de la libertad y decisión de producirlas que de sus antecedentes históricos.

Desde el punto de vista institucional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende de mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de la planeación.

Dentro del sistema tiene lugar un proceso de planeación, a través del cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas. El sistema se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsa

bilidades claras para todos los participantes, y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

Mediante responsabilidades y funciones claramente establecidas, se generan distintos documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del sistema. Todos estos documentos, al ser ejecutados para el logro de ciertos fines, se consideran revisables en función de necesidades cambiantes, razón por la que pueden ser modificados y actualizados. Dicha situación permite sostener que la planeación, no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones.

El en el seno del SN PD podrán constituirse subsistemas específicos para atender aspectos o áreas que, por su naturaleza prioritaria o estratégica se juzgue conveniente operar con ciertas características. Si bien la planeación nacional cubre todos los aspectos del desarrollo, es preciso aplicarla sobre prioridades del desarrollo a fin de que en forma gradual incorpore efectivamente todos los aspectos. Estos subsistemas no serán autónomos y su constitución responderá a determinados criterios de efectividad, por lo que mantendrán comunicación permanente con el SN PD.

El SN PD involucra ante todo, a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación (programación, presupuestación, información, control y evaluación). En todo sentido, incluye también a las áreas operativas que deben estar en posibilidad de ejecutar lo planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas, y en general, a aquéllos que apoyen las actividades básicas de la planeación.

vida democrática. La planeación debe promover el fortalecimiento del municipio -ámbito primario para la vida democrática- y al mismo tiempo otorgar cada vez mayor participación a la sociedad en las decisiones sobre el quehacer público a través de lo que ya se ha caracterizado como sistema de planeación democrática.

La participación popular y el orden en la acción de gobierno, son la esencia de la planeación democrática; la participación popular, porque a través de ella se define el rumbo y se eligen los medios; el orden en la acción de gobierno porque significa atender racionalmente necesidades sociales y aprovechar con imaginación nuestros recursos.

Hombres y mujeres, Inteligencia e iniciativa, riquezas naturales y valores morales, historia y presente, solidaridad social y estabilidad política, conocimientos técnicos y científicos: Este es, simultáneamente, el valioso inventario de nuestros recursos y posibilidades y el lamentable recuento de su desperdicio y escaso aprovechamiento. Corresponde a la planeación democrática aprovechar tales riquezas para que el desarrollo de la sociedad deje de ser un mero resultado espontáneo de esfuerzos inconexos. A la planeación corresponde asumir responsable y deliberadamente la dirección del cambio social como un proceso ordenado, participativo y con propósitos claros.

La planeación democrática, es el instrumento de la conciencia social para avanzar hacia un orden más libre y más justo.

Las instituciones municipales, a la vez que son entes representativos locales y elementos articuladores primarios del estado, son también responsables de gran parte de las funciones sociales y económicas de la cosa pública. Estas funciones sociales y económicas por lo general se relacionan con cuestiones básicas para la vida colectiva: los servicios que presta el municipio son para la ciudadanía, su experiencia más directa de contacto con la acción de gobierno.

Este primer encuentro entre quienes representan a las autoridades de las ciudades en expansión ofrece una oportunidad valiosa de intercambio de opiniones y experiencias, tarea indispensable para que en el esfuerzo de planeación se integre y se aproveche este valioso acervo informativo y se diseñen así soluciones viables.

La demanda de servicios públicos adquiere ciertos rasgos característicos en las ciudades en expansión ofrece una oportunidad valiosa de intercambio de opiniones y experiencias, tarea indispensable para que en el esfuerzo de planeación se integre y se aproveche este valioso acervo informativo y se diseñen así soluciones viables:

La demanda de servicios públicos adquiere ciertos rasgos característicos en las ciudades en expansión: no sólo es constante -como en la mayoría de los casos- sino creciente y a menudo, apremiante.

Esta presión extraordinaria de la demanda de servicios públicos sobre los ayuntamientos de las ciudades en expansión se deriva no tanto del crecimiento natural de la población, sino de un crecimiento debido a la migración. Asimismo y paralelamente a las exigencias de servicios de una población precarista que se asienta en la periferia -demanda normalmente orientada de manera específica a los mínimos de bienestar-, puede darse el caso de una presión adicional por parte de una planta productiva también en expansión, la que origina necesidades de servicios a veces excesivas para las autoridades locales. En ambos casos -crecimiento de la población por flujos migratorios y crecimiento de la actividad económica- la ausencia de mecanismos adecuados de planeación resulta en la absorción por parte del municipio de costos anormalmente elevados.

Un caso patente es el de los denominados asentamientos irregulares, a los que generalmente resulta mucho más caro dotar de los servicios esenciales que a las zonas residenciales, en razón de las características o de la ubicación de los terrenos en que se establecen. La misma anarquía, en el caso de la instalación de industrias, hace que con frecuencia se incremente de manera excesiva la demanda de transporte o el problema de la vialidad por la lejanía entre el centro de trabajo y las zonas donde viven los trabajadores.

Por otra parte, la demanda de servicios en las ciudades en expansión generada por el crecimiento poblacional, adquiere características específicas tanto en lo que se refiere a las necesidades que se plantean, como al perfil social de los afectados por las carencias de servicios. Sin pretender ser exhaustivos, conviene apuntar los rasgos principales:

- Importantes flujos migratorios de origen rural;
- Proliferación de asentamientos irregulares en las zonas periféri-

- cas de las ciudades;
- Crecimiento de un sector laboral no capacitado y de difícil absorción por parte de la planta productiva urbana;
- Desempleo abierto, subempleo, alta rotación en las fuentes de trabajo;
- Ingreso y patrimonio familiares inestables e irregulares; y
- Mosaico sociocultural heterogéneo, que propicia problemas sociales: promiscuidad, drogadicción y alcoholismo, conductas delictivas, etcétera.

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 también mayor grado de solidaridad en organizaciones de tipo vecinal, en contraste con lo que ocurre en los estratos de ingresos superiores.

La demanda de estos grupos sociales se orienta fundamentalmente a los servicios básicos: agua, alcantarillado, electrificación, vivienda y regularización de la tenencia de la tierra. Otros servicios -como los de educación, salud, recreación- los obtienen en un primer momento acudiendo a centros más o menos distantes de sus hogares.

Por otro lado, se observa también que las necesidades y peticiones de estos sectores se canalizan a través de todos los medios a su alcance y se dirigen a todos los destinatarios posibles, a falta de procedimientos ordenados y de cauces institucionales efectivamente accesibles. Se tocan, por así decirlo, todas las puertas y se acude con gran frecuencia a las manifestaciones de grupo en sitios y oficinas públicas. Desde luego, la demanda tiene un carácter progresivo hacia la mayor calidad de vida, pues en la medida en que se resuelven los problemas elementales, se van solicitando mayores y, luego, mejores servicios. Primero el agua, luego luz, el drenaje, las tiendas, después el empedrado, las escuelas, los centros deportivos y recreativos, el teléfono, el transporte, la seguridad pública y más adelante, el pavimento, las áreas verdes, el ornato urbano y cada vez más.

Por otra parte, en la medida en que se van dando soluciones, el flujo migratorio hacia las colonias que van siendo atendidas se incrementa. Paradójicamente, la solución de cada problema trae aparejada una nueva problemática

ca. Acerca de este punto, cabe advertir que el fenómeno de la demanda tiene su origen fuera del ámbito de competencia municipal y no pueden ser decisiones a nivel local, sino acciones federales y estatales en materia de desarrollo regional, las que se requieren para enfrentar estos problemas desde su raíz.

Sin embargo, lo anterior no implica que no haya medidas que tomar dentro de la esfera de competencia del ayuntamiento y que, a nuestro modo de ver, incluyen, entre otras, las siguientes acciones concretas:

- Definir clara y estrictamente los usos y destinos del suelo urbano. Un instrumento esencial para hacer realmente operante este tipo de regulación es la constitución de reservas territoriales por parte del propio ayuntamiento y los gobiernos estatales.
- Inducir y orientar los asentamientos con base en las declaratorias de usos y destinos.
- Imponer, dentro de los asentamientos, un ordenamiento mínimo que dé lugar a la urbanización y el equipamiento y frene la anarquía en el seno de las nuevas colonias.
- Promover la organización social de colonos y vecinos, con lo que las autoridades tendrán al menos interlocutores representativos de las nuevas comunidades.
- Sistematizar la captación, evaluación y cuantificación de las necesidades y demandas.
- Mantener un flujo de información y comunicación entre la comunidad y las autoridades, con el fin de que, conociendo los programas de gobierno, se alienten en la población expectativas razonables en cuanto a la dotación de equipamiento y servicios.

La satisfacción de las necesidades municipales no siempre se ubica en la esfera directa de capacidad y responsabilidad del ayuntamiento, ya sea por limitación de recursos o porque se trate de obras o servicios que correspondan al ámbito de lo estatal o lo federal. En todos estos casos, el papel del ayuntamiento como gestor resulta decisivo y no precisamente por la capacidad de relación personal del presidente municipal, sino por su auténtica capacidad política que es la de, frecuentemente, poder y saber plantear las necesidades que se tienen y las soluciones viables y efectivas. En este punto, la capacidad de planeación municipal es determinante.

En términos generales, la prestación de los servicios públicos implica dos grandes elementos:

- la ejecución de obra pública; y
- la operación de los servicios.

En este punto cabe destacar que en ocasiones los ayuntamientos carecen de un inventario detallado de la obra pública, sus condiciones y su aprovechamiento. Este hecho es muy importante, porque con frecuencia la limitada oferta de servicios no se debe a la carencia de equipamiento, sino más bien a su insuficiente utilización para la prestación del servicio.

Corresponde a las autoridades municipales, en primer lugar, aumentar la oferta de servicios aprovechando cabalmente las obras existentes y procurando su conservación y mantenimiento adecuados. Cabe señalar al respecto, que la eficiencia y productividad de la obra pública y de la prestación de los servicios guardan una íntima relación con la capacitación de los recursos humanos responsables de su operación. Podría afirmarse que una política de modernización administrativa, entendida como capacitación y equipamiento, puede permitir un incremento considerable en la oferta de los servicios públicos con un gasto corriente relativamente bajo.

En otros casos, el problema consiste en la carencia de obras que permitan la prestación de los servicios. Es necesario entonces, acoplar el tamaño de la obra a las necesidades actuales y en algunos casos, a las previsiones de crecimiento de la demanda en el corto y mediano plazos. Pero en general, resulta discutible la respuesta anticipada a necesidades, porque, inevitablemente, la sobreoferta de servicios induce al crecimiento de la demanda. Es éste un punto que conviene evaluar con todo cuidado, porque además de precipitar la demanda disminuye la capacidad para atender otras necesidades prioritarias.

Otros problemas en la prestación de los servicios públicos son la recuperación de la inversión y la determinación de tarifas.

La planeación de los servicios públicos debe considerar también los beneficios -indirectos pero tangibles- que se producen para quienes, por el sólo hecho de ser propietarios de terrenos, obtienen una plusvalía que en ocasiones es mayor que el costo mismo de sus terrenos. Los ayuntamientos deben promover la cooperación de todos aquellos que, sin realizar esfuerzo alguno, ven incrementado su patrimonio por la simple realización de obras públicas, que se pagan con el dinero de todos.

El tiempo y el orden en la respuesta de las demandas y necesidades de servicios de la población constituyen un instrumento de primera importancia en la planeación del desarrollo. Sólo es factible orientar los flujos migratorios si los recursos de inversión y prestación de servicios se proporcionan preferentemente conforme al siguiente orden :

- Anticipar la oferta de servicios en las ciudades medias en expansión, a fin de consolidarlos como atractivo de flujos migratorios;
- Responder a las demandas en las zonas metropolitanas con oportunidad, pero no antes de tiempo; y
- Atender en forma selectiva las localidades pequeñas, con el propósito de consolidarlas.

Por otra parte, la fuerte presión de la demanda urbana, no ha de significar la disminución de apoyo decidido a las actividades agropecuarias; por el contrario, nada más conveniente para las ciudades en expansión que contar con el apoyo de una base productiva agropecuaria que le asegure una oferta abundante de alimentos y materias primas.

La solución a las necesidades de servicios públicos en las ciudades en expansión no puede darse sólo a nivel municipal, pues ello significaría caminar siempre detrás de la demanda. Se requiere acentuar las políticas de desarrollo regional de los gobiernos federal y estatales para que los flujos migratorios se detengan o se canalicen hacia las localidades en las que resulte más apropiado, desde un punto de vista económico y social, servir a la población.

En un país de libertades, cada quien puede vivir donde quiere; pero el gobierno tiene la obligación de aplicar los fondos públicos con el mayor provecho actual y hacia futuro. El interés público debe referirse entonces hacia obras solamente donde los resultados lo justifiquen.

En este sentido, hay que señalar que si, por una parte es imposible -por antieconómico- dar satisfacción a los millares de localidades dispersas, la excesiva concentración poblacional supone costos extremadamente altos para la prestación de servicios, costos que necesariamente repercuten en la privación del desarrollo de unas regiones y localidades en favor de otras. Esta situación se agrava en tanto que los flujos migrato-

NO HAY

HOTJA

No. 19.

rios siempre corren en dirección a las oportunidades que generan las inversiones; lo que significa el aceleramiento de la concentración.

El enorme reto para un desarrollo nacional y regional equilibrado, consiste en distribuir los recursos y dar las soluciones con equidad y por eso, la política de descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal constituyen un cambio estructural de mayor importancia, porque está permitiendo que México pueda aprovechar el talento, el trabajo y los recursos con que cuenta en todo el país, despertando y dando cauce al legítimo interés de progreso y bienestar que cada mexicano tiene.

El fortalecimiento municipal y la planeación democrática son dos instrumentos clave para la promoción del desarrollo regional y por eso, cualquier responsabilidad que toca a los ayuntamientos de las ciudades en expansión, consiste en aprovechar los beneficios y las posibilidades de estas políticas nacionales, incrementando su capacidad para anticiparse a los problemas, dar cauce a las demandas, y constituirse en agentes de promoción del desarrollo.

Debe evitarse que en las ciudades en expansión se repitan a escala fenómenos negativos que han ocurrido en las grandes concentraciones urbanas, fenómenos que provocan que las metrópolis se conviertan paradójicamente en víctimas de sus propias soluciones.

Es por ello que los ayuntamientos deben desarrollar y fortalecer su capacidad de planeación que es, en última instancia, su capacidad política de anticipación a problemas y necesidades mediante el uso conveniente de los limitados recursos de que se dispone.

Este encuentro representa un primer paso decisivo en esta tarea que no es exclusivamente técnica, sino fundamentalmente, social y política.

1.4 La Planificación Municipal:

Para iniciar el presente sub-toma es necesario decir que la situación actual de la administración local en relación a la administración y gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe, tiene su explicación más profunda en la naturaleza misma del proceso económico capitalista dependiente, aunque conlleva en forma natural a una centralidad del poder político y

económico y a la formación de una periferia territorial y administrativa, en la que se ubican los municipios y con mayor razón los municipios pequeños.

- No obstante reconocer esta situación, existen condiciones actuales que revelan una profunda crisis de operatividad del sistema centralizado de administración, al mismo tiempo que un deilitamiento de las capacidades de soporte del desarrollo de parte de las economías formales, que se muestran incapaces de mantener reglas de juego suficientes para una población cada vez más exigente de bienestar de vida, de justicia social y de participación en las decisiones que se relacionan con sus expectativas de desarrollo y progreso.

Por lo tanto, la perspectiva de este enfoque, si bien reconoce la situación descrita, se dirige a presentar aquellas posibilidades de innovación real que se muestran en las actuales estructuras administrativas territoriales, a objeto de abrir paso a una gestión más acorde a sus exigencias.

Siendo que la crisis a que ha llegado el proceso económico de los países de la región, afecta estructuralmente su confiabilidad de soporte operativo, se hace necesario descubrir nuevas fuentes no convencionales de sustentación del desarrollo nacional y también desde este punto de vista aparece una importante potencialidad del nivel local. Los sectores productivos llamados "informales" están sosteniendo ahora mismo situaciones altamente críticas de los sectores "formales" -desempleo, deuda externamente manteniendo una base suficiente de supervivencia a la población y evitan el desplome de las economías reconocidas oficialmente.

Por estrategia para la planeación del desarrollo municipal, se entiende el ejercicio de la planeación integral en una área geopolítica dada, compuesta de municipios, con un producto dominante de exportación y comunes actividades socioeconómicas, guiadas por un "centro de crecimiento". Las metas compartidas, son la búsqueda del crecimiento económico en términos de la integración horizontal socioeconómica de los sectores de la producción y la distribución de los beneficios en toda la población y los pasos futuros en mejoras de bienestar social, cambiarán la estructura total socioeconómica de un país en vías de desarrollo.

Aquí, la planeación integral considera como un todo, los recursos naturales y financieros, la población, el tiempo, el espacio, la cultura y el significado del crecimiento económico y del desarrollo; los cuales deben ser conseguidos por mutuo acuerdo entre los componentes del Sistema Político Constitucional de México.

Es considerada como una estrategia, porque implica un mecanismo operativo, diseñado desde la base hasta la cúspide, lo cual incluye todos los sectores de la población y asume un fuerte soporte de las instancias federales, estatales y municipales.

Esta estrategia será desarrollada a través del ejemplo de seis municipios del estado de Guanajuato: León, Manuel Toboado, Ririsina, Romita, San Francisco del Rincón y Silao, referidas de ahora en adelante, como "Inter-Muni 6".

La intervención de las autoridades en la planeación municipal, está relacionada con la promoción de los "efectos difusores" o expansionistas positivos, induciendo las fuerzas centrífuga y centrípeta, generada por la "industria propulsora", en todo el territorio de los municipios involucrados y está también relacionada con la acción tendiente a contrarrestar los "efectos adversos" o negativos, derivados de estas fuerzas, causados por el crecimiento desordenado de algún centro con actividad económica suficiente de afectar otras áreas, para estimular el futuro y sostenido crecimiento económico y su consecuente distribución.

CAPITULO II.

MARCO DE REFORMA AL MUNICIPIO.

CAPÍTULO II

MARCO DE REFORMAS AL MUNICIPIO.

2.1 DEL FEDERALISMO AL CENTRALISMO:

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán en 23 de octubre de 1814, conservó el estado de cosas Imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su Art. 211:

"Mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogen".^{1/}

A su vez, el Plan de Iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos, según el Art. 309 de la Constitución de Cádiz.

Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente por decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar sujeción a las Bases Constitucionales.

En todas estas disposiciones, que conformaban si bien transitoriamente a la nueva nación, no se llegó a modificar la estructura del Municipio.

Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen Interior^{2/}, con la salvedad de que no se opusiesen

"...a esta Constitución ni al Acta Constitutiva"

En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron coplan-

^{1/}"México a Través de los Siglos", Tomo III.
^{2/}Constitución de 1824, Art. 161.

do en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".

Un golpe de Estado instauró el Centralismo, sancionado como forma de gobierno por las llamadas Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835, que dividieron al territorio de la República en Departamentos. Estos fueron administrados por Juntas Departamentales, de elección popular y con facultades tanto económicas, como electorales, legislativas y municipales.³⁷

2.2 GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL:

. Venustiano Carranza y la Autonomía Municipal:

Venustiano Carranza fué un apasionado de la libertad municipal. Su clara visión política le llevó, en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, a circunscribir por entonces la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe, no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al Municipio. Carranza, por exigencias del momento, eligió todo peligro de divergencias que pudiesen suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logró unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que, en 1913, era el derrumbe del régimen espurio de Huerta.

Pero tan pronto fué liquidado ese primer objetivo, el señor Carranza, en su mensaje ante la Convención de Generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, apuntó:

"... todos ustedes -los Jefes del Ejército Constitucionalista- discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos luchado".

Carranza cumplía así su ofrecimiento formulado al transcurso de la lucha por la legalidad. No sólo restablecía con carácter transitorio las instituciones, sino que además sometía a discusión un programa de reformas, posible desde el momento en que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República.

Fué entonces, cuando abordó resueltamente el problema municipal. Ese 3 de octubre de 1914, el señor Carranza agregó en su mensaje:

"Igualmente -durante la campaña-, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de II

bertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas de mocráticas."

A nadie escapará la significación que tiene el que considerase en primer término esta medida, mencionada antes que el mismo problema agrario, al que dedicó el segundo párrafo, añadiendo en el tercero:

"Que los Municipios, por causa de utilidad pública, expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia..."

Con esto, Carranza demostraba una vez más su especial preocupación por el problema municipal. Siempre insistió en él y por ello puede dársele legítimamente el título de Apóstol del Municipio Libre.

Sabemos la suerte que corrió la Convención Militar, el aplazamiento de sus trabajos y su traslado a la ciudad de Aguascalientes. No obstante, tales escollos no fueron suficientes para impedir que el Gobierno Constitucionalista llevase a cabo su anhelado programa de reformas político-sociales. Por ello, el 12 de diciembre de 1914, encontrándose en Veracruz donde instaló el Gobierno con todo su Gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe".

Dicho decreto de adiciones, en el artículo 2º decía que:

"El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional."

De inmediato, se puso manos a la obra y la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de ley que se acondicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando entre ellos, 5 sobre asuntos municipales:

- 1) Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre;

- ii) Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios;
- iii) Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios;
- iv) Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California;
- v) Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre. Entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se expidió en 26 de diciembre de 1914.

Este Decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos. El Decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

"Artículo Unico: Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

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

El licenciado Florencio Barrera Fuentes, en su tesis 'Historia y Destino del Municipio en México', comenta a este respecto que el decreto expedido por Carranza 'satisface las necesidades del momento y substituya transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, enunció por primera vez un principio revolucionario, el Municipio Libre, que se debate todavía en nuestro tiempo.'^{12/}

^{12/}Florencio Barrera Fuentes: "Historia y Destino del Municipio en México", México, 1950.

2.2.1 La Reforma al Artículo 115 Constitucional:

Por su importancia documental, reproducimos a continuación el texto del Artículo 115 de la Constitución, como fué publicado con sus reformas y adiciones por el "Diario Oficial" de 3 de febrero de 1983:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

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

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere

necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- i) Agua potable y alcantarillado;
- ii) Alumbrado público;
- iii) Limpia;
- iv) Mercados y centrales de abasto;
- v) Panteones;
- vi) Rastro;
- vii) Calles, parques y Jardines;
- viii) Seguridad pública y tránsito; y
- ix) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados;
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

- V. Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.
- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- VIII. De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.
- IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere; y
- X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Del contenido de todas esas leyes, podemos resumir en los siguientes términos las materias en que se subdividen.

- I) Características política del Municipio
- II) División Municipal.
- III) La Administración Municipal, su radio de competencia y fines;
- IV) Elección, Integración y funciones de los Ayuntamientos;
- V) Funciones específicas de los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones Edilicias;
- VI) La Hacienda Municipal Arbitrios;
- VII) Comisarias o Secciones;
- VIII) Responsabilidad de las Autoridades Municipales;
- IX) Juntas Auxiliares;
- X) Disolución de Ayuntamiento;
- XI) Juntas o Consejos Municipales; y
- XII) Transitorios.

2.2.2 IMPLICACIONES DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Es indiscutible que las reformas al artículo 115 Constitucional afectarán las actividades de los ayuntamientos de todo el país; será necesario que los niveles superiores de gobierno elaboren programas que permitan implementar los sistemas que faciliten la aplicación de estas reformas.

El aumento de ingresos que percibirán los ayuntamientos y las nuevas responsabilidades que sobre servicios públicos se les encomiendan en la reforma, así como lo relativo a la formulación de los planes para el desarrollo urbano municipal, requerirán de la formación de funcionarios públicos municipales de carrera con la adecuada capacitación para resolver los problemas de los municipios, acorde con las circunstancias de los mismos.

A lo antes expuesto, debe agregarse el desconocimiento para la gran mayoría de los funcionarios municipales la administración de las contribuciones — que se les asigna en la reforma, así como el manejo de algunos de los servicios públicos que están a su cargo.

Es significativo y de aplaudirse que constitucionalmente queden a su favor las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pero es lamentable que continúen fuera de su ámbito los impuestos que tradicionalmente gravaban la producción derivada de la actividad agropecuaria, que para muchos de los ayuntamientos del país significaba su principal ingreso, estos gravámenes solidarizaban a todos los productores en el sostenimiento.

de las autoridades municipales, permitiéndoles tener el derecho de participar y exigir la solución de los problemas que directamente les afectan.

Cabe la pregunta si los ejidos pagarán contribuciones, y es por todos conocido que para muchos municipios el porcentaje ocupado de su territorio por este tipo de tenencia es muy elevado; si los ejidos y comunidades continúan exentos del pago de los impuestos o contribuciones, se presentarán dificultades económicas para los ayuntamientos y una situación injusta en relación a aquellos en que este tipo de tenencia tiene poca significación.

Respecto al problema del retraso, disminución en las cantidades y afectaciones para programas específicos de las participaciones en impuestos federales que corresponden a los municipios, será difícil que de inmediato se corrija la situación, siendo necesario que se implementen sistemas que con el tiempo conduzcan al cumplimiento exacto de lo previsto por los legisladores.

Las cuotas y tarifas por la prestación de los servicios públicos provocarán a las autoridades municipales muchos conflictos de índole social y político, puesto que en buena medida, los servicios públicos que tendrán a su cargo son aquellos que por uno u otro motivo se han subsidiado en el pasado, ya sea por las autoridades estatales, federales o municipales, y el ciudadano en general no está acostumbrado a cubrir los costos de estos servicios.

Por lo que se refiere a la obtención de recursos financieros, tradicionalmente se había aceptado que los ingresos del estado se dividían en cuatro conceptos: -impuestos; -derechos; -productos y -aprovechamientos. Posteriormente, apareció el concepto de las participaciones de impuestos entre un nivel y otro de los gobiernos; en estos cinco conceptos quedaban involucradas todas las fuentes de ingresos de los diferentes niveles de gobierno.

Acorde con el texto de la reforma debemos de considerar que el concepto "contribuciones" corresponde a los cuatro primeros enunciados anteriormente, dado que en el Capítulo V inciso V-1.1.3, específicamente, damos trato al tema de las participaciones federales.

Si bien es cierto que la reforma reconoce el derecho de la autoridad municipal para gravar la propiedad inmobiliaria y sus cambios -aspecto de suma importancia para aquellos municipios en los que existen grandes o medianos centros de población y que a la vez presentan un desarrollo de crecimiento sostenido- es lamentable que ésta básicamente se refiera al acervo de capital que representa la propiedad y no a lo que produce; fuente tributaria importante en el pasado inmediato y aún en el presente en algunos municipios del norte de la República son los gravámenes sobre la producción agropecuarias, mismos que al parecer, con un criterio de apoyo a las labores agropecuarias, se dejan sin impuesto alguno a favor de las haciendas municipales del territorio donde se producen, y solamente quedará en algunos casos, la participación derivada del Impuesto Sobre la Renta que llegasen a pagar los productores.

Lo anterior, dejará sin fuentes tributarias propias a la gran mayoría de los municipios del país, los que tendrán que subsistir con base en las participaciones en los impuestos federales y con lo que lleguen a cobrar de los servicios que presten conforme a las reformas constitucionales. Lamentablemente son estos municipios los que tienen más necesidades de contar con recursos, y a través de estas reformas se les quita la posibilidad de gravar a quienes tienen mayor de población campesina.

Con excepción de algunos municipios en donde se asientan las grandes ciudades de la República, es prácticamente imposible que sea factible establecer oficinas catastrales en los mismos, por el personal técnicamente calificado que se requiere y por el costo que éste representa, por lo que será necesario la celebración de convenios con los Estados para que éstos continúen a cargo de esta función; por lo que será necesario la celebración de convenios con los Estados para que éstos continúen a cargo de esta función; por lo que nuevamente quedarán supeditados los ayuntamientos al control y decisiones del gobierno federal-estatal para administrar el Impuesto Predial, y prácticamente se tendrán que concretar a la actividad que actualmente realizan las recaudaciones de renta de los Estados en los municipios del país.

A lo antes expuesto, es conveniente señalar que la debilidad de la autoridad municipal será más evidente si se le responsabiliza de fijar

los valores unitarios que deban de regir en su ámbito territorial, puesto que tendrán que soportar la presión de los grupos sociales, que evidentemente procurarán obtener el menor pago para los miembros que representen. Estructurar un sistema adecuado para alcanzar la meta deseada que evidentemente está en el fondo de la reforma, requerirá de un verdadero apoyo por parte de los gobiernos de los Estados y las legislaturas, que permita que a las autoridades municipales el Impuesto Predial les facilite la obtención de recursos para cubrir sus necesidades fundamentales.

Será conveniente proponer diferentes alternativas para que sean consideradas por las autoridades municipales, los gobiernos de los estados y sus legislaturas que faciliten a las haciendas públicas municipales, de acuerdo con las características tipológicas de cada uno de ellos, sistemas para administrar el impuesto, dado que por todos es conocido el hecho de que existen ayuntamientos en el país en que el tesorero es el único funcionario de la tesorería municipal y en cambio existen otros ayuntamientos en que la tesorería cuenta con todos los adelantos de una oficina recaudadora moderna, es decir, numeroso personal, equipo, oficinas, etc., y donde es difícil que las presiones de grupos afecten la recaudación del propio ayuntamiento.

Por lo anterior y a fin de no desvirtuar las bondades de la reforma, es conveniente establecer los criterios que permitan que la economía de los ayuntamientos pequeños no se vea lesionada por los conceptos anteriores mencionados.

En relación al cobro de las participaciones federales, ha sido queja constante por parte de los tesoreros municipales que las autoridades estatales les entregan sus participaciones fuera de tiempo y por cantidades menores a las que esperaban. Es difícil para la gran mayoría de los tesoreros municipales conocer los sistemas de asignación a los municipios, y esto cuando las legislaturas los han dictado, puesto que existen estados en que han pasado los años y nunca las legislaturas han señalado lo que corresponde a cada municipio.

Por otra parte, a pesar de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública les haga de su conocimiento el monto total que le correspondió al gobierno del Estado de participaciones y en que por una simple operación

aritmética podrían estar en capacidad de conocer lo que le corresponde a su respectivo municipio, tampoco es factible que un tesorero municipal de un pequeño municipio se ponga a reclamar lo que en justicia le corresponde, puesto que normalmente les conviene más guardar cordiales relaciones con quien frecuentemente tienen que tratar sobre préstamos, a cuenta de futuras participaciones, que entrar en conflicto con la autoridad hacendaría estatal. Este problema será de muy difícil resolución en un futuro, puesto que por burocratismo o negligencia, en ocasiones por falta de recursos económicos, es frecuente que las autoridades hacendarías estatales posterguen el pago de las participaciones a los municipios para cubrir otras necesidades más urgentes.

2.3 LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Las Constituciones Políticas de los Estados de la República, se ocupan en cada caso y dentro de su articulado, de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas.

De las Constituciones de los Estados, algunas hacen una interpretación correcta del Artículo 115 de la Constitución Federal.

Contienen disposiciones que atentan u obstruccionan la libertad del Municipio, las Constituciones de Aguascalientes, Colima, Durango, Jalisco, México y Morelos, entre otras.

Los vicios más comunes, de que adolecen, son los siguientes:

- a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados, como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos;
- b) Conferir a los Gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las Corporaciones Municipales;
- c) Otorgar al Poder Ejecutivo estatal, el derecho de declarar disueltos los Ayuntamientos.

A pesar de que a partir de 1917, todos los Estados de la República han reformado sus Constituciones para consignar la existencia del Municipio

Libre, con los tres vicios señalados nulifican de hecho la autonomía municipal.

Por ejemplo, las Constituciones de Aguascalientes, Morelos, Durango, Nuevo León y Baja California, consideran a los Ejecutivos de esos Estados como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos.

La Constitución de Coahuila, en su artículo 134 confiere al Gobernador poderes discrecionales para substituir los Ayuntamientos de elección popular. Al efecto dice:

"Corresponde soberana y discrecionalmente al Ejecutivo declarar, cuando haya desaparecido el Ayuntamiento de algún Municipio, que es llegado el caso de nombrar Ayuntamiento Provisional, el que durará en su encargo todo el tiempo que falte para terminar el período legal, en el concepto de que el nombramiento se hará por el propio Ejecutivo, quien dará cuenta al H. Congreso o a la Comisión Permanente en su caso, para el efecto de que sea ratificado el nombramiento."

El arma que se da a los Gobernadores para reemplazar a los Ayuntamientos, hace que éstos se conviertan en simples agencias del Ejecutivo. Estos casos son una verdadera amenaza para la libertad municipal y se ha llegado al extremo, como sucedió en Tamaulipas en 1947, de que el Gobernador, en unas cuantas semanas, depusiera a todos los 39 Ayuntamientos de la Entidad que entonces funcionaban, y los substituyera por Juntas de Administración Civil designadas por él.

En consecuencia, los vicios que registran las Constituciones de los Estados, atentan en contra de la libertad municipal.

Las Constituciones de Aguascalientes y de Baja California, así como otras, atribuyen al Gobernador la jefatura jerárquica de los Cuerpos Edilicios, según ya se se ha anotado.

La Constitución de Campeche interpreta correctamente el Artículo 115 de la Constitución de la República. Lo mismo hace la Constitución de Tabasco.

La de Coahuila, como hemos anotado, contiene vicios substanciales. La de Colima priva a los Ayuntamientos de la facultad de elaborar sus disposiciones para reglamentar su vida interna. La de Chiapas es correc-

ta, pero breve en exceso. La de Chihuahua interpreta fielmente el artículo 115. La de Durango también considera al Gobernador del Estado como superior jerárquico de los Ayuntamientos. Las de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y del Estado de México, son acertadas. La de Jalisco incurre en el error de considerar al Gobernador como superior jerárquico de los Ayuntamientos. En este vicio también incurre la del Estado de Morelos.

La de Michoacán, impone a los Ayuntamientos la obligación de someter sus disposiciones a la aprobación de la Legislatura del Estado'

La de Nuevo León les impone la obligación de informar mensualmente al Ejecutivo del Estado, de su gestión administrativa.

En cambio, hacen una interpretación correcta de la libertad municipal, las Constituciones de Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Además, los Estados de la República cuentan, cada uno de ellos, con su respectiva Ley Orgánica Municipal.

Del contenido de todas esas leyes, podemos resumir en los siguientes términos las materias en que se subdividen:

- i) Caracterización política del Municipio;
- ii) División Municipal;
- iii) La Administración Municipal, su radio de competencia y fines;
- iv) Elección, integración y funciones de los Ayuntamientos;
- v) Funciones específicas de los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones Edilicias;
- vi) Hacienda Municipal. Arbitrios;
- vii) Comisarias o Secciones;
- viii) Responsabilidad de las Autoridades Municipales;
- ix) Juntas Auxiliares;
- x) Disolución de Ayuntamientos;
- xi) Juntas o Consejos Municipales; y
- xii) Transitorios

A continuación nos ocuparemos de tres de las fases prioritarias de la Reforma Municipal, que se desglosan en los 10 puntos referentes a los aspectos: políticos, administrativos y económicos.

El análisis que hemos hecho, a lo largo de este tratado, sobre el desarrollo histórico del régimen municipal, tanto en sus aspectos sociológicos y políticos, como en lo que respecta a la evolución del derecho y de la economía municipales, no permite llegar a las siguientes conclusiones:

- i) El Municipio, desde el punto de vista sociopolítico, es el tipo institucionalizado de la asociación de vecindad. En este punto, nuestra conclusión concuerda con el Diccionario de la Academia Española de la Lengua, que da la siguiente acepción: "Municipio. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento." La evolución del Municipio, sigue el mismo proceso que opera en las relaciones de vecindad. Wells ha apuntado el papel futuro de la municipalidad, señalando que el progreso de las vías de comunicación ha transformado el concepto de vecindad;
- ii) En consecuencia, podemos definir al Municipio como la institución primaria sociopolítica por excelencia. En efecto, en el municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación. Por lo tanto, como elemento constitutivo, entendemos al Municipio como un poder autónomo, integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste; 14/
- iii) La anterior conclusión reconoce que, a la constitución del Estado se llega al través de una escala de formaciones peculiares que se conocen por el nombre de Asociaciones. De éstas, la más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación vecinal cuya expresión es la entidad municipal;
- iv) Con apoyo en puntos anteriores podemos concluir que, las relaciones de vecindad, determinan las funciones y necesidades municipales;
- v) Además, puede afirmarse que, cuando la democracia se realiza en verdad, se realiza en el Municipio;
- vi) En el curso de nuestra historia, hemos advertido cómo a un cambio fundamental en la organización del Estado, corresponden

14/ La comunidad se integra por afinidades sociales que se aglutinan en instituciones, constituyendo un nivel socio-político particular, con propio derecho de autonomía.

La comunidad tiene sus propios fines y de relación, que comprenden: De Relación, como Genotipo social, en interdependencia con otros niveles sociológicos: gentilicios, locales, regionales, nacionales o internacionales.

Particulares, como Genotipo, dada su constitución y sus genes reproductores.

Además, la institución primaria dada en la comunidad, actúa a la manera

de un cambio en la organización municipal. Por lo tanto, no puede negarse la naturaleza política del Municipio. De aquí que en la vida municipal se localice la primera escuela cívica de la ciudadanía.

- vii) A la Revolución Mexicana se debe el haber puesto las bases de la Reforma Municipal en su aspecto político. Dichas bases están consagradas en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- viii) Desde el punto de vista constitucional mexicano, el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación. La libertad municipal, así consagrada, es caracterizada por los siguientes preceptos: i) "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado." ii) "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales." iii) "Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales."
- ix) De lo anterior se deduce que, la Libertad Municipal, descansa en la elección popular directa de los Ayuntamientos; en que no puede haber ninguna autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado; en que los Municipios administrarán libremente su hacienda y en que están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- x) En consecuencia, en México el Municipio es un Poder Autónomo. Administrativamente, no admite ninguna fiscalización y políticamente no admite ninguna forma de designación gubernamental de las autoridades municipales, así sean las de los Concejales con que se reemplazan a los Ayuntamientos al ser éstos disueltos por los Ejecutivos o las Legislaturas de los Estados. A la vez, no admite la existencia de autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, trate de inspectores o visitantes de cualquier género.

de una glándula hipófisis, en el desarrollo de los demás niveles sociológicos. La institución social y sus instituciones secundarias, forman un universo, con capacidad de regirse por sí mismo. Las instituciones secundarias se dan en cada campo de la cultura: instituciones económicas, políticas, jurídicas, religiosas, morales, etc.

Cuando se agrupa lo disperso en un sistema, creando instituciones -que son núcleos de preceptos que replantean relaciones de igual naturaleza- estamos en presencia de "lo político". Dichos preceptos pueden ser sociales, jurídicos, morales, económicos y culturales. Las instituciones son universos político-sociales. Lo que para el cosmos son los universos, para la cultura y la sociedad son las instituciones. Un sistema con una posibilidad de vida fuera del caos. Las instituciones secundarias que a la vez forman un sistema, contribuyen a dar a la institución social en la Comunidad personalidad jurídica, personalidad moral y personalidad cultural, con atributos propios de autonomía.

- xi) Como persona jurídica, el Municipio es capaz de derechos y obligaciones, puede adquirir y poseer bienes, así como con-
tratar.
- xii) En función administrativa, con la Federación y los Estados,
forma la trilogía de las personas morales de la administra-
ción pública. Además, en función legislativa, es y debe ser
una fuente creadora de derecho.
- xiii) Por otra parte, el régimen democrático municipal adopta el
principio de la no reelección en los cargos edilicios. El
artículo 115 constitucional establece que, en ningún caso,
los funcionarios municipales "podrán ser reelectos para el
periodo inmediato".
- xiv) De acuerdo con las Constituciones y las Leyes Orgánicas Mu-
nicipales de los Estados, el sistema municipal en México
registra las siguientes normas de organización interna que
pueden considerarse como de uniforme observancia: a) Los -
Ayuntamientos, en su generalidad, se integran por un número
de seis a doce regidores, presididos por un primer regi-
dor o Presidente Municipal; b) Cada uno de los regidores
tiene asignado un ramo de la administración municipal, di-
vidiéndose las labores del Ayuntamiento, en tantos ramos
cuantos señala la Ley Orgánica Municipal; c) El gobierno
municipal cuenta con uno o dos Síndicos, que son los repre-
sentantes del Ayuntamiento para todos los asuntos que in-
cumben a la corporación, poseyendo facultades para concu-
rrir a los juicios en que el propio Ayuntamiento es parte
y para promover ante las autoridades administrativas o ju-
diciales, las diligencias necesarias en defensa de los in-
tereses del Municipio; d) En la actualidad, en casi toda
la República, perciben honorarios las personas que desempe-
ñan cargos municipales; e) Los mismos cuernos municipales
nombran los jueces de paz o comisarios, que conocen de los
asuntos que se presentan en los comisariados municipales y
cuya jurisdicción definen las leyes de los Estados.
- xv) En los nuevos Estados de Baja California Sur y Quintana
Roo, se ha instaurado el régimen municipal desde el año de
1975.
- xvi) Con fecha 6 de diciembre de 1977, se promulgó la adición a
la Constitución en su artículo 115, que establece el prin-
cipio de representación proporcional en la elección de los
Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de tres
cientos o más habitantes.

2.4 La Reforma Jurídica:

I. El Ambito: La Reforma Política Municipal no podrá surtir los efec-
tos que justamente se propone, si no va aparejada:

- a) De la correspondiente reforma a los ordenamientos jurídicos de
la materia; y
- b) De la reestructuración de la hacienda y la economía municipa-

les.

Nos ocuparemos de los ordenamientos jurídicos, empezando por delimitar el ámbito de la legislación municipal, que queda comprendido dentro de tres círculos concéntricos:

- a) El Federal, concretado en la Constitución de la República. Esta legislación es de carácter general, debe concretarse a establecer normas de uniforme observancia, ha de respetar el derecho soberano de los Estados a imprimir modalidades regionales que no se opongan a los principios de interés nacional y reglamentará las relaciones en materia de competencia tributaria, de colaboración para obras y servicios públicos, de crédito, de planeación y de reglas generales de urbanismo.
- b) El Estatal, concretado en la Constitución y en la Ley Orgánica Municipal de cada Entidad. Esta legislación debe ajustarse a los preceptos generales establecidos en la materia para todo el país, pero recogerá en sus disposiciones los factores locales, para incorporar e imprimir sus modalidades en el régimen municipal del respectivo Estado. En todo lo que la legislación federal no establezca preceptos normativos o deje a los Estados la facultad de amoldarlos a las necesidades regionales, la legislación estatal ejercerá decisiones jurídicas soberanas. A este ámbito legislativo, corresponde señalar normas generales dentro de cada Estado y ocuparse de las relaciones entre el Estado y el Municipio.
- c) El Municipal, concretado en la facultad reglamentaria que compete a cada Ayuntamiento. Esta facultad deberá respetar las normas de general observancia, pero permitirá al Municipio contar con sus propias disposiciones locales sobre ramos esencialmente municipales, como son: tránsito, policía, espectáculos, etc.

A continuación nos ocupamos de las principales reformas que se hacen necesarias en cada una de estas tres esferas:

II. En la esfera federal, la necesidad de leyes reglamentarias ameritaría que, con base en el artículo 115 constitucional, se expidiera un Código Municipal. Al efecto, sería de recomendarse que dicho Código estuviese constituido por tres leyes reglamentarias: a) Sobre la Organización Política y Jurídica del Municipio, reglamentaria del Artículo 115 Constitucional; b) Sobre Planeación Municipal, reglas generales de urbanismos y colaboración para obras y servicios locales; c) Sobre el Patrimonio, la Hacienda, la Economía y el Crédito municipales, reglamentaria de la fracción XXIX del Artículo 73 y Fracción II del Artículo 115.

Ante el II Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en

Santiago de Chile en septiembre de 1941, el autor presentó una ponencia con el siguiente punto resolutivo: "La expedición de leyes reglamentarias que aseguren la autonomía de los Municipios y que delimiten la responsabilidad y funciones de los Ayuntamientos, así como la competencia tributaria y todas las medidas concernientes a la vida municipal."

El Congreso Interamericano de Municipios acogió nuestra proposición y al respecto su primer voto resolutorio que figura en el Acta final del Congreso, expresa: "El Segundo Congreso Interamericano de Municipios recomienda: la dictación de leyes que aseguren la autonomía de los Municipios, que delimiten sus funciones y establezcan todos los servicios que convengan acerca de la vida municipal." En consecuencia, el criterio municipalista del Continente se ha unificado para demandar esta legislación.

III. En relación a la organización política y jurídica del régimen municipal, la ley deberá definir qué es el Municipio, fijar su posición dentro del Estado, establecer las bases generales de su organización tanto desde el punto de vista gubernativo, como jurídico y administrativo y determinar la situación del individuo dentro de la comunidad municipal.

Toda legislación municipal deberá tomar en cuenta la diversidad de factores que implican los municipios urbanos y los rurales.

La Ley Reglamentaria del Municipio Libre, deberá garantizar la autonomía de los municipios, otorgándoles el derecho a determinar la forma particular de su organización administrativa y de formular su reglamento municipal el cual habrá de ser sometido al pueblo. Este principio, llamado de *selfgovernment*, ha de sujetarse a ciertos principios señalados por el Estado, con el objeto de que no se rompa la armonía institucional.

La propia ley deberá ampliar, mediante la integración de comisiones vecinales, el número de ciudadanos que participen en las cuestiones públicas y en los municipios con número hasta de tres mil habitantes, reemplantarán el antiguo sistema democrático comunal del Consejo Abierto.

Convendrá estudiar la conveniencia de incorporar a las municipalidades mexicanas los siguientes sistemas: de *Revocación*, que consiste en el poder que tiene cierto número de ciudadanos para pedir por razones de conveniencia pública, la renuncia de uno o todos los miembros del ayuntamiento; de *Iniciativa*, que es el poder de los electores en número no menor del señalado por la ley, para proponer cualquier reforma municipal; de *Referendum*, que establece que todo reglamento, para ser obligatorio necesita ser sancionado por la mayoría de los ciudadanos de la localidad; y de *Protesta*, sistema por medio del cual la disposición o el reglamento puesto en vigor sin haberse sometido a la previa consideración social, puede ser protestado y en este caso debe reconsiderarse.

IV. La Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, deberá comprender los siguientes aspectos, entre otros ya consagrados constitucionalmente:

- a) Considerar al Municipio como un Poder Autónomo;
- b) Deberá señalar la participación que corresponda a los Municipios en los impuestos de legislación concurrentes, que es

tablezca el Congreso de la Unión;

- c) Deberá consignar los requisitos para la creación de Municipios de acuerdo con la densidad demográfica de cada una de las Entidades del país y considerando los factores políticos y de capacidad económica de la comunidad;
- d) Deberá establecer que la destitución de funcionarios municipales y la disolución de Ayuntamientos, solamente podrá hacerse: i) Por solicitud de revocación del mandato, presentada por la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón de la municipalidad; ii) Por acuerdo de la Legislatura local constituida en Gran Jurado y previa práctica de las diligencias pertinentes y de escuchar a los afectados. El acuerdo en tal sentido, únicamente será por causas graves y por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado;
- e) Consignará que en todos los organismos federales o estatales, creados para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales, estarán representados los Ayuntamientos, mediante sorteo;
- f) Establecerá que los Municipios podrán asociarse para la prestación de servicios públicos o la realización de obras de interés común;
- g) Deberá señalar que todos los organismos de colaboración vecinal o federal que funcionen en los municipios de la República, serán considerados como auxiliares de los Ayuntamientos y que sus programas estarán sujetos al plan general de obras y servicios que apruebe anualmente el Ayuntamiento de la municipalidad respectiva.

V. Con relación al urbanismo y a los servicios públicos locales, la ley deberá contener disposiciones sobre planos reguladores, sobre el problema de la habitación popular y de la vivienda campesina; delimitará los servicios públicos de carácter municipal y regulará los casos de municipalización de servicios públicos, sistema implantado por primera vez en Inglaterra en 1870 y que transformó la noción del municipio hasta decirse que "el concejo municipal de una ciudad, es el director de una gran sociedad cooperativa en la que cada vecino es accionista y cuyos dividendos consisten en el mejoramiento de la salud, del recreo y de la felicidad de todos" (Lord Chamberlain).

VI. Corresponde a las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de la Federación, la fijación de las normas que regirán: las relaciones entre el Estado y el Municipio, el Gobierno Municipal, las atribuciones de los Ayuntamientos, los Servicios Públicos Municipales, los Comisarios o Delegados Municipales, el Patrimonio y la Hacienda Municipales, las responsabilidades, los recursos y los medios de apremio en cuanto se refiere a los acuerdos de los propios Ayuntamientos.

VII. Debe considerarse que el problema de la fiscalización de los actos y de la hacienda municipal que plantean varias leyes orgánicas municipales de los Estados es grave, porque constituye atentados manifiestos a

la autonomía de los municipios.

Los Ayuntamientos no son órganos dependientes de los Gobiernos Estatales. En consecuencia, no son responsables ante el Gobierno del Estado. Son responsables sí, pero ante el pueblo que los eligió.

Por lo tanto, son contrarios al espíritu constitucional, los interventores, visitadores y auditores de los gobiernos de los Estados, que como autoridades intermedias, revisan los actos y manejos de la administración municipal.

A la vez, es contrario al espíritu constitucional, el hecho de sujetar a los funcionarios municipales, a las Leyes de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos de cada Estado. Los funcionarios municipales no son empleados estatales y sus responsabilidades corresponden a la esfera de sus funciones.

VIII. La calificación de las elecciones de los Ayuntamientos, debe ser confiada a las Comisiones Electorales Municipales respectivas, que deberán crearse para la preparación y la vigilancia de los comicios en cada municipalidad.

IX. Como hemos ya anotado, en la vida política municipal, debe establecerse el derecho de iniciativa de los vecinos, así como el de poder apelar a la revocación del mandato de las autoridades locales. Estas prerrogativas de la mayoría de los ciudadanos del Municipio, se completarían con la obligación del Ayuntamiento, de someter a su aprobación, en referéndum el plan de labores de cada administración local. Además, los Ayuntamientos deberán hacer público un informe trimestral de sus gestiones, incluyendo los movimientos de entradas y salidas de las tesorerías municipales.

X. Debe abordarse con prudencia el problema de la erección de nuevos municipios. Respecto a los actuales, es indudable la falta de uniformidad en los elementos territorial y demográfico, pues mientras llegan a existir municipios con gran densidad de población, otros presentan una gran anemia demográfica, a la vez que existen entidades municipales sumamente extensas en contraste con la pulverización municipal que se registra sobre todo en el Estado de Oaxaca. Este desigual régimen, puede quedar comprendido en una tabla diferenciada que incluiría: a) Municipios de gran extensión territorial y alta densidad demográfica; b) Municipios de gran extensión territorial y mediana densidad demográfica; c) Municipios de gran extensión territorial y baja densidad demográfica; d) Municipios de alta densidad demográfica y corta extensión territorial; f) Municipios de mediana extensión territorial y mediana densidad demográfica; g) Municipios de corta extensión territorial y baja densidad demográfica.

Si adoptáramos el criterio sostenido por la Cámara de Diputados del XLIV Congreso de la Unión, en su iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo y 115, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que, para la creación de nuevos municipios, "la comunidad que se pretenda constituir en Municipio, esté integrada por una población permanente no

menor de cinco mil habitantes", encontraríamos desde luego que solamente un número aproximado de 1,250 de los actuales municipios alcanzarían la calificación tipo, lo cual revela lo desmesurado de la medida propuesta.

Nosotros estimamos que este criterio cuantitativo de la población no debe prevalecer y así lo sostuvimos en la tribuna de la Cámara al discutirse dicha iniciativa.

Los autores de ella, con fecha 1º de octubre de 1959, sostuvieron que, "para impedir la multiplicación desorbitada y perjudicial de municipios que trae como consecuencia el nacimiento de muchos de ellos sin recursos suficientes para su sostenimiento, se fijan las bases a las que habrán de sujetarse las Legislaturas de los Estados para acordar la erección de nuevos Municipios, señalando un mínimo de habitantes, que la comunidad disponga de elementos para proveer a su sostenimiento económico y atender a la administración de los servicios municipales y que la Constitución del Municipio, no comprometa la subsistencia de aquellas entidades a que pertenezca la porción territorial que pretenda erigirse en nueva comunidad".

Nos parece que el criterio cuantitativo de la población no es el adecuado, sino que la base debe ser la densidad demográfica, tal y como lo sostuvimos en la sesión de 20 de octubre de 1959.

Adoptando el criterio de densidad demográfica, podría estimarse como promedio o densidad demográfica media, la de la población de la República, que ha sido, por Km.² de 9.98 en 1940, de 13.10 en 1950 y de 22.4 en 1966. Aparentemente, este sería el criterio justo, pero no sería realista, en virtud de que, la población del país no se encuentra uniformemente repartida, como lo demuestra el dato de que, en 1950, 14 Entidades estaban por debajo de ese promedio, en tanto que había otras, como Tlaxcala, hasta con 70.66 habitantes por Km.²

En síntesis, el criterio de la población municipal debe fijarse por una relación entre la extensión territorial, el número de habitantes y la consecuente densidad demográfica, según las características relativas de cada una de las Entidades del país.

Tal criterio se emplearía en los casos de incorporación de un Municipio a otro o para dar de alta, si reuniese los demás requisitos legales, a una nueva entidad municipal, pero únicamente en los casos necesarios, pues no sería procedente como medida general y simultánea. La planeación de la organización municipal del país ha de respetar escrupulosamente el factor político y este influye poderosamente en la división de las municipalidades, como lo demuestran los constantes problemas de límites en que se ponen en juego los intereses locales.

Es patente el desequilibrio que existe en el régimen municipal mexicano por lo que toca a sus elementos de integración: demográfico y territorial.

Recurriendo al dato histórico, encontramos el siguiente movimiento cuantitativo de los municipios mexicanos en los últimos sesenta años: de 1900 a 1960:

AÑO	TOTAL	ALTAS	BAJAS
1895	2,847	-	-
1900	2,790	28	85
1910	2,802	111	99
1921	2,137	75	740
1930	2,293	246	90
1940	2,325	81	49
1950	2,349	42	18
1960	2,377	31	3

La observación de estos datos nos lleva a las siguientes conclusiones:

- En las épocas de mayor estabilidad para el país, como han sido los períodos 1895-1910 y 1930-1960, el número de municipios mantiene más o menos el mismo nivel, con un mínimo de alteraciones. En efecto, el menor número de altas ha sido el de los años de mayor consolidación institucional: 1900 y 1960, con 28 y 31 respectivamente. A su vez, el menor número de bajas corresponde al año de 1960;
- Correlativamente, en los períodos de alteración y gestación política, como el comprendido en los 11 años que median entre 1910 y 1921, se advierte un consecuente reajuste de la organización municipal que, en dicho lapso, registró un desplome en el número de municipalidades con sólo 75 altas en contraste con las 740 bajas sumadas en 1921;
- Finalmente, de los datos observados se desprende que, la política de la Revolución, en su etapa institucional, ha sido en el sentido de estabilizar a la organización municipal. Así lo demuestra el hecho de que en los últimos veinte años, de 1940 a 1960, el número de altas llegue solamente a 154, en comparación con las 246 de los nueve años comprendidos entre 1921 y 1930. A conclusión más aguda se llega por el número de bajas, ya que en los últimos veinte años contados de 1940 a 1960, se registraron únicamente 70, en contraste con las 184 de los quince postreros años del porfiriismo y con las 740 bajas anotadas de 1910 a 1921. Esta conclusión es mucho más valedera, si se considera el explosivo crecimiento demográfico del país en los últimos años, no obstante el cual se ha respetado el factor tradicional en la división municipal.

XI. El derecho de los Municipios, a poseer sus reglamentos locales, es indiscutible. Al respecto, la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia, el 18 de enero de 1966, es absurda por todos conceptos. En ella se sostiene la tesis de que los municipios son "instituciones administrativas que corresponden a la descentralización territorial o por región, tienen un cuerpo colegiado con facultades decisorias que es el Ayuntamiento y una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquél, que es el Presidente

Municipal; y su función se limita a la gestión de los asuntos administrativos de carácter puramente local, mediante la realización de actos administrativos de carácter puramente local, mediante la realización de actos administrativos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como son los actos legislativos⁶.

La falsedad de esta tesis de la Corte, es evidente. No son los municipios instituciones puramente administrativas. Son órbitas de gobierno, que tal carácter asumen sus ayuntamientos. El Artículo 115 Constitucional expresa claramente que el Municipio Libre no solamente es la base de la organización administrativa, sino en primeros términos, de la organización política y de la división territorial.

Según afirmó la Corte, los ayuntamientos no están facultados para expedir reglamentos y bandos municipales y, al efecto, invocó el principio de la división de poderes. No es esta una afirmación que contraviene el Artículo 21 de la Constitución, en que se habla de los reglamentos gubernativos y de policía. La Constitución Federal reconoce en sus Artículos 16 y 21, la existencia de los reglamentos gubernativos y de policía, que tradicionalmente han expedido los ayuntamientos.

2.5 La Reforma Económica:

I. Es necesaria la expedición de la Ley Reglamentaria de la fracción II del Artículo 115 Constitucional, sobre la Hacienda Municipal. Dicha Ley deberá fundarse en los principios fundamentales siguientes:

- i) Una equitativa participación municipal en los impuestos;
- ii) La intervención de los propios municipios para la percepción de las participaciones que les correspondan;
- iii) La garantía de la percepción con carácter mensual;
- iv) La percepción de la participación en los impuestos de exportación de los productos agropecuarios;
- v) El régimen de sindicalización de los Municipios carentes de recursos, para fines de cooperación económica.

Para todo ésto, la Ley deberá contener entre otras, las siguientes disposiciones:

- i) Las legislaturas de los Estados aprobarán anualmente los Presupuestos de Ingresos de los Municipios de su Entidad que al efecto formulen cada uno de los Ayuntamientos;
- ii) En general, las participaciones municipales en impuestos de la Federación y de los Estados, nunca serán menores del 10%;
- iii) La participación municipal en los impuestos sobre la propiedad rústica y urbana será del 100% y sobre el comercio y la industria en ningún caso será menor del 25%;
- iv) Los Municipios de escasos recursos podrán asociarse para la prestación de servicios públicos o para la ejecución de obras de interés común, en un régimen de cooperación que reglamentará la propia ley.

En general, la Hacienda Municipal deberá formarse de los siguientes conceptos:

- i) De los impuestos de carácter privativo municipal sobre actividades comerciales e industriales;
- ii) De los que gravan el comercio ambulante o en plazas y vías públicas;
- iii) De los impuestos a mercados, diversiones, espectáculos públicos, rastros, anuncios y propaganda comercial en la vía pública y los que se causen sobre juegos, rifas y sorteos permitidos;
- iv) De los derechos por prestación de servicios de carácter municipal: agua, drenaje, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones, legalizaciones y los de cooperación para obras de urbanización y servicios públicos;
- v) De las contribuciones principales y adicionales, que establezcan las Legislaturas de los Estados;
- vi) De las adicionales que fije el Congreso de la Unión sobre impuestos federales;
- vii) De las participaciones generales en todos los impuestos federales y estatales; y
- viii) De los productos y aprovechamientos de sus bienes muebles e inmuebles.

Al establecerse en materia tributaria, que los Municipios deberán percibir el 100% de los ingresos que se obtienen del impuesto predial, se estima que nadie tiene más derecho, que el Municipio, a las contribuciones sobre los bienes rústicos y urbanos de su respectiva localidad. Hasta la fecha, ya existen Estados que han otorgado a sus Municipios hasta el 90% del impuesto predial.

Por otra parte, deberá organizarse, con criterio realista y técnico, el catastro de cada municipalidad.

II. La ley deberá señalar los impuestos esencialmente municipales y dentro de esta delimitación, reconocer al Municipio el derecho de libre imposición.

III. En resumen, la reorganización fiscal ha de delimitar equitativamente la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, dando a estos últimos, mayor participación en lo recaudado en su jurisdicción.

CAPITULO III.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO.

CAPITULO III

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO.

3.1 ADMINISTRACION MUNICIPAL.

La administración municipal en su reglamentación, si bien es un tópico fundamentalmente jurídico, también inspira reflexiones de otra naturaleza que es oportuno valorar, dada la experiencia que nos ha tocado vivir y poner en práctica en el Centro Nacional de Estudios Municipales, desde donde hemos sido testigos presenciales de una movilización sin precedente para edificar un nuevo orden jurídico que busca preservar, en su esencia, la libertad y la autonomía del municipio.

La reglamentación, en su derivación última, tiende a crear un código regulador de la vida de una comunidad y por tanto trasciende de lo jurídico hacia lo social, lo político y lo económico, creando un imbricado proceso de concertación de intereses múltiples y heterogéneos. Esta tendencia convergente de las ciencias constituye, a mi juicio, la adaptación verdadera del hombre a la realidad dinámica de la vida social.

La reforma municipal en sus postulados esenciales, además de ofrecer un caudal inagotable de opciones, alternativas y oportunidades para aprovechar lo mejor del esfuerzo de la comunidad, se sustenta en una filosofía política que confiere a la libertad del individuo y a su capacidad de autogobernarse el mayor valor, pero también reconoce que estos atributos deben estar dirigidos hacia la construcción de un sistema de vida que además del bienestar y los satisfactores de que pueda proveerse, encuentre en la convivencia armónica con sus semejantes muchos otros valores que hacen estable y próspera una comunidad.

Precisamente la reglamentación municipal es la conversión de todos esos intereses y valores en un estatuto escrito aceptado por la sociedad, en el cual se fijan reglas de comportamiento, fórmulas de convivencia, normas para el ejercicio de la autoridad y para el acatamiento a sus dictados; pacto, en suma, que da cohesión y unidad a un grupo social, por encima de su diversidad.

La reforma municipal deja su impronta en el texto constitucional al introducir mandatos que amplían enormemente la capacidad de administración

y gobierno de los ayuntamientos. Las reformas y adiciones al 115 constitucional establecen atribuciones al ejercicio de la autoridad municipal, para que sea ésta quien la asuma junto con las funciones derivadas de una nueva redistribución de competencias.

En un segundo impulso, todos los estados de la República adoptan estos mandatos reformando las constituciones locales y, en consecuencia, las leyes orgánicas municipales se transforman para incorporar no sólo estas facultades sino también el modo de ejercerlas.

Como puede verse, el orden jurídico destinado a regular la vida de los ayuntamientos se ha venido modificando en aspectos sustantivos de su tradicional normatividad, para dar paso a un derecho municipal moderno y renovador. Esta ha sido la tercera etapa de la reforma municipal en el aspecto normativo.

Sin embargo, la tarea a pesar de su magnitud, está inconclusa. Existen algunos rezagos de los cuales citamos, tan sólo para ejemplificar, el que algunos estados no hayan expedido las bases normativas a que se refiere la fracción II del Artículo 115 y que definen los ámbitos espacial y material de validez de los reglamentos municipales y por lo tanto configuran la órbita competencial del municipio. Naturalmente, la voluntad política de los ayuntamientos, de los poderes estatales y de los poderes federales es el elemento determinante para avanzar en la configuración y perfeccionamiento del nuevo orden normativo de la nación, tendiente a revitalizar y fortalecer al municipio.

Por otra parte, la Reforma Municipal no podrá avanzar en la dirección de las expectativas que ha despertado si no se estudia rigurosamente y acuciosamente esa veta inexplorada de la reglamentación municipal no autónoma, o sea, aquella que sólo puede realizarse en consonancia con reformas a leyes estatales y a leyes federales que regulan campos específicos de la vida municipal.

Por citar un ejemplo, en materia de desarrollo urbano y ecología se impone revisar la legislación inherente. Igualmente muchos otros aspectos jurídicos permiten suponer que dada su complejidad, es necesario emprender nuevas acciones destinadas a modificar todo el marco jurídico

en los niveles federal y estatal para acompasarlos al ritmo dinámico de la reforma municipal.

Creo que es suficiente dejar estas inquietudes al comentario de los especialistas, no sin antes expresar que en el Centro Nacional de Estudios Municipales, siguiendo la directriz y la instrucción del presidente de la República, se ha realizado una tarea infatigable para crear una conciencia y una cultura municipalista que ya está penetrando en el ánimo de la comunidad.

Ahora nos hemos propuesto mantener vigente este impulso y, al mismo tiempo, seguir creando todos los escenarios propicios para mantener un diálogo permanente entre los presidentes municipales y las autoridades estatales y federales, mediante reuniones como éstas y reuniones nacionales en las cuales se congregan factores tan importantes de decisión ya que por la experiencia obtenida, constituyen palancas impulsoras de la vida de los ayuntamientos, independientemente de que han venido a constituir una novedad en el diálogo político.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los Artículos 40 y 41 de la Carta Magna, de dichos preceptos se desprende que el Estado Federal está compuesto por la federación y por los Estados miembros, donde cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

El Artículo 124 Constitucional establece que las facultades no expresamente concedidas por este mandato a los funcionarios federales se entienden preservadas a los Estados. De esta forma las entidades federativas pueden darse su propia constitución dentro de los límites del pacto federal.

Las constituciones estatales norman en forma específica y concreta la vida de los municipios tomando en cuenta las atribuciones mencionadas en la Constitución de la República.^{1/}

Todas y cada una de las constituciones estatales del país dedican una 1/Una obra actualizada que aborda con profundidad el marco jurídico del municipio en las entidades del país es el libro de Martínez Cabañas.

parte especial al tema municipal. También se hace referencia a que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, al mismo tiempo se señala que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal.

En forma general, las constituciones políticas de los 31 Estados de la nación contemplan los siguientes aspectos:

- a) El número, denominación y límites de los municipios;
- b) La categoría de sus poblados;
- c) Las condiciones para la creación y supresión de un municipio;
- d) El Patrimonio y la hacienda pública municipal;
- e) La Integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos, así como de los municipios; y
- f) Señalamiento de la calidad de vecinos y organización de éstos.

Las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos Estados códigos municipales, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos locales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios. A diferencia de nuestra nación, en países como Francia y Perú la ley orgánica municipal rige a todos los municipios del país.

La función de las leyes orgánicas municipales es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos de los municipios. Dentro de los órganos administrativos destacan la secretaría - del ayuntamiento y la tesorería municipal, la primera como un cuerpo de apoyo administrativo y la segunda como responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

En México existe gran diferencia en los contenidos de las leyes orgánicas municipales del país, por lo cual se hace muy difícil establecer una tipología o modelo que pueda servir a todos los municipios de la República; sin embargo todas ellas se ocupan invariablemente de los siguientes aspectos:

- a) Organización territorial interna: donde el municipio se puede dividir en cabecera, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas;
- b) Categorías y denominaciones políticas de los centros de población: donde éstas pueden ser ciudades, villas, pueblos, congregaciones y rancherías;
- c) Requisitos para ser vecinos y habitantes;
- d) Creación de municipios e integración del ayuntamiento;
- e) Requisitos para ser miembros del ayuntamiento: ser vecinos del municipio, no pertenecer al estado eclesiástico, etc.;
- f) Celebración de las sesiones de cabildo: cuando menos una sesión ordinaria por semana;
- g) Integración de las comisiones municipales;
- h) Autoridades auxiliares municipales; e
- i) Responsabilidad de las autoridades municipales.

Para estudiar la integración de la estructura fiscal municipal es necesario conocer con cierta profundidad además de la ley orgánica municipal, la ley de hacienda municipal y la ley anual de ingresos municipales.

Las leyes de hacienda municipal establecen el conjunto de disposiciones de carácter jurídico que van a determinar cuáles son las fuentes de ingreso que corresponden a los municipios, así como identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas de la recaudación, ejercicio del gasto, contabilidad y revisión de la cuenta pública. Las leyes de hacienda municipal son expedidas por los congresos locales y son de aplicación general para todos los municipios de la entidad federativa.

Las leyes anuales de ingresos son un aspecto demasiado importante para las finanzas municipales, ya que establecen las cuotas, tarifas o multas que se cobran por los diferentes impuestos, productos y derechos establecidos a favor del municipio. Las leyes de ingresos municipales son elaboradas por los ayuntamientos y aprobadas por las legislaturas estatales.

Por otra parte, las disposiciones dictadas por los ayuntamientos, y

que aquí llamamos ordenanzas, se dividen en bandos y reglamentos municipales.

El bando municipal o bando de policía y buen gobierno es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo de los municipios que trata de las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como la competencia de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública de su territorio. La vigencia del bando municipal será de tres años.

El bando municipal es un instrumento fundamental del gobierno municipal, ya que representa el elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. El bando municipal establece la división territorial del municipio, la organización pública y la regulación de actividades de los particulares.

Los bandos tienen la atribución de definir en forma precisa la división territorial del municipio, en base a la constitución local y la ley orgánica municipal de cada estado, estableciendo las categorías políticas de cada área y los requisitos detallados de las categorías de habitantes y vecinos del municipio.

En cuanto a la organización política y administrativa algunos bandos señalan y definen a las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración. Las autoridades municipales son el ayuntamiento, el presidente municipal, los síndicos, regidores, juez menor y los comisarios o delegados municipales. Los funcionarios son el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el oficial mayor, los directores y jefes de departamento. Los auxiliares de las autoridades municipales son: el cuerpo de policía y bomberos, los jefes y comandantes, los oficiales y los policías. Los órganos de colaboración pueden ser: los consejos de colaboración municipal, la junta de colaboración municipal, las juntas de vecinos y colonos y los jefes de manzana.

Refiriéndose a los servicios públicos, los bandos municipales señalan cuáles son de competencia municipal, las formas de prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conserva-

ción de cada uno de los servicios que preste.

En lo que respecta a las actividades de los particulares, los bandos municipales pueden contener una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben ser llevadas a cabo las actividades productivas y de servicio de competencia municipal.

En algunas ocasiones se suele confundir lo que es un bando y un edicto. Calzada Padrón^{2/} señala "que el bando manda o prohíbe", razón por la cual siempre importa una obligación, ya sea ésta general o particular; mientras que el edicto se limita a dar publicidad o informar de una cosa o disposición, sin que por ello recaiga una sanción si no es cumplido.

Algunos municipalistas señalan que del bando municipal pueden derivar los demás reglamentos que regulen la actividad económica de los particulares, por lo cual requiere sumo cuidado su elaboración.

Los reglamentos municipales tienen como finalidad regular el funcionamiento de los servicios públicos. Los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del grado de complejidad que presente cada municipio.

Autores como Solís Acero, Gutiérrez Salazar^{3/} otros, señalan que los reglamentos municipales pueden agruparse en cuatro tipos:

- i) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento;
- ii) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio;
- iii) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos como: el del alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpia y recolección de basura, panteones, rastro, mercados, seguridad pública, etc.; y
- iv) Los que establecen y regulan las actividades de particulares que afectan el desempeño comunal: entre los que destacan los espectáculos y diversiones públicas, salas de belleza, tintorerías, etc.

^{2/}Calzada Padrón, Feliciano: "Municipio Libre. Fortalecimiento del Federalismo". UNAM, México, 1983. p.68.

^{3/}Gutiérrez Salazar, Elías: "Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y Solís Acero, Felipe: "Reformas y Adiciones al Marco Constitucional del Municipio Mexicano": en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ed. I:AP. N°12-13; octubre 1983 - marzo 1984.

Así las disposiciones jurídicas que enmarcan el campo legal del municipio, de acuerdo con Martínez Cabañas, se pueden identificar por tres grandes niveles de normatividad: el nivel constitucional, el nivel orgánico y el nivel reglamentario. El nivel constitucional incluye la norma nacional y la particular de -- cada entidad. El nivel orgánico está formado por las leyes orgánicas municipales, las leyes de hacienda y las leyes anuales de ingresos municipales. El nivel reglamentario está formado por el bando y reglamentos municipales.

La administración municipal se ejerce en base a una reglamentación que es el - tópicoo jurídico de su propio ejercicio. La materia prioritaria de nuestro presente trabajo se proyecta hacia el análisis del que hacer municipal en el Municipio de Los Reyes la Paz, Edo. de México. Hemos considerado por lo tanto necesario dedicar el presente capítulo al análisis de la Ley Orgánica Municipal que se ventilla en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mismo que se incluye en el anexo tercero de esta investigación.

En México, la problemática del municipio es muy compleja, existe una gran variedad de ellos y su grado de desarrollo y condiciones de existencia difieren en - todo el ámbito de la República, aun dentro de un mismo Estado. Las condiciones - geograficas, económicas, sociales y políticas hacen muy difícil establecer programas y acciones de carácter general y uniforme.

La propia exposición de motivos de las reformas al Artículo 115 Constitucional - menciona la existencia de municipios urbano-industriales y de los marginados. NO denemos, por lo tanto, olvidar que la mayoría de nuestros municipios pertenecen a esta última categoría, lo que equivale a decir que son rurales, sin que deje -- de haber ciudades medias y hasta centros metropolitanos.

Consecuentemente, el tratamiento del problema de la capacitación debe reconocer este gran mosaico que es la composición global de nuestros municipios.

Tratándose de los servidores públicos de los ayuntamientos, conviene distinguir aquellos que son de elección popular, como lo es el presidente y los regidores - y los que están sujetos a nombramiento y que son propiamente empleados y trabajadores.

En el caso de los servidores públicos de elección, sobre todo los que inician su mandato a principios de 1984, se necesita organizar reuniones de trabajo cuyo objeto sería la orientación de éstos en sus nuevas funciones, la naturaleza y significado de la institución municipal, su papel tan importante en la integración del desarrollo de su comunidad, del Estado a que pertenecen y a la nación en su conjunto.

La selección de esta categoría de funcionarios depende del voto que ejerza la soberanía popular. En un sistema de pluralidad de partidos políticos como el nuestro, éstos tendrían la responsabilidad de escoger a aquellos de sus miembros que sean más capaces y que tengan el mayor apoyo de sus comunidades.

En cuanto a los empleados de nombramiento, el proceso se inicia con una previa y buena división del trabajo y una clara definición de puestos; qué es lo que cada uno de ellos va a hacer y qué preparación se requiere para hacerlo?

Un buen sistema de gobierno, sobre todo a nivel municipal, comienza con el convencimiento por parte de las autoridades que tienen poder de decisión, de la importancia de establecer las reglas elementales para una efectiva administración de los recursos humanos, en cuya primera fase encontramos una apropiada selección de candidatos para ocupar los diversos cargos del ayuntamiento.

Estamos en los umbrales de la creación de un servicio civil de carrera para los empleados municipales, mediante el cual se evitará el relevo de cada tres años; con esta innovación se trata dar estabilidad al personal, con la finalidad de satisfacer adecuadamente los servicios públicos que están a cargo del ayuntamiento y que con la reforma constitucional, la responsabilidad en su prestación se ha incrementado, así como el desarrollo urbano, el manejo de la hacienda pública y el cuidado de los bienes patrimoniales.

No hay duda de que de hoy en adelante el municipio contará con mayores recursos económicos, tendrá el producto total del Impuesto Predial y obtendrá directamente las participaciones que le otorgue la Federación. Además, podrá formular y ejecutar libremente su presupuesto de egresos. Estas responsabilidades de orden hacendario reclamarán una mejor preparación del personal de las tesorerías, así como atender los servicios públicos cuya responsabilidad se les ha atribuido específicamente.

La nueva Ley General de Planeación abre a los municipios amplios campos de participación. Como es sabido, todos los estados cuentan con sus respectivos Comités Estatales de Planeación Económica (COPLADES) y en muchos de ellos, se han establecido subcomités de planeación municipal. Pronto habrá en la República planes de desarrollo municipal. La participación activa de los municipios en el proceso nacional de planeación, obligará a éstos a tener personal preparado para el desempeño de esta tarea.

De acuerdo con la fracción V del Artículo 115 de la Constitución, los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonifi

cación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo de sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para todo esto se requerirá de personal calificado.

El entonces candidato a la Presidencia de la República, durante su campaña, señaló: *"Todo proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio. Este organismo base necesita ser fortalecido, no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él, un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo"*.

Una reforma tan radical como la presente, forzosamente va a requerir un tiempo considerable en su implantación y es ahí donde reside la necesidad de organizar y poner en práctica múltiples programas de capacitación, adecuados al estado de desarrollo de los municipios y a sus condiciones particulares.

La mayoría de los Estados de la República ya cuenta con organismos de apoyo a sus municipios, incluso algunos de ellos están estatuidos en las leyes orgánicas de la administración pública estatal como unidades permanentes. Una de las funciones más importantes de estas unidades es la de capacitación, que abarca los distintos ramos de la administración municipal, muy especialmente lo que se refiere a su hacienda y a los servicios públicos.

Es recomendable que antes de establecer un programa de fortalecimiento municipal en cualquier entidad federativa, se haga aunque sea someramente un diagnóstico del estado en que se encuentra cada municipio desde el punto de vista económico y administrativo; con base en tales diagnósticos, se pueden estructurar programas de capacitación adecuados a las circunstancias existentes.

La capacitación más efectiva es la que se realiza en el servicio; no es posible continuar reclutando precipitadamente nuevo personal improvisado, la carrera del servicio civil municipal requiere que el entrenamiento sea una actividad permanente. Habrá municipios que lo puedan efectuar con sus propios medios, pero la mayoría dependerá de los órganos de apoyo municipal de los Estados.

Hay Estados -como Michoacán- que tienen seminarios de información municipal para presidentes municipales; de promoción del desarrollo para miembros del ayuntamiento; de hacienda municipal para los tesoreros; sobre cuestiones administrativas para secretarios del ayuntamiento; de procuración de justicia y revisión hacendaria para síndicos y también en materias de su competencia para oficiales mayores, inspectores de policía, secretarías y lista para los propios regidores, que les permiten mejorar en el desempeño de las comisiones que se les asignan.

En el mes de junio de 1983, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) creó el Centro de Estudios de Administración Municipal con el exclusivo objeto de investigar, realizar estudios, dar cursos de capacitación, organizar seminarios, reuniones de trabajo y conferencias sobre los diversos aspectos de la vida municipal, así como prestar asistencia técnica a Estados y Municipios cuando éstos lo soliciten.

El Centro respalda a los Institutos de Administración Pública de los Estados y a las escuelas y universidades que enseñan administración pública en la provincia. Su mayor empeño ha consistido en ayudar a las dependencias de los Estados que tienen programas de apoyo a los municipios.

Se ha trabajado en los Estados de Puebla, Tabasco, Michoacán, Guerrero, Chihuahua, Jalisco y Aguascalientes.

A principios de agosto del presente año -1985- a invitación del gobierno de Michoacán, se llevó a cabo, con la participación del Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP, la Primera Reunión de Dependencias Estatales de Apoyo al Municipio, a la que asistieron representantes de 19 entidades federativas. En dicha reunión se examinaron los avances del país en materia de fortalecimiento municipal, en lo que respecta a los aspectos legales, en la planeación, la información, la hacienda pública, el patrimonio municipal, los servicios públicos y especialmente los programas de capacitación y formación de personal.

Esta reunión puso en evidencia que el mejor camino para la capacitación municipal lo tienen los Estados, a través de sus organismos de apoyo, en colaboración con otras instituciones, como son: los centros de educación superior de los Estados; los institutos locales de administración pública y, en

el ámbito nacional, a través del Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; del Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP así como de la muy importante participación de algunas Secretarías de Estado, como son: la de Gobernación, la de Programación y Presupuesto, la de Hacienda y Crédito Público, la de Educación Pública, la de Salubridad y Asistencia y la de Desarrollo Urbano y Ecología.

En esta materia existe siempre la opción de la oportunidad. Según nuestras observaciones hay 11 entidades de la República Mexicana que cambian autoridades municipales a principios de 1984 o a mediados del año, que sumados los municipios que representan, casi llegan a la mitad de los municipios de la República. Ahí encontramos una primera serie de prioridades. ¿No es -nos preguntamos, incluso lanzamos la pregunta a ustedes- más conveniente comenzar la reforma con aquéllos funcionarios que han sido recientemente electos y que toman posesión dentro de unos cuantos días y que son los primeros que van a aplicar la reforma constitucional?

En los años de 1985 y 1986, se habrá renovado la totalidad de los municipios. Para aquéllos municipios que cambian ayuntamientos a principios de enero, hemos procedido a realizar este tipo de seminarios; en unos casos son para desarrollo -o digamos- de preparación de capacitadores y en otros casos, directamente de presidentes municipales. Pero ¿qué les podemos nosotros enseñar o cómo los podemos preparar? La reforma ha sido tan profunda, que es indispensable hacer una divulgación del contenido de las reformas de:

- En qué forma el municipio se tiene que adecuar a ellas;
- Cuáles son las ventajas y beneficios que va a recibir; y
- Las responsabilidades que va a tener.

La respuesta que hemos obtenido ha sido magnífica en el sentido no de que ya los hemos capacitado para ser buenos presidentes o buenos secretaríos o buenos tesoreros o buenos regidores, sino para tomar conciencia de que el mundo está cambiando, que su situación es diferente y que sus relaciones con el Estado, con la Federación misma, ya son distintas.

Nuestro trabajo ha consistido en preparar programas de divulgación, en términos muy elementales según el grado de capacidad de las propias perso-

nas con quienes tomamos contacto; en materias de legislación, de desarrollo urbano, de operación de los servicios públicos, de promoción de la comunidad, de manejo de los nuevos impuestos y utilización de las participaciones de los convenios que pueden celebrar, del cuidado de su patrimonio y de la responsabilidad que tienen de conservarlo; de la ecología, de las relaciones laborales. Es un nuevo panorama que se les presenta, de cada uno de estos seminarios se redacta una memoria y a partir de esa memoria nos hemos propuesto elaborar a nivel del desarrollo de cada municipio, guías técnicas para la operación diaria de sus propios quehaceres.

Nuestra labor, estoy hablando del Centro de Estudios de Administración Municipal, no es tomar la responsabilidad de capacitar a todos los municipios de la República -de ninguna manera-; nuestra labor es de elemento catalizador, promotor, proveedor de fórmulas, de ser un auxiliar de los organismos que ya operan; no podemos hablar aquí de un proyecto a largo plazo, estamos hablando de lo que ya está realizándose. Lo cito como ejemplo porque esto puede dar la pauta para el desarrollo de la enorme tarea de capacitar al municipio, de hacerlo más eficiente y de hacerlo más congruente con la reforma constitucional.

Creemos que en este problema de la capacitación hay una enorme cantidad de elementos, de instituciones, autoridades y dependencias tanto del gobierno Federal como del Estatal, que también realizan programas de apoyo a los municipios. En el panorama de la República, se antoja un tanto carente de coordinación la acción que en el campo se observa; las reformas son muy recientes; la legislación no ha sido todavía actualizada; la más grande de las prioridades en el momento, reside tanto en capacitar a las gentes que se van a hacer cargo de la administración de los ayuntamientos, como a los funcionarios que en contrapartida tienen que ver con los municipios a nivel estatal y federal. De ahí que el problema sea muy complejo y no solamente tenga lugar en el municipio sino también en el ámbito nacional.

Aprovechamos esta reunión para plantear las siguientes posibilidades:

Primera: Que se tome en cuenta el factor descentralizador para que en este esfuerzo nacional de vigorizar al municipio se descentralice al máximo la función de capacitación;

Segunda: Que se puedan utilizar los elementos que existen en los Estados para que la descentralización tenga un verdadero sentido;

Tercera: Que las acciones que la Federación tiene a su cargo -me estoy refiriendo exclusivamente a capacitación y asistencia a los municipios- en alguna forma se coordinen; y

Cuarta: Que se aproveche no solamente lo que es oficial, sino también lo que no es propiamente gobierno, como son los institutos locales de administración pública, las escuelas y facultades y centros de educación superior que existen en provincia y en el centro.

3.2. EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Expondremos un conjunto de reflexiones y propuestas respecto a la problemática que deben enfrentar los ayuntamientos de las ciudades en expansión, en cuanto a la adecuada planeación de los servicios públicos que tienen como responsabilidad. La exposición que corresponde, es el resultado de la experiencia aportada por los equipos de trabajo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México con enfoque en particular para el Municipio de Los Reyes La Paz actualmente proyectada a convertirse en ciudad en expansión.

A lo largo de la presente intervención nos referiremos a los siguientes puntos medulares; Tomados de un especialista en el tema dice:

- i) El porqué y el para qué de la planeación y la vinculación de este método de trabajo con la apertura de nuevos cauces para la vida democrática que se debe a la política que el responsable del Poder Ejecutivo, el gobierno del Estado de México y otros gobiernos municipales han venido impulsando para que las decisiones -que a todos afectan- se tomen con el más amplio grado de participación de la comunidad, en lo que se ha caracterizado ya como el sistema de planeación democrática;
- ii) Señalar que la relación entre la demanda social de servicios públicos y la capacidad de los gobiernos para satisfacerla, debe encontrar un punto de ajuste para hacer posible que, ante un panorama de limitación de recursos, se aprovechen al máximo los fondos públicos, la capacidad de trabajo y de servicio que tiene la administración pública en todos sus niveles y la disponibilidad de infraestructura con que se cuenta.

5/Dueñas García, Javier: Ponencia presentada en el encuentro de presidentes municipales "Ciudades en Expansión", organizado por el Centro Nacional de Estudios Municipales, en coordinación con el H. Ayuntamiento de Guadalajara y el Centro Estatal de Estudios Municipales, Guadalajara, Jal., julio, 1985.

- iii) Las diferencias de grado y esencia en las características de la demanda de servicios en las ciudades en expansión;
- iv) El papel que corresponde a los ayuntamientos y a los gobiernos federales y estatales en la atención de las demandas de servicios públicos y en la solución de los problemas que, en ocasiones, provoca su crecimiento anárquico;
- v) La importancia que revisten la política y las acciones de desarrollo regional y en especial, la consolidación de ciudades medias como alternativas de descentralización y de atención a flujos migratorios que no conviene, de ninguna manera, que sigan llegando a las grandes concentraciones urbanas;
- vi) La distinción que existe, entre la ejecución de obras públicas y la operación de los servicios que supone la necesidad de conocer en qué casos y condiciones resulta indispensable ejecutar nuevas obras públicas y en qué otros, el problema radica en el adecuado aprovechamiento de la infraestructura instalada;
- vii) El problema que representa, en el caso de ciudades como Toluca, mantener un equilibrio entre la solución de las demandas ya creadas y la consecuente atracción poblacional que las mismas soluciones van provocando;
- viii) El problema de las diseconomías de escala que ocurre precisamente en las ciudades en expansión cuando, paradójicamente, las soluciones y los gastos inmediatos generan costos crecientes para las ciudades en expansión y para el resto del territorio;
- ix) La necesidad de utilizar la planeación, para estar en capacidad de tomar decisiones anticipadas y preparar al gobierno para responder con orden y congruencia a las demandas de servicios públicos; y
- x) La importancia que reviste la justa relación de intercambio entre el campo y la ciudad que permita incrementar la producción agropecuaria, asegurar la supervivencia de los centros urbanos y promover el equilibrio regional entre población, recursos y oportunidades para todos.

Nuestra sociedad es cada día más amplia, compleja y diversificada, más activa y más crítica y los mecanismos tradicionales de participación van resultando entonces estrechos e insatisfactorios. Es por ello que la planeación, como instrumento político, cobra sentido en la medida en que va logrando abrir los cauces para que sea la participación de todos los sectores de la sociedad, la que convierta la acción de gobierno en expresión de una vida democrática. A este propósito general ha correspondido el destacado esfuerzo del régimen presidencial, que al mismo tiempo que promueve el fortalecimiento del municipio, ámbito primario para la vida democrática, otorga cada vez mayor participación a la sociedad en las decisio-

nes sobre el quehacer público a través de lo que ya se ha caracterizado como sistema de planeación democrática.

La participación popular y el orden en la acción de gobierno, son la esencia de la planeación democrática; la participación popular, porque a través de ella se define el rumbo y se eligen los medios; el orden en la acción de gobierno porque significa atender racionalmente necesidades sociales y aprovechar con imaginación nuestros recursos.

Hombres y mujeres, inteligencia e iniciativa, riquezas naturales y valores morales, historia y presente, solidaridad social y estabilidad política, conocimientos técnicos y científicos; éste es, simultáneamente, el valioso inventario de nuestros recursos y posibilidades y el lamentable recuento de su desperdicio y escaso aprovechamiento. Corresponde a la planeación democrática aprovechar tales riquezas para que el desarrollo de la sociedad deje de ser un mero resultado espontáneo de esfuerzos inconexos. A la planeación corresponde asumir responsable y deliberadamente la dirección del cambio social como un proceso ordenado, participativo y con propósitos claros.

La planeación democrática, es el instrumento de la conciencia social para avanzar hacia un orden más libre y más justo.

Las instituciones municipales, a la vez que entes representativos locales y elementos articuladores primarios del Estado, son también responsables de gran parte de las funciones sociales y económicas de la cosa pública. Estas funciones sociales y económicas por lo general se relacionan con cuestiones básicas para la vida colectiva: los servicios que presta el municipio son para la ciudadanía, su experiencia más directa de contacto con la acción de gobierno.

Este primer encuentro entre quienes representan a las autoridades de las ciudades en expansión ofrece una oportunidad valiosa de intercambio de opiniones y experiencias, tarea indispensable para que en el esfuerzo de planeación se integre y se aproveche este valioso acervo informativo y se diseñen así soluciones viables.

La demanda de servicios públicos adquiere ciertos rasgos característi-

cos en las ciudades en expansión: no sólo es constante -como en la mayoría de los casos- sino creciente y a menudo, apremiante.

Esta expresión extraordinaria de la demanda de servicios públicos sobre los ayuntamientos de las ciudades en expansión se deriva no tanto del crecimiento natural de la población, sino de un crecimiento debido a la migración. Asimismo y paralelamente a las exigencias de servicios de una población precarista que se asienta en la periferia -demanda normalmente orientada de manera específica a los mínimos de bienestar- puede darse el caso de una presión adicional por parte de una planta productiva también en expansión, la que origina necesidades de servicios a veces excesivas para las autoridades locales. En ambos casos -crecimiento de la población por flujos migratorios y crecimiento de la actividad económica- la ausencia de mecanismos adecuados de planeación resulta en la absorción por parte del municipio de costos anormalmente elevados.

Un caso patente es el de los denominados asentamientos irregulares, a los que generalmente resulta mucho más caro dotar de los servicios esenciales que a las zonas residenciales, en razón de las características o de la ubicación de los terrenos en que se establecen. En la misma anarquía, en el caso de la instalación de industrias, hace que con frecuencia se incremente de manera excesiva la demanda de transporte o el problema de la vialidad por la lejanía entre el centro de trabajo y las zonas donde viven los trabajadores.

Por otra parte, la demanda de servicios en las ciudades en expansión generada por el crecimiento poblacional, adquiere características especificas tanto en lo que se refiere a las necesidades que se plantean, como al perfil social de los afectados por las carencias de servicios. Sin pretender ser exhaustivos, conviene apuntar los rasgos principales:

- Importantes flujos migratorios de origen rural;
- Proliferación de asentamientos irregulares en las zonas periféricas de las ciudades;
- Crecimiento de un sector laboral no capacitado y de difícil absorción por parte de la planta productiva urbana;
- Desempleo abierto, subempleo, alta rotación en las fuentes de trabajo;
- Ingreso y patrimonio familiares inestables e irregulares;
- Mosaico sociocultural heterogéneo, que propicia problemas sociales; promiscuidad, drogadicción y alcoholismo, conductas delictivas, etc.

La mayor parte del volumen de nuevas demandas proviene de un sector cuya capacidad para aportar y participar en el financiamiento de los servi-cios es sumamente limitada. Sin embargo, es en estos grupos donde se obser-va mayor disposición a organizarse para cooperar y también mayor grado de solidaridad en organizaciones de tipo vecinal, en contraste con lo que ocu-rrer en los estratos de ingresos superiores.

La demanda de estos grupos sociales se orienta fundamentalmente a los servicios básicos: agua, alcantarillado, electrificación, vivienda y regula-rización de la tenencia de la tierra. Otros servicios -los de educación, sa-lud, recreación- los obtienen en un primer momento acudiendo a centros más o menos distantes de sus hogares.

Por otro lado, se observa también que las necesidades y peticiones de estos sectores se canalizan a través de todos los medios a su alcance y se dirigen a todos los destinatarios posibles, a falta de procedimientos orde-nados y de cauces institucionales efectivamente accesibles. Se tocan, por así decirlo, todas las puertas y se acude con gran frecuencia a las manifes-taciones de grupo en sitios y oficinas públicas. Desde luego, la demanda tiene un carácter progresivo hacia la mayor calidad de vida, pues en la med-ida en que se resuelven los problemas elementales, se van solicitando mayo-res y luego mejores servicios. Primero el agua, luego luz, el drenaje, las tiendas, después el empedrado, las escuelas, los centros deportivos y recrea-tivos, el teléfono, el transporte, la seguridad pública y más adelante el pavimento, las áreas verdes, el ornato urbano y cada vez más.

Por otra parte, en la medida en que se van dando soluciones, el flujo migratorio hacia las colonias que van siendo atendidas se incrementa. Para-dójicamente, la solución de cada problema trae aparejada una nueva problema-tica. Acerca de este punto, cabe advertir que el fenómeno de la demanda tie-ne su origen fuera del ámbito de competencia municipal y no pueden ser deci-siones a nivel local, sino acciones federales y estatales en materia de de-sarrollo regional, las que se requieren para enfrentar estos problemas des-de su raíz.

Sin embargo, lo anterior no implica que no haya medidas que tomar dentro de la esfera de competencia del ayuntamiento y que, a nuestro modo

de ver incluyen entre otras, las siguientes acciones concretas:

- Definir clara y estrictamente los usos y destinos del suelo urbano. Un instrumento esencial para hacer realmente operante este tipo de regulación es la constitución de reservas territoriales por parte del propio ayuntamiento y los gobiernos estatales;
- Inducir y orientar los asentamientos con base en las declaraciones de usos y destinos;
- Imponer, dentro de los asentamientos, un ordenamiento mínimo que dé lugar a la urbanización y el equipamiento y frene la anarquía en el seno de las nuevas colonias;
- Promover la organización social de colonos y vecinos, con lo que las autoridades tendrán al menos interlocutores representativos de las nuevas comunidades;
- Sistematizar la captación, evaluación y cuantificación de las necesidades y demandas;
- Mantener un flujo de información y comunicación entre la comunidad y las autoridades, con el fin de que, conociendo los programas de gobierno, se alienten en la población expectativas razonables en cuanto a la dotación de equipamiento y servicios.

La satisfacción de las necesidades municipales no siempre se ubica en la esfera directa de capacidad y responsabilidad del ayuntamiento, ya sea por limitación de recursos o porque se trate de obras o servicios que correspondan al ámbito de lo estatal o lo federal. En todos estos casos, el papel del ayuntamiento como gestor resulta decisivo y no precisamente por la capacidad de relación personal del presidente municipal, sino por su auténtica capacidad política que es la de -frecuentemente- poder y saber plantear las necesidades que se tienen en las soluciones viables y efectivas. En este punto, la capacidad de planeación municipal es determinante.

En términos generales, la prestación de los servicios públicos implica dos grandes elementos:

- La ejecución de obra pública; y
- La operación de los servicios.

En este punto cabe destacar que en ocasiones los ayuntamientos carecen de un inventario detallado de la obra pública, sus condiciones y su aprovechamiento. Este hecho es muy importante, porque con frecuencia la limitada oferta de servicios no se debe a la carencia de equipamiento, sino más bien a su insuficiente utilización para la prestación del servicio.

Corresponde a las autoridades municipales, en primer lugar, aumentar la oferta de servicios aprovechando cabalmente las obras existentes y procurando su conservación y mantenimiento adecuados. Cabe señalar al respecto, que la eficiencia y productividad de la obra pública y de la prestación de los servicios guardan una íntima relación con la capacitación de los recursos humanos responsables de su operación. Podría afirmarse que una política de modernización administrativa, entendida como capacitación y equipamiento puede permitir un incremento considerable en la oferta de los servicios públicos con un gasto corriente relativamente bajo.

En otros casos, el problema consiste en la carencia de obras que permitan la prestación de los servicios. Es necesario entonces, acoplar el tamaño de la obra a las necesidades actuales y en algunos casos, a las previsiones de crecimiento de la demanda en el corto y mediano plazo. Pero en general, resulta discutible la respuesta anticipada a necesidades, porque inevitablemente, la sobreoferta de servicios induce al crecimiento de la demanda. Es éste un punto que conviene evaluar con todo cuidado, porque además de precipitar la demanda disminuye la capacidad para atender otras necesidades prioritarias.

Otros problemas en la prestación de los servicios públicos son la recuperación de la inversión y la determinación de tarifas.

La planeación de los servicios públicos debe considerar también los beneficios -indirectos pero tangibles- que se producen para quienes, por el sólo hecho de ser propietarios de terrenos, obtienen una plusvalía que en ocasiones es mayor que el costo mismo de sus terrenos. Los ayuntamientos deben promover la cooperación de todos aquéllos que, sin realizar esfuerzo alguno, ven incrementado su patrimonio por la simple realización de obras públicas, que se pagan con el dinero de todos.

El tiempo y el orden en la respuesta de las demandas y necesidades de servicios de la población constituyen un instrumento de primera importancia en la planeación del desarrollo. Sólo es factible orientar los flujos migratorios si los recursos de inversión y prestación de servicios se proporcionan preferentemente conforme al siguiente orden:

- *Anticipar la oferta de servicios en las ciudades medias en expansión, a fin de consolidarlos como atractivo de flujos migratorios;*
- *Responder a las demandas en las zonas metropolitanas con oportunidad, pero no antes de tiempo;*
- *Atender en forma selectiva las localidades pequeñas, con el propósito de consolidarlas.*

Por otra parte, la fuerte presión de la demanda urbana, no ha de significar la disminución de apoyo decidido a las actividades agropecuarias; por el contrario, nada más conveniente para las ciudades en expansión que contar con el apoyo de una base productiva agropecuaria que les asegure una oferta abundante de alimentos y materias primas.

La solución a las necesidades de servicios públicos en las ciudades en expansión no puede darse sólo a nivel municipal, pues ello significaría caminar siempre detrás de la demanda. Se requiere acentuar las políticas de desarrollo regional de los gobiernos federal y estatales para que los flujos migratorios se detengan o se canalicen hacia las localidades en las que resulte más apropiado, desde un punto de vista económico y social, servir a la población.

En un país de libertades, cada quien puede vivir donde quiere; pero el gobierno tiene la obligación de aplicar los fondos públicos con el mayor provecho actual y hacia futuro. El interés público debe referirse entonces hacia obras solamente donde los resultados lo justifiquen.

En este sentido, hay que señalar que si por una parte es imposible -por antieconómico- dar satisfacción a los millares de localidades dispersas, la excesiva concentración poblacional supone costos extremadamente altos para la prestación de servicios, costos que necesariamente repercuten en la privación del desarrollo de unas regiones y localidades en favor de otras. Esta situación se agrava en tanto que los flujos migratorios siempre corren en dirección a las oportunidades que generan las inversiones, lo que significa el aceleramiento de la concentración.

El enorme reto para un desarrollo nacional y regional equilibrado, consiste en distribuir los recursos y dar las soluciones con equidad y por eso la política de descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento

municipal constituyen un cambio estructural de mayor importancia, porque está permitiendo que México pueda aprovechar el talento, el trabajo y los recursos con que cuenta en todo el país, despertando y dando cauce al legítimo interés de progreso y bienestar que cada mexicano tiene.

El fortalecimiento municipal y la planeación democrática son dos instrumentos clave para la promoción del desarrollo regional y por eso, cualquier responsabilidad que toca a los ayuntamientos de las ciudades en expansión, consiste en aprovechar los beneficios y las posibilidades de estas políticas nacionales, incrementando su capacidad para anticiparse a los problemas, dar cauce a las demandas, y constituirse en agentes de promoción del desarrollo.

Debe evitarse que en las ciudades en expansión se repitan a escala fenómenos negativos que han ocurrido en las grandes concentraciones urbanas, fenómenos que provocan que las metrópolis se conviertan paradójicamente en víctimas de sus propias soluciones.

Es por ello que los ayuntamientos deben desarrollar y fortalecer su capacidad de planeación que es, en última instancia, su capacidad política de anticipación a problemas y necesidades mediante el uso conveniente de los limitados recursos de que se dispone.

Este encuentro representa un primer paso decisivo en esta tarea que no es exclusivamente técnica, sino fundamentalmente social y política.

3.3 LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO.

Los 121 municipios que conforman el Estado de México, se caracterizan por la diversidad de posibilidades socioeconómicas para un desarrollo integral, lo que les da una connotación mayor o menor de potencialidades por la actividad ponderante y por su diversidad de población.

Las características particulares de cada municipio de la Entidad, se

han determinado a partir de la variable demográfica -número de habitantes-; tipos de comunidades que los integran -unidades, colonias, fraccionamientos, pueblos, ejidos, rancherías, y pequeñas comunidades-; monto de los presupuestos; educación -Instituciones de enseñanza superior, nivel técnico, nivel medio y nivel básico-; salud, actividad económica; servicios públicos y comunicaciones y transportes.

En función de estas características, se definieron convencionalmente los siguientes tipos de municipios: Metropolitano, Urbano, Semiurbano y Rurales.

- LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS Y URBANOS:

Para apreciar las características y particularidades de estos municipios, es necesario conocer la forma cómo la Secretaría de Administración caracterizó los tipos de municipios metropolitanos y urbanos; ésto se puede apreciar en el cuadro siguiente:

TIPIFICACION DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS Y URBANOS

CONCEPTO	M U N I C I P I O S	
	METROPOLITANOS	U R B A N O S
Nº DE HABITANTES (Miles)	Mayor de 400	Entre 60 y 399
TIPO DE COMUNIDADES	- Ciudad - Colonias - Fraccionamientos	- Colonias - Fraccionamientos - Pueblos - Ejidos
MONTO DEL PRESUPUESTO (Millones de Pesos)	Mayor de 500	De 200 a 499
EDUCACION	- Instituciones de Enseñanza de Nivel Básico hasta las Superiores en Todos los Niveles	- Nivel Básico Hasta Educación Técnica
SALUD	- Todos los Servicios Médicos	- Todos los Servicios Médicos
ACTIVIDAD ECONOMICA	- Servicios (Comercio) - Industria - Turismo - Agropecuario, Bajo Nivel de Productividad	- Comercio - Industria - Turismo - Agropecuario
SERVICIOS PUBLICOS	- Todos los Servicios Públicos	Todos los Servicios Públicos en la Cabecera y en Algunas Localidades
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	- Todos los Servicios Necesarios	Todos los Servicios Necesarios

FUENTE: Gobierno del Estado; Sría. de Administración. Manuales Tipo de Organización para los Municipios del Estado de México. Toluca, Diciembre de 1984.

Los municipios metropolitanos y urbanos en el período 1981-1987, han sufrido fuertes presiones por mejores y más servicios públicos, mejor infraestructura urbana, educación, salud, áreas verdes, así como demandas para adoptar medidas inmediatas para la protección y preservación del medio ambiente.

Muchos de estos municipios, en la actualidad, tienen un crecimiento demográfico que supera al Distrito Federal, situación que agrava sus problemas de servicios públicos y de promoción al desarrollo. Para evitar situaciones conflictivas y tensiones sociales, en estos Ayuntamientos se han adoptado medidas como las siguientes:

- i) *Tratar de frenar el crecimiento demográfico y controlar la expansión de la mancha urbana;*
- ii) *Tratar de proporcionar servicios básicos y asistencia social a la población de bajos ingresos;*
- iii) *Establecer tarifas y precios razonables a los servicios públicos que proporcionan los municipios;*
- iv) *Promover el reordenamiento urbano, la racionalización de los servicios públicos y el uso del agua; y*
- v) *Dar mejor ubicación a la población que sigue llegando de diferentes partes de la República a la zona conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco.*

- LOS MUNICIPIOS SEMIURBANOS Y RURALES:

Estos municipios semiurbanos y rurales son los mayoritarios dentro del Estado y sus características, así como sus particularidades, se pueden apreciar en el Cuadro que se incluye en la hoja siguiente.

Estos municipios tienen problemas diferentes a los metropolitanos y urbanos, y han sido objeto de estudios de todo tipo, los cuales se han orientado a corregir su bajo desarrollo mediante la adopción de medidas, como las siguientes:

TIPIFICACION DE MUNICIPIOS SEMIURBANOS Y RURALES

CARACTERISTICAS	MUNICIPIOS SEMI-URBANOS	TIPO "A"	TIPO "B"	TIPO "C"
Nº DE HABITANTES (Miles)	Entre 30 y 59	Entre 20 y 29	Entre 10 y 19	Menos de 10
TIPO DE COMUNIDADES	- Pueblos - Colonias - Rancherías	- Pueblos - Rancherías - Ejidos	- Pueblos - Rancherías - Ejidos	- Pueblos - Pequeñas Comunidades dispersas
MONTO PRESUPUESTO (Millones de Pesos)	De 50 a 199	De 10 a 49	De 10 a 19	Menor de 10
Educación	- Instituciones de Nivel Básico a Nivel Técnico (en menor grado)	- Instituciones de Nivel Básico a nivel Medio	- Instituciones de Nivel Básico a Nivel Medio	- Instituciones de Nivel Básico a Nivel Medio
SALUD	- Clínica - Hospitales - Sanatorios - Consultorios	- Sanatorios - Casas de Salud - Consultorios	- Casas de Salud - Consultorios - Dispensarios	- Casas de Salud - Consultorios - Dispensarios
ACTIVIDAD ECONOMICA	- Comercio - Industria (Muy poco) - Turismo - Agricultura - Ganadería	- Comercio - Turismo - Agricultura - Ganadería	- Agricultura - Ganadería (principalmente) - Comercio - Turismo (Muy Poco)	- Agricultura - Ganadería (principalmente) - Turismo - Comercio (Muy Poco)
SERVICIOS PUBLICOS	Servicios Básicos en la Cabecera y Algunas Localidades	Servicios Básicos en la Cabecera	Servicios Básicos en la Cabecera	Servicios Básicos en la Cabecera
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.	Servicios en la Cabecera y en Algunas Localidades	Servicios en la Cabecera y en Algunas Localidades	Servicios en la Cabecera y en Algunas Localidades	Servicios en la Cabecera

FUENTE: Gobierno del Estado de México. Secretaría de Administración. Manuales Tipo de Organización Para los Municipios del Estado de México. Toluca, Méx., diciembre de 1984.

jmh..

- i) Analizar sus características y potencialidades productivas para promover su desarrollo económico;
- ii) Considerar sus territorios como eventuales regiones susceptibles de recibir nueva población, de acuerdo al programa de nuevas ciudades; y
- iii) Seleccionar los municipios con condiciones adecuadas para reubicar a una parte importante de la población del Valle Cuautitlán-Texcoco -la meta postulada es de un millón de habitantes para 1987- El estudio preliminar seleccionó los siguientes municipios:

-Municipios de la Zona Toluca-Lerma:	600,000 hab.
-Atlacomulco: oferta anticipada de servicios públicos para una población estimada en:	150,000 "
-Jilotepec: oferta anticipada de servicios públicos para una población estimada en:	50,000 "
-Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal, Tenancingo e Ixtapaluca:	200,000 "

T O T A L : 1.000,000 hab.

El desarrollo estatal integral, tomó en cuenta a los municipios como entes activos que generan inversiones productivas, que intervienen en la regulación de precios, mercados y abasto, así como en la protección del empleo local. Sin embargo, en la implementación de esta estrategia de desarrollo, se han enfrentado múltiples problemas derivados de la crisis y de la insuficiencia de recursos financieros, los recortes presupuestales han limitado la acción del gobierno y reducido el volumen de la inversión. El desarrollo local ha tenido un fuerte apoyo con las actividades de los Fondos de Fomento Económico Regional (FOMEC), se ha ampliado la capacidad empresarial de los Ayuntamientos y las formas de participación directa de las comunidades en la identificación de proyectos y formulación de programas sectoriales, por otra parte, el proceso político del Estado se ha visto fortalecido por el impulso a las actividades que tienden a una mejor comunicación entre la sociedad civil y el gobierno, de tal manera que foros como los de Consulta Popular han contribuido al crecimiento democrático de los factores sociales en los municipios, dando plena vigencia política al aspecto político de la Reforma Municipal.

- "LA PAZ" - CIUDAD EN EXPANSION:

Iniciaremos el presente apartado manifestando que la cabecera del Municipio de LA PAZ es el pueblo de Los Reyes -antigua estación del Ferrocarril Interoceánico. Fué formado este municipio del antiguo de la Magdalena en Atlicpan por decreto del 17 de Febrero de 1899 al rectificar los límites del Estado de México con el Distrito Federal.

La rectificación de límites que dió origen a la creación de la nueva cabecera con el nombre de Los Reyes, no fué tan precisa que impidiera el surgimiento de problemas. Estos comenzaron a presentarse desde el decreto N° 128 del 4 de octubre de 1875 de la Legislatura del Estado de México, al crearse el municipio entonces llamado de la Magdalena Atlicpac. Lo anterior, en gran parte quedó en el nuevo municipio, hoy transformado por la instalación de industrias importantes que aniquilaron la fisonomía agraria mantenida hasta 1940 cuando menos.

La voz Atlicpac procede del náhuatl y se compone de "Atl", agua; "icpac" sobre; significando: "sobre el agua", designación derivada del sitio del establecimiento a la orilla del lago.

Si nos guiamos por el nombre náhuatl de esta población podríamos asegurar que el territorio ahora denominado de La Paz estuvo habitado antes de la Conquista por tribus acolhuas.

Los Anales de Cuautitlán hacen mención de Aticpa o Aticpan. Por la ubicación y el contexto, este nombre parece designar el lugar que, debido a la corrupción y desconocimiento del idioma, llegó a escribirse como Atlicpac.

Los Anales citados refieren que Mixcôhuatl bajó de Culhuacán y "aunque dió 9 veces vueltas cerca del agua en ninguna parte se halló bien". En una de esas vueltas que Mixcôhuatl dió, pasó por Actipan detrás de Cuexomatl y después se metió en un junjal de Cuitláhuac.

Otra mención de Atlicpac semejante a la anterior: después de muertos los Tzompanteutli o migrománticos que vivían en Cuitláhuac Mixcôatl anduvo alrededor y se apropió de la tierra en cuanto le señaló lin-

deros. Empezó en Techichico, pasó al asiento de Chalchitumamazoltin, luego a Pantitlán, enseguida a Actípan, más tarde a otros pueblos que nos sería difícil identificar suponiendo que existieran. Que el nombre de Actípan es el correcto, parecen confirmarlo las diligencias practicadas en 1763 por los naturales de Santa María Actípan contra los de San Salvador Tecamachalco, sobre la sucesión de dos sitios, Tenanitla y Tejolote, que a su vez co lindaban con Ayotla.

El municipio de La Paz del actual distrito de Texcoco es el más cercano a la ciudad de México por el lado oriente. Esta vecindad, tan noto ría, hace que el pueblo de la Magdalena Atlicpan, cuya iglesia se ve desde la carretera a Puebla, da la impresión de pertenecer a la delegación de Ix tapalapa.

El lago de Texcoco y el de Chalco limitaban las tierras de la Magdalena Atlicpan, cabecera principal de este municipio creado por Decreto de la Legislatura del Estado número 128 del 4 de octubre de 1875, que seña la a la municipalidad de La Paz como integrada con los pueblos de: Los Reyes, San Sebastián y Tecamachalco, trasladándose la cabecera a Los Reyes, poblado de gran auge por la estación del ferrocarril interoceánico, que aún siendo de vía angosta, comunicó a pueblos importantes de los distritos de Texcoco y Chalco y parte del Estado de Morelos.

El municipio de La Paz es uno de los más importantes del Estado de México, aunque su desarrollo no se compara al de Netzahualcōyotl o al de Naucalpan. Muchas industrias se han establecido en su territorio y la población obrera creció en forma muy notable después de 1960.

La Magdalena Atlicpan no ha perdido la quietud del siglo pasado, pero está siendo invadida por una población flotante sin acomodo en la ciudad de México. Pronto la vieja iglesia de la Magdalena quedará encerrada en medio de chozas pobres que le darán aspecto de suburbio y hará olvidar los recuerdos prehispánicos, frente a las modernas industrias.

La actividad industrial dentro del municipio es muy desarrollada. Según el Sistema Estatal de Información, en 1984 las industrias estaban establecidas en una extensión de 48.90 hectáreas.

Durante el mismo año, las industrias de la transformación eran las siguientes:

<u>G R U P O</u>	<u>N U M E R O</u>
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	161
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	49
Industria de la madera y productos de madera	23
Papel y productos del papel, celulosa y cartón	17
Substancias químicas derivadas del petróleo, productos de caucho y plástico	21
Productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón	14
Industrias metálicas básicas	2
Productos metálicos, maquinaria y equipo	55
Otras industrias manufactureras	9
T O T A L :	351

También se contaba con 4 industrias mineras -no metálicas- que sus traían: arena, grava y arcilla.

En febrero de 1987 se estableció en el municipio la Delegación de CONACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) la cual tiene ingerencia en más de 1,500 pequeñas, medianas y grandes industrias de La Paz, Netzahualcóyotl, Ixtapacluca, Texcoco, Chalco, Amecameca y otros municipios del Estado; cuyos giros principales son: el vinícola, empaquetadoras, estructura de concreto y producción de parte automotrices.

C A P I T U L O I V

ANALISIS ECONOMICO DEL MUNICIPIO : ESTUDIO DE
CASO "LA PAZ", ESTADO DE MEXICO.

CAPITULO IV

ANALISIS ECONOMICO DEL MUNICIPIO: ESTUDIO DEL CASO

"LA PAZ", ESTADO DE MEXICO.

4.1 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO "LOS REYES LA PAZ", EDO. DE MEXICO:

La población prehispánica considerada como la más antigua en el Municipio es ATLICPAC, ya que se menciona dentro de la Anales de Cuauhtitlán en donde se dice que Mixcóatl "bajó de Culhuacán y aunque dió nueve veces vuelta cerca del agua en ninguna parte se hayó bién; en una de esas vueltas pasó por Actípan detrás de Cuexomat". Otra versión, que se refiere a esta comunidad, menciona que después de muertos los tzompanteutli o higrománticos que vivían en Cuítláhuac, Mixcóatl caminó alrededor de los lagos de Chalco y Xochimilco y se apropió "de la tierra en cuanto le señaló linderos". Empezó en Techichco, luego en el asiento de Chalchitamazoltín, luego Pantitlán, enseguida en Actípan...."

El nombre de Atlicpac es de origen náhuatl, pero por descorocimiento o corrupción de ese idioma, se escribe en los textos de esos tiempos de las siguientes maneras: Aticpac, Atlicpan y Actípan; en nuestros días se acepta como correcto Atlicpac, que significa "a orillas del agua" o "encima del agua"; ya que la población se encontraba en la antigua península de Izta palapa, a orillas del Lago de Tezcoco.

En el Municipio existen restos arqueológicos del período Post-clásico, localizados en lo que actualmente es la Colonia Ampliación de Los Reyes, los cuáles fueron reconstruidos por el Gobierno Federal.

4.1.1 . LA COLONIA :

A principios de la época colonial, el Municipio perteneció al marquesado del Valle; posteriormente, en el aspecto administrativo, a Texco-

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

co, el cual dependía de la intendencia de México.

Durante este período se desarrolló la encomienda, la cual consistía en que los habitantes de la región daban tributo, primero en especie y trabajo y más tarde en dinero, a los españoles. Carlos Herrejón dice que: "Metepac y Tecamachalco pertenecieron al Lic. Juan Altamirano". Todos los tributos que se recogían en Texcoco fueron primero para Cortés y luego para los frailes agustinos.

Existen documentos que comprueban la existencia de las principales comunidades del municipio que surgieron durante este tiempo, las cuales fueron La Magdalena Atlicpac, San Sebastián Chimalpa, San Salvador Tecamachalco y Los Reyes Acaquilpan. El documento más antiguo está fechado en 1562; por él se sabe que a Jorge Cerón, alcalde mayor de la provincia de Chalco, se le encargó que investigara porqué los indígenas de varios barrios y estancias -entre ellos Chimalpa- no querían trabajar en las obras públicas de la cabecera.

Otro documento fechado en 1613 hace referencia de la comunidad de Los Reyes Acaquilpan; en la merced otorgada a Juan de la Riva Alférez se dice: "En la parte que llaman Atzingo, desde las peñas que están al pié de unas serranías montañosas, que lindan de la vereda y camino que va hacia Los Reyes..."; por lo que se puede afirmar que lo que hoy es la cabecera municipal ya había sido fundada.

Es importante mencionar que en el año 1617 Atlicpac contaba con el nombre católico de Santa Magdalena; este dato se consigna en una merced real que dice: *"El Virrey Don Diego Fernández de Córdoba ordena por medio de la presente sea concedida la merced de tercer día de agua para el riego de tierras que tiene el contador Diego de O. Chandiano en términos de la Magdalena jurisdicción de Texcoco."*

Fueron muchos los conflictos que se dieron por la posesión de tierras, entre los que se tienen registrados durante la Colonia, destaca el que se suscitó en los años 1763-1770 entre los indígenas del pueblo de Santa María Magdalena Atlicpac y los de San Salvador Tecamachalco, los cuáles pelearon por la posesión de los sitios nombrados Atenantitlán y Tejolote, en el pueblo de Ayotla. La Magdalena también tuvo conflictos en 1745 con los barrios de San Agustín y San Sebastián por la posesión de unas tierras denomi-

nadas Portezuelo y Piedra Negra.

Otros documentos que se tienen registrados en el Archivo General de la Nación son los siguientes:

- 1705-1719, Coatepec. "Los naturales de Santo Domingo Chimalhuacán y los barrios de San Sebastián Chimalpa y San Agustín Atlapulco contra los de Santa María Magdalena Atlapue por tierras. Contiene dos reales provisiones para que se haga justicia a los naturales amparando a los de Santa María Magdalena en la posesión de las tierras."
- 1579, Chalco. "Se promueven diligencias sobre un solar y dos suertes de tierra en términos del pueblo de Cuihtláhuc, en el barrio de Santa María Magdalena Atlipac que por merced pidió Bernardino Arias Dávila."
- 1625-1764, Chimalhuacán. Santo Domingo. "Los naturales del pueblo de Santa María Atlipac contra los de Santo Domingo Chimalhuacán por tierra contiene una real provisión de la audiencia de México..."
- 1772-1778, Tecamachalco. "Pleito entre Tecamachalco contra los vecinos de Santa María Magdalena Atlipac por la invasión de tierras, raspa de magueyes y destrucción de algunas siembras."

Existe otro documento muy importante, en el que se indica que las comunidades de Santa María Magdalena Atlipac y San Salvador Tecamachalco realizaron diligencias ante las autoridades competentes, en el año de 1772, para que les fueran otorgados los títulos de propiedad de las tierras de ambos pueblos.

Cabe señalar que cuando se establecieron los corregimientos o alcaldías mayores, La Paz perteneció a Texcoco, que era la cabecera.

En cuanto al aspecto religioso, los primeros misioneros que llegaron a la región fueron franciscanos; más tarde se establecieron los dominicos en la región de Chimalhuacán, los cuáles tuvieron una fuerte influencia en los indígenas. En el siglo XVII proliferaron las cofradías, entre ellas La Asunción, Nuestra Señora de Guadalupe, San Gregorio, Ecce Homo y Santa María Magdalena; esta última se creó en la comunidad de Atlipac.

4.1.2 SIGLO XIX: EPOCA INDEPENDIENTE.

La Guerra de Independencia, iniciada por el cura Hidalgo en Septiembre de 1810, originó que los habitantes de varias partes del país y del Estado se levantaran en armas. De la región que actualmente ocupa el municipio no se tienen registradas batallas, ni personajes que hayan participado en tales acciones, aunque es creíble la versión que señala la existencia de personajes del municipio que participaron en este movimiento armado.

Al consumarse la Independencia, el Artículo Séptimo del acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el 20 de diciembre de 1823, señalaba que uno de los Estados integrantes de la Federación era el de México; posteriormente se eligieron 21 diputados propietarios y 7 suplentes; el 2 de Marzo de 1824 se erigió de manera oficial el Estado de México, con su Legislatura Constituyente, siendo su primer gobernador el coronel Melchor Múzquiz.

Con el proceso anterior se modificó la división política y quedaron establecidos 8 distritos, cada uno dividido en partidas; el distrito de México comprendía los partidos de Chalco, Coatepec, Coyoacán, Cuautitlán, Ecatepec, Mexicaltzingo, México, Tacuba, Teotihuacán, Texcoco, Xochimilco y Zumpango. Cada distrito estaba bajo el encargo de un prefecto y en cada partido había un subprefecto que era la autoridad administrativa; el municipio de La Paz quedó incluido en el partido de Texcoco.

4.1.3 REFORMA Y PORFIRISMO:

Durante la Reforma La Paz participó de manera conjunta con los municipios vecinos en las luchas contra de los franceses y antirreformistas, aunque el Estado de México estuvo bajo el control de los conservadores.

Durante este período el 3 de agosto de 1862 siendo gobernador del Estado Francisco Ortíz de Zárate, por orden del presidente Benito Juárez García, se formaron tres distritos militares en el Estado de México; en el

Artículo 5° del Decreto correspondiente se menciona que los distritos de Chalco, Texcoco y Otumba serían agregados al Distrito Federal.

Ya pacificado el país, se restituyó lo tomado y de nueva cuenta La Paz volvió a pertenecer al Estado de México.

Durante el período de gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada, el Congreso Estatal promulgó el Decreto número 128, que dice:

"El C. Lic. Dionisio Villareello Presidente del Superior Tribunal de Justicia del Estado de México, en cargo del Poder Ejecutivo por Ministerio de la Ley, a todos los habitantes sabed: que el Congreso ha aprobado lo siguiente:

Decreto número 128. El Congreso del Estado de México Decreta lo siguiente:

Artículo 1°: Se erige en municipio los pueblos de La Magdalena Atlipac, San Sebastián Chimalpa y Tecamachalco, de la municipalidad de Chimalhuacán-Atenco del Distrito de Texcoco siendo su cabecera La Magdalena Atlipac.

Artículo 2°: El nuevo municipio procederá desde luego a elegir popularmente las autoridades que le corresponden con arreglo a la Ley electoral vigente.

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciéndolo imprimir, publicar, circular y ejecutar. Dado en Toluca el 1° de octubre de 1875. Angel D. Cal, Diputado Presidente; Carlos Chaix Diputado Secretario; M. García, Diputado Secretario Suplente."

Con los datos anteriores se aclara que la fecha en la que se erigió el municipio fué el 1° de octubre de 1875 y no el 4 de octubre del mismo año, como lo tienen registrado oficialmente en algunos documentos.

Después de que el municipio surgió como tal, tuvo diversos problemas, como al que se alude en documentos del Archivo Histórico del Estado en los que se expresa que, el 29 de agosto de 1881, los vecinos de las comunidades de San Sebastián Chimalpa y Tecamachalco, municipio de La Magdalena, solicitan su separación para reincorporarse a su antiguo municipio de Chimalhuacán.

También se menciona que, el 28 de septiembre de 1881, se hizo una solicitud para trasladar la cabecera municipal a San Sebastián Chimalpa.

Un aspecto que influyó bastante para que el municipio no perdiera su categoría en este período fué el Decreto expedido por el Congreso de la Unión el 23 de diciembre de 1888, mediante el que se agregó el pueblo de Los Reyes, del Distrito Federal, al municipio de Ixtapaluca y años más tarde, en el Decreto N° 60, expedido por la Legislatura Estatal, con fecha del 17 de febrero de 1899, se apunta lo siguiente:

"...se suprime el municipio de La Magdalena y se erige la municipalidad con el nombre de "La Paz" que se formará de los pueblos de Atlixpac Magdalena, San Sebastián Chimalpa, Tecama Chalco y Los Reyes, cuya cabecera se acentará en "Los Reyes..."

Esto se debió a que en ese lugar se encontraba la estación del Ferrocarril Interoceánico que, aunque era vía angosta, comunicó a los pueblos importantes de los distritos de Texcoco y Chalco, además de una parte del Estado de Morelos.

4.1.4 SIGLO XX: DE LA REVOLUCION HASTA 1986:

A inicios del presente siglo, el municipio de La Paz surgía como municipio libre del Estado, con sus propias autoridades y su territorio, ampliado con la anexión de Los Reyes Acoquilpan.

Esta acción originó que desde entonces existieran problemas territoriales con la Delegación Iztapalapa, que hasta la fecha no han sido resueltos.

Durante la Revolución, en el municipio no se desarrollaron actos de gran trascendencia, aunque la tradición oral dice que existieron personajes de las comunidades de La Paz que participaron activamente.

Durante el período postrevolucionario el municipio se desarrolló, debido a su cercanía con el Distrito Federal, ya que la actividad agrícola comenzó a desaparecer dando paso a la industrialización, que se acentuó después de 1960; la industria primordial y representativa es la vinícola.

Este desarrollo contribuyó a la modernización del municipio en

todos los aspectos, principalmente en las comunidades que se iniciaron en los treinta, cuando se reparó la carretera Texcoco-Los Reyes Acaquilpan y, más tarde, con la construcción de modernas carreteras, que ahora cruzan el municipio.

El gobierno municipal, desde sus inicios, ha tenido diversos problemas, ya que existen distintas corrientes de pensamiento entre la población; esto ha provocado que en diversas ocasiones se invaliden las elecciones municipales. A pesar de este y otros obstáculos que ha tenido el municipio para su desarrollo ha seguido progresando en todos los aspectos.

En el municipio han existido ciudadanos que se han distinguido por las acciones que han realizado en beneficio de la comunidad; entre ellos se destacan los siguientes:

GRAL. LUIS CERON: Inició el reparto agrario otorgando tierras a los campesinos del lugar.

FRANCISCO URRUTIA: Ocupó el cargo de presidente municipal; durante su período se inició la instalación del alumbrado público.

ALFREDO NEYRA: Fungió como presidente municipal; mandó introducir el drenaje en el municipio.

EUGENIO L. CERON: Fue presidente municipal; durante su primer período introdujo el servicio telefónico.

JESUS MEZA SANCHEZ: Presbítero y párroco de la iglesia de la cabecera municipal; estableció una caja de ahorro para obras colectivas.

4.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA ACTUAL:

El municipio de La Paz enclavado en la porción oriental del Estado de México; se llega a él por la autopista México-Puebla, ya que el municipio li-

mita con el Distrito Federal, en especial con la delegación Iztapalapa.

La cabecera del municipio es Los Reyes Acaquilpan, la cual está ubicada a los 19°21'26" de latitud norte y a los 98°58'40" de longitud oeste del Meridiano de Greenwich.

a) L I M I T E S :

La Paz limita, al norte con los municipios de Nezahuacóyotl y Chimalhuacán; al sur, con los de Ixtapaluca o Chalco; al oeste con el de Chicoloapan; y al oeste, con la delegación Iztapalapa del Distrito Federal.

b) E X T E N S I O N :

Según la información reportada por el Sistema Estatal de Información, La Paz tiene una extensión territorial de 27.23 Kms.². Es importante mencionar que hay varias hectáreas que están en litigio con la delegación de Ixtapalapa del Distrito Federal.

c) D I V I S I O N P O L I T I C A :

Se encuentra ubicada dentro de la Tercera Región Socioeconómica del Estado, a la cual también pertenecen otros veinticuatro municipios de la Entidad. Perteneció al Décimo Segundo Distrito Judicial y Rentístico del Estado, con cabecera en Texcoco de Mora, cuyos municipios integrantes son trece, incluido La Paz.

Políticamente el municipio se divide en treinta localidades, la mayoría de ellas de reciente creación. El Sistema Estatal de Información proporciona el nombre de las siguientes treinta:

- Tecamachalco;
- La Magdalena Atlácpac;
- San Sebastián Chimalpa;
- Colonia Ejidal San Sebastián Chimalpa
- Doctor Jorge Jiménez Cantú;
- Colonia El Salado;
- Colonia Ampliación Tecamachalco;

NO HAY

HOJA.

No. 87

- Colonia Las Palmas
- Colonia Las Alamedas
- Los Reyes Acaquilpan, Municipio La Paz
- Colonia Valle de los Reyes -1a. Sección-
- Colonia Valle de los Reyes -2a. Sección-
- Colonia Floresta
- Colonia Unidad Floresta
- Colonia Ancón de Los Reyes
- Magdalena de Los Reyes
- Colonia Valle de Los Pinos
- Colonia Emiliano Zapata
- Colonia Jardín de Los Reyes
- Colonia Ampliación Los Reyes -2da. Sección-
- Colonia Ampliación Los Reyes -3ra. Sección-
- Colonia Loma Encantada
- Colonia Ejidal El Pino
- Colonia Tepetate

d) EXPLICACION DEL SIGNIFICADO DEL NOMBRE DE ALGUNAS LOCALIDADES
PERTENECIENTES AL MUNICIPIO:

A continuación se menciona la toponimia del nombre de algunas localidades del Municipio:

TECAMACHALCO: "Se compone en mexicano de *tetl*, piedra; de *camachalli*, quijadas de piedra, y de *co*, en; y significa: 'en las quijadas de piedra' ".

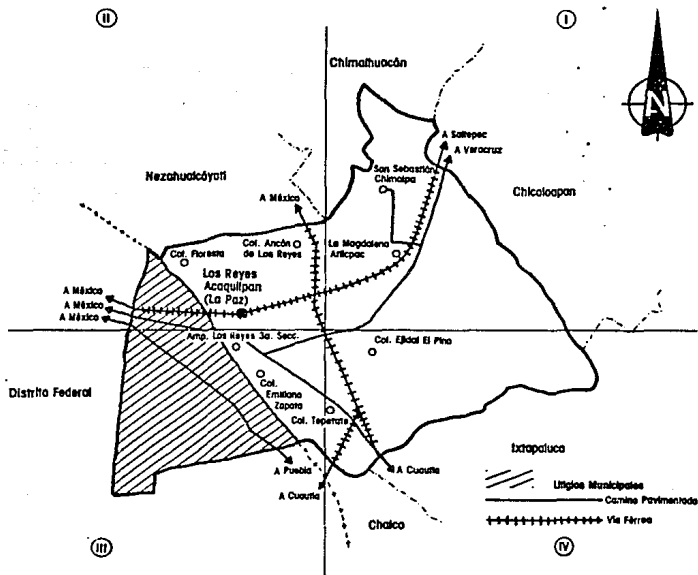
LA MAGDALENA ATLICPAC: "...Se compone de *atl*, agua; y de *icpac*, encima; y significa: 'encima del agua' ".

CHIMALPA: "El nombre propio mexicano es CHIMALPAN, que se compone de *chimalli*, escudo o rodela, de *atl*, agua, y de *pan*, en; y significa: 'en el agua (río) de los escudos' ".

e) ALTURA SOBRE EL NIVEL DEL MAR:

La altura media del Municipio es de 2,600 metros sobre el nivel del mar; la parte más alta se encuentra a 2,800 metros y la más baja a 2,100 metros. En esta última cota está la cabecera municipal.

Principales Localidades y Caminos



Fuente: Sistema Estatal de Información

f) O R O G R A F I A :

En el Municipio no hay prácticamente grandes accidentes topográficos, ya que se localiza en lo que fué uno de los lagos de la Cuenca de México. So bresalen dentro del Municipio el Volcán La Caldera, que actualmente se encuentra apagado y que tiene dos cráteres, uno más grande que el otro, a los que los vecinos del lugar denominaron Caldera Grande y Caldera Chica; los cerros El Pino y Tetetlamanche, que se localizan en los límites con el municipio de Ixtapaluca y tienen una altura de 2,750 y 2,700 metros sobre el nivel del mar, respectivamente.

g) H I D R O G R A F I A :

En cuanto a corrientes y depósitos de agua, el Municipio no tiene grandes ríos o lagunas. Es importante mencionar que, actualmente el Río La Compañía, que proviene del Municipio de Chalco, se encuentra contaminado, porque lo han usado como canal de desague de aguas negras de los municipios que atraviesa.

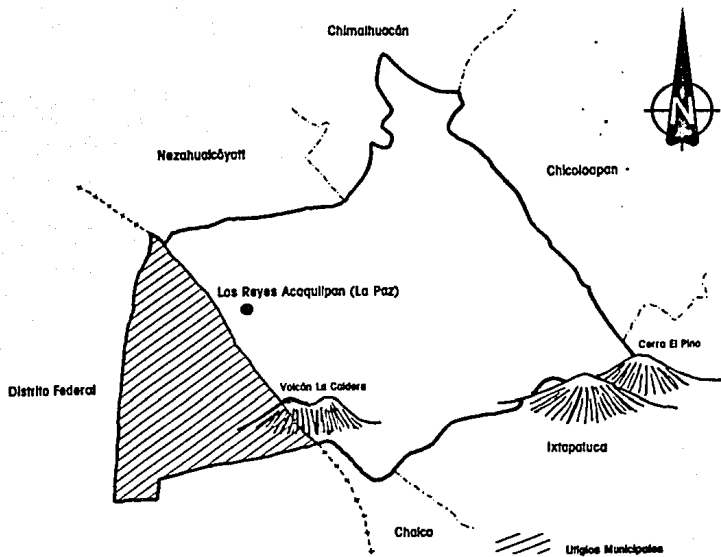
h) C L I M A T O L O G I A :

El clima de la región es templado-subhúmedo, con lluvias en verano y promedios de lluvia invernal menores de 5 milímetros.

El régimen pluvial medio anual oscila entre los 600 y los 800 mm. La mayor precipitación se registra en junio y el valor oscila entre 120 y 130 mm., la mínima se presenta en febrero con un valor menor de 5 mm.

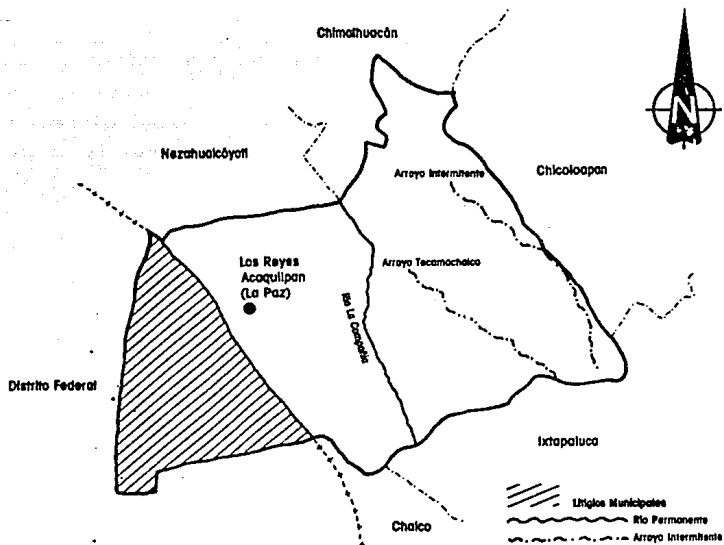
La temperatura media oscila entre los 12°C y 16°C. La temperatura más alta se presenta en mayo con un valor entre 19°C y 20°C; la más fría se registra en enero y diciembre, con un valor entre los 11°C y 12°C.

Orografía



Fuente: Sistema Estatal de Información

Hidrografía



Fuente: Sistema Estatal de Información

i) F L O R A :

Debido al aumento poblacional ocasionado por la cercanía del Municipio con el Distrito Federal, hay menos territorios disponibles para que la flora silvestre se desarrolle. Entre la vegetación más característica de la región tenemos: mimosas y casuarinas, las cuales se emplean para la fabricación de fustes; además hay pino, cedro, ciprés, eucalipto, ocote, fresno, jacaranda, pirú y trueno; entre los árboles frutales hay: manzana, tejocote, capulín, higo, chabacano, durazno, ciruelo, peral, limón y granada.

Entre las plantas medicinales, de ornato y hortalizas, tenemos: alfilerillo, árnica, té de campo, higuerilla, chicalota, manzanilla, ruda, estafiate, Santa María, anís, rosa, pensamiento, perrito, bugambilia, margarita, compasúchil, cactus, zacatón, nabo, nopal, maguey, organillo, cilantro, rábano y calabaza.

j) F A U N A :

El deterioro del hábitat natural ha ocasionado la disminución de la fauna silvestre, debido a ésto sólo se encuentran casualmente liebres, ardillas, víboras diversas, hurones, zorrillos, camaleones y tuzas entre otros. Sin embargo, hay una gran abundancia de insectos, pajarillos conocidos como "Chillones"; lagartijas, ratas, ratones y animales domésticos, como gatos y perros.

4.3 DEMOGRAFIA:

Actualmente el Municipio de La Paz es un centro de desarrollo económico de gran importancia, debido a su cercanía con el Distrito Federal. Su población ha aumentado constantemente por la migración de personas de toda la República, lo que ha ocasionado graves problemas en lo referente a la dotación de servicios públicos, construcción de centros habitacionales y crecimiento del desempleo -entre otros- A pesar de los esfuerzos que han realizado las autoridades municipales, no ha habido una solución eficaz.

Según el X Censo General de Población y Vivienda, en 1980 había 99,436 habitantes; en 1984, según el Sistema Estatal de Información su número ascendió a 156,625 habitantes, por lo que en esos cuatro años, hubo un incremento poblacional del 63% (57,189 habitantes).

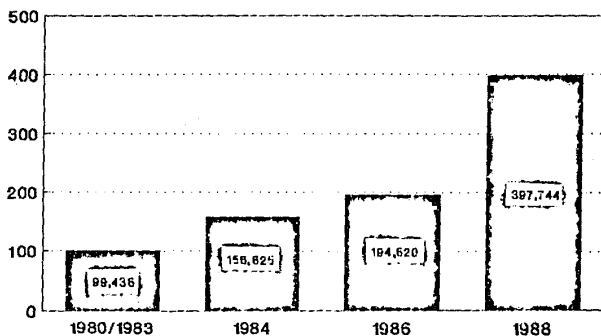
Fuentes oficiales del Municipio informaron que en 1988 la población rebasó los 400 mil habitantes.

b) Composición de la Población por Sexo, Edad y Forma de Vida: (Según Proyecciones Estadísticas tomadas como Base en el Censo General de Población y Vivienda):

Según el X Censo de Población y Vivienda en 1980 había 99,436 habitantes. Para 1984 según el Sistema Estatal de Información en números ascendió ésta a 156,625 habitantes -como hemos informado ya en párrafos anteriores- Para 1986, según el Sistema Estatal de Información la población ascendió a 194,460 habitantes, incrementándose en 96.9% en 95,024 habitantes que representan casi el doble en solamente seis años y para 1989 la población se calcula en 397,744 habitantes.

De acuerdo con proyecciones estadísticas del Censo General de Población y Vivienda y tomando como base el de 1980, los habitantes del Municipio de Los Reyes La Paz, se agrupan de la siguiente forma:

POBLACION EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ, MEXICO



 CRECIMIENTO

**CRECIMIENTO POBLACIONAL POR SEXO Y
EIDADES DEL MUNICIPIO DE LA PAZ, MEX.1988**

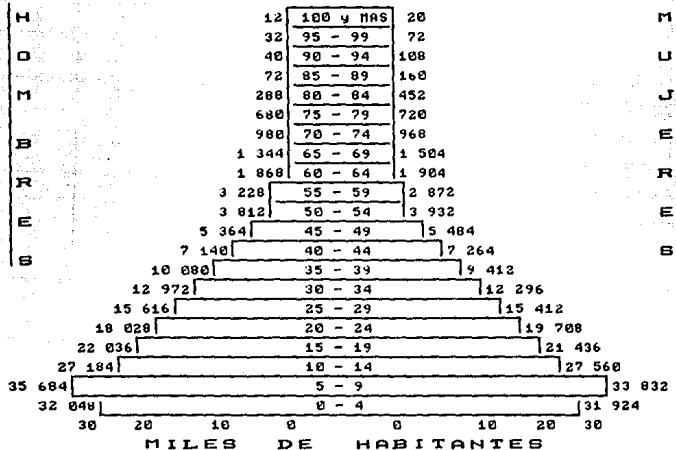
EDAD ^m	HOMBRES	MUJERES	T O T A L	-DE 34 AÑOS
0 - 4	32 048	31 924	63 972	63 972
5 - 9	35 684	33 832	69 516	69 516
10 - 14	27 184	27 560	54 744	54 744
15 - 19	22 036	21 436	43 472	43 472
20 - 24	18 028	19 708	37 736	37 736
25 - 29	15 616	15 412	31 028	31 028
30 - 34	12 972	12 296	25 268	25 268
35 - 39	10 080	9 412	19 492	
40 - 44	7 140	7 264	14 404	
45 - 49	5 364	5 484	10 848	
50 - 54	3 812	3 932	7 744	
55 - 59	3 228	2 872	6 100	
60 - 64	1 868	1 904	3 772	
65 - 69	1 344	1 504	2 848	
70 - 74	980	968	1 948	
75 - 79	680	720	1 400	
80 - 84	288	452	740	
85 - 89	72	160	232	
90 - 94	40	108	148	
95 - 99	32	72	104	
100 y Más	12	20	32	
No Especificado	1 068	1 128	2 196	
T O T A L :	199 576	198 168	397 744	325 736

FUENTE: Proyecciones Estadísticas por el Autor, en base a datos del X Censo General de Población y Vivienda, México, 1980.

Aunque bien se observa, es importante resaltar que la mayoría de los habitantes del Municipio son menores de 20 años. El tipo de población que predomina en el Municipio es la urbana.

Según se observa en el Cuadro de Proyecciones Estadísticas anterior, la población actual del Municipio de La Paz alcanza la cifra de 397 744 habitantes. También es de observarse que 199 576 habitantes son del sexo masculino representando el 50.2% mientras que la población del sexo femenino -198 168- representa el 49.8%. Sin embargo, el factor demográfico más relevante es que el 81.89% de la población total o sean: 325 736 habitantes son personas jóvenes menores de los 34 años. Esto significa que el Municipio tiene una estructura poblacional joven como gráficamente mejor se aprecia en la Pirámide de Edades que se presenta.

ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPOS QUINQUEMALES DE EDAD Y SEXO. LA PAZ, EDO. DE MEXICO



MILES DE HABITANTES

PROYECCION ESTADISTICA -1988-

En el análisis de la densidad de la población el Municipio de la Paz, México, registra una explosión demográfica que va del 3.65% en 1980 al 14.60% en 1988 inclusive por Km². El siguiente cuadro estadístico refleja:

**DENSIDAD DE POBLACION, LA PAZ, MEX.
1980/1988**

AÑO	POBLACION	TASA DE DENS. DEM POR Km ²	DIFERENCIAS % (+)
1980	99 436	3.65%	
1984	156 625	5.75%	+2.10
1986	194 628	7.14%	+1.39
1988	397 744	14.68%	+7.46

FUENTE: Calculado por el autor con base a datos del Censo de Poblacion y Vivienda, 1980 y del Sistema Estatal de Informacion del Estado de Mexico, Toluca, 1988.

Del análisis de los datos anteriores, vemos que la densidad de la población de 1980 a 1988 se ha cuadruplicado en sólo un lustro y medio.

Debido a la fuerte corriente migratoria de los diferentes Estados de la República hacia Los Reyes La Paz, población migratoria que ve a La Paz como "la tierra prometida" debido a su cercanía con la ciudad de México, D.F., y que según ellos -aparentemente- les ofrece mayores oportunidades de trabajo y un habitat a un costo relativamente bajo, originando nuevos asentamientos humanos en el Municipio que de por sí carece de un presupuesto financiero para regularizarlos y dotarlos de los servicios públicos indispensables como son: luz, agua, drenaje, vigilancia, escuelas, mercados, etc. etc.

La tasa de natalidad se ha incrementado aunque en un porcentaje bajo, por lo que lo consideramos un parámetro poco significativo en cuanto a la tasa de explosión demográfica que ha afectado a Los Reyes La Paz.

TASA DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO DEL
MUNICIPIO LA PAZ, MEX.

AÑO	POBLACION TOTAL	AUMENTO POBLACIONAL	TASA PORCENTUAL
1980	99 436		
1984	156 625	57 189	5.75%
1986	194 620	37 995	2.42%
1988	397 744	203 124	10.43%

FUENTE: Calculado por el Autor con base a datos - del Censo de Población y Vivienda 1988 y del Sistema Estatal de Información.

El crecimiento que se manifiesta se ha dado en función de cuatro variables; dos positivas (nacimientos + inmigraciones) menos dos negativas: -- (defunciones + emigraciones). Es decir, el flujo demográfico está determinado por el movimiento natural y social de la población.

c) Grupos Etnicos y Lingüísticos:

La cabecera Municipal y las demás comunidades que integran el Municipio

pio, no cuentan con grupos étnicos; sin embargo por la migración que se ha dado en el centro del país, en el territorio municipal se asientan personas que pertenecen a diferentes grupos étnicos.

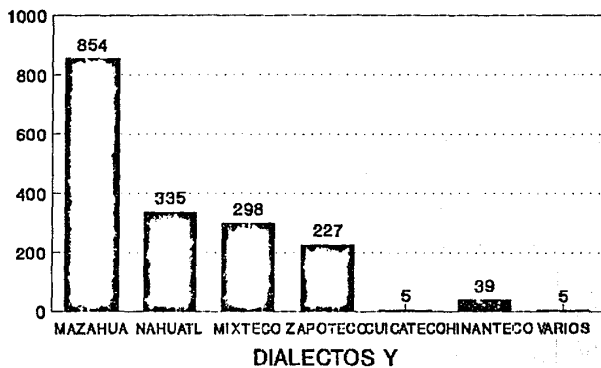
La población que habla dialecto -lengua indígena- según el X Censo de Población, en 1980 era la siguiente:

DIALECTOS DE ETNIAS, NUMERO DE COMPENENTES Y SUS
PORCIENTOS CON EL TOTAL QUE HABITAN
EN LA PAZ, MEX.

<u>ETNIAS</u>	<u>No. D. INDIGENAS</u>	<u>PORCENTAJES</u>
CHINANTECO	39	2.21
CMICATECO	5	.28
MAZAHUA	854	48.44
NAHUATL	335	19.00
MIXTECO	298	16.90
ZAPOTECO	227	12.89
VIARIOS	5	.28
TOTALES	1763	100.00

FUENTE: Calculado por el Autor, con base a datos - proporcionados por el Sistema Estatal de - Información, Palacio de Gobierno del Estado de México, Toluca, Mex., 1988.

GRUPOS ETNICOS Y DIALECTOS QUE SE HABLAN EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ



■ GRUPOS ETNICOS

**GRUPOS ETNICOS Y LINGUISTICOS
DEL MUNICIPIO DE LOS REYES LA PAZ., MEXICO**

E D A D	POBLACION MAYOR DE 5 AÑOS QUE HABLA		HABLA ESPAÑOL	NO HABLA ESPAÑOL.	NO ESPECIFICADO
	LENGUA	INDIGENA			
5 - 9 años	127		90	22	15
10 - 14 "	109		74	22	13
15 - 19 "	177		137	28	12
20 - 24 "	291		255	26	10
25 - 29 "	397		345	33	19
30 - 34 "	299		249	35	15
35 - 39 "	270		234	20	16
40 - 44 "	161		138	14	9
45 - 49 "	118		102	10	6
50 - 54 "	108		88	13	7
55 - 59 "	80		74	5	1
60 - 64 "	45		39	5	1
65 y más	126		98	23	5
T O T A L :	2,308		1,923	256	129

FUENTE: Con datos del X Censo de Población y Vivienda, 1980.

CONDICION DE HABLA ESPAÑOLA

L E N G U A	No.		NO ESPECIFICADO
	HABITANTES	S I N O	
CHINANTECO	39	31	6
CUICATECO	5	5	-
M A Z A H U A	854	780	73
MEXICANO O NAHUATL	335	280	30
M I X T E C O	298	260	24
V A P O T E C O	227	201	13

FUENTE: Con datos del X Censo de Población y Vivienda, 1980.

IV-3.2 N a t a l i d a d :

a) Estadística General:

En base a la información recabada en la Oficialía del Registro Civil, localizada en el Palacio Municipal, durante 1985 y 1986 se registraron 2,600 y 2,617 nacimientos respectivamente. En 1987: 4,648 y en 1986: 6,500 nacimientos.

4.4 SECTORES ECONOMICOS DEL MUNICIPIO.

TIPO	1988	%
POBLACION ACTIVA	136854	34.5
H O M B R E S	91236	23.0
MUJERES	45618	11.5
<u>INACTIVA:</u>	260890	65.5
S U M A	397744	100.00

Fuente: Sistema Estatal de Información

La población económicamente activa del Municipio de La Paz, Méx., alcanza la cifra de 136 854 habitantes, que equivale al 35% de la población -es decir- que cada paseño sostiene a dos personas de su ingreso.

c) DIVISION DEL TRABAJO:

A continuación se presenta una lista de las actividades que realizaba la población económicamente activa del municipio en 1988.

<u>A C T I V I D A D</u>	<u>N U M E R O DE HABITANTES</u>
P R O F E S I O N A L E S - - - - -	750
TECNICOS Y PERSONAL ESPECIALIZADO - - - - -	2 250
MAESTROS Y AFINES	1 450
TRABAJADORES DE ARTE - - - - -	896
FUNCIONARIOS PUBLICOS - - - - -	30
GERENTES DEL SECTOR PRIVADO - - - - -	515
ADMINISTRADORES AGROPECUARIOS - - - - -	60
A G R I C U L T O R E S - - - - -	2 192
SUPERVISORES DE OBREROS - - - - -	860
ARTESANOS Y OBREROS - - - - -	60 485
AYUDANTES DE OBREROS - - - - -	5 780
O F I C I N I S T A S - - - - -	15 035
VENEDORES DEPENDIENTES - - - - -	15 019
VENEDORES AMBULANTES - - - - -	1 410
EMPLEADOS EN SERVICIOS - - - - -	5 755
TRABAJADORES DOMESTICOS - - - - -	2 296
OPERADORES DE TRANSPORTE - - - - -	5 004
PROTECCION Y VIGILANCIA - - - - -	3 085
N O E S P E C I F I C A D O S - - - - -	13 982
T O T A L:	136 854

d) F U E R Z A D E T R A B A J O :

Considerando que uno de los principales factores del desarrollo capitalista es el desenvolvimiento evolutivo de las fuerzas de producción, dentro de los cuáles la que tiene mayor relevancia es la fuerza de trabajo, que es la que dinamiza a los demás, se comprenderá la importancia que representa el grado de instrucción-preparación-especialización que tenga dicha fuerza de trabajo. El Cuadro anterior refleja la PEA en la localidad de los Reyes la Paz, Méx., según grado de especialización.

P E A - P O R R A M A D E A C T I V I D A D :

<u>R. DE ACTIVIDAD</u>	<u>1988</u>	<u>PORCENTAJE</u>
AGRICULTURA	2 254	1.65
INDUSTRIA	84 925	62.05
COMERCIO	17 325	12.66
SERVICIOS	18 370	13.42
NO ESPECIF.	13 980	10.22
<u>TOTALES</u>	<u>136 854</u>	<u>100.00</u>

FUENTE: Calculado por el Autor con base a datos obtenidos en el Censo X de 1980.

IV-1.3 ECONOMICA :

IV-1.3.1 Sectores Económicos del Municipio:

- AGRICULTURA :

a) Tipo y Extensión de los Suelos:

El tipo de suelo del Municipio cuenta generalmente con las siguientes características:

Textura: Migajón arenoso con un 3.1% de materia orgánica y un grado de alcalinidad de 6.5 a 6.9 PH.

Según el Sistema Estatal de Información en 1988, el uso del suelo del Municipio era el siguiente:

	<u>Has.</u>	<u>Has.</u>
- Superficie Total-----		2 722.7 Has.
- Agrícola-----		573.69
- Temporal-----	553.15	
- Riego-----	<u>20.54</u>	
- Pecuario-----		17.44
- Intensivo-----	3.53	
- Extensivo-----	<u>13.91</u>	
- Forestal-----		891.80
- Bosques-----	2.40	
- Arbustiva-----	<u>889.40</u>	
- Urbano-----		962.79
- Industrial-----		50.95
- Erosionado-----		10.29
- Otros Usos-----		<u>213.58</u>

b) Sector Agropecuario:

Para usos del Sector Agropecuario, la información -en hectáreas- que para el año de 1988 nos fué proporcionada es la siguiente:

<u>CONCEPTO :</u>	<u>Has.</u>	<u>Has.</u>	<u>CANTIDAD EN Has.</u>
SUPERFICIE COSECHADA, CICLO PRIMAVERA-VERANO:			550.9
-Cereales : -----			503.5
-Avena en Grano-----	47.1		
-Cebada en Grano-----	19.9		
-Maíz-----	436.5		
-Legumbres : -----			19.6
-Frijol-----	19.6		
-Hortalizas : -----			24.3
-Calabacita-----	2.3		
-Lechuga-----	11.2		
-Tomate-----	1.4		
-Otros-----	9.4		
-Forrajes : -----			3.5
-Alfalfa-----	3.5		

- GANADERIA :

Cabezas.

-Existencia de Ganado: -----		25 221
-Bovinos-----	2 673	
-Porcinos-----	15 582	
-Ovinos-----	2 400	
-Caprinos-----	3 123	
-Equinos-----	1 443	
-Existencia de Aves:-----		112 992
-Gallináceas-----	57 906	
-Gaujolotes-----	13 371	
-Otras-----	41 715	
-Colmenas -----		2 190
-Conejos -----		20 667

A partir de la década de los veinte el Municipio de Los Reyes La Paz en su economía disminuyó su quehacer agrícola para irse transformando poco a poco en un Municipio Industrial y también debido a su cercanía con el Distrito Federal así como la ayuda industrial que recibía por su red de comunicaciones ya fuera por Ferrocarril o por carretera con los Estados limítrofes de Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala recibiendo un apoyo prioritario del Distrito Federal.

Paulatinamente por tanto, los campesinos del lugar truncaban sus apuros de labranza por las herramientas que los integraban al quehacer industrial al surgir en el lugar Industrias que les ofrecían opciones de las fuentes de trabajo que les eran necesarias para cubrir sus necesidades y las de sus familias.

Las principales industrias que iniciaron su desarrollo en el Municipio de Los Reyes La Paz fueron: la vinícola; la metalmecánica; la del vestido; la química; la editorial; la del cemento; la textil; la alimenticia; etc., etc.

Este desarrollo industrial originó a que el flujo poblacional se incrementara convirtiéndose en un foco de atracción para pobladores diversos de los Estados circunvecinos. El desarrollo industrial contribuyó enormemente a la modernización del Municipio, ya que se mejoraron las redes de comunicación construyéndose carreteras para diversos rumbos y que cruzan a la localidad.

Es a través del sector industrial en donde se realiza de manera preponderante la conexión dialéctica entre las relaciones sociales y técnicas de producción con el proceso de "maquinización"; pues en este sector donde el:

"...producto final no es sino una simple composición de productos parciales o heterogéneos, los diferentes trabajos parciales de los que provienen, pueden desagregarse y transformarse

en oficios independientes".^{1/}

A la industria se le considera como la propulsora del desarrollo económico y del avance tecnológico. Por lo que se refiere a ésta en su quehacer dentro del Municipio de Los Reyes La Paz, a continuación mencionaremos las principales empresas industriales:

- VINOS: "PEDRO DOMEQ, S. A. DE C. V.
- CEMENTOS APASCO? S. A. DE C. V.
- FESTIVAL, S. A.
- OLIMPIA DE MEXICO, S. A.
- GRUPO VICTORIA, S. A. DE C. V.
- PAPELERA MIER FERNANDEZ, S. A.
- TEJIDOS Y CONFECCIONES TORRENTERA, S. A.
- ALMACENADORA DE MONTERREY, S. A. DE C. V.
- RAMODIN DE MEXICO, S. A. DE C. V.
- GRUPO ALTESA, S. A. DE C. V.
- ALIMENTARIOS Y TECNICA, S. A. DE C. V.
- GUMAS VEGETALES DE MEXICO, S. A. DE C. V.
- PRODUCTOS PETROLEROS, S. A. DE C. V.
- PINTURA CORZO, S. DE R. L.
- ACABADOS BETA, S. A.
- HI FIL PINTURAS, S. A.
- MICRO-MOLD, S. A. DE C. V.
- FABRICA DE BASCULAS RE-MEX, S. A.
- INDUSTRIAS SANITARIAS UNIDAS, S. A. DE C. V.
- DESARROLLO GRAFICCO INDUSTRIAL
- FABRICA DE MAQUINAS NUNEZ, S. A.
- TRANSFORMACION Y MAQUILADO DE ACERO, S. A.
- FABRICA DE PAPEL ESTORCILLO, S. A.
- HILADOS, S. A.
- FABRICA DE PAPEL LA SOLEDAD
- RAIMASA, S. A. DE C. V.
- IMPERMEABILIZANTES LOS REYES, S. A. DE C. V.
- TERRAZOS DEL NORTE, S. A.
- CONSTRUCTORA DE VIBRADOS Y TABICON, S. A.
- CELULOSAS MAIRO, S. A. DE C. V.
- GRUPO MyB S. A. DE D. V.
- CAJAS CORRUGADAS DE MEXICO, S. A.
- CONCRETOS APASCO, S. A.
- FABRICAS DE HILLO LA UNION, S. A.
- EXTRACTORA LOS REYES, S. A.
- DIFFUSAR, S. A. DE C. V.
- BONAPLAST, S. A. DE C. V.
- CARTONERA RIMO, S. A.
- PANIFICADORA BIMBO, S. A. DE C. V.
- EMPACADORA LOS REYES, S. A. DE C. V.
- FIBRAS COMPACTAS, S. A.
- MAQUINARIA LOS REYES, S. A. DE C. V.
- DONAR, S. A. DE DE C. V.
- HEXAQUIMICA, S. A. DE C. V.
- TUBA MEX, S. A. DE C. V.

- INDUSTRIAS TERMOFLUX, S. A.
- FABRICA DE GRANITO Y CONCRETO MENESES
- ACEROS MARCIAL
- PRODUCTOS 2000, S. A. DE C. V.
- HIDROCARBUROS Y DESDORIZADOS, S. A.
- FUNDIDORA LOS REYES, S. A. DE C. V.
- TECNIA-QUIMIA, S. A.
- PRODUCTOS METALICOS ZEUS, S. A.
- LAMINADORA TAURO, S. A.
- ACEROS APRECIADOS, S. A.
- JUGUETES DIANA LINDA, S. A.
- INDUSTRIA ITOSAN, S. A.
- PINTURAS CHURUBUSCO, S. A.
- CARTON Y LAMINA DE LOS REYES, S. A.
- LAMINAS CALIXTO, S. DE R. L.

Entre grandes, medianas y pequeñas empresas el ramo industrial en el Municipio incluye a 169 de las cuáles anteriormente hemos mencionado a las principales, las que en conjunto emplean a 33,800 trabajadores.^{2/}

"En este sector se carece de mano de obra calificada, por lo que los industriales se ven en la necesidad de --traerla del Distrito Federal y en varias ocasiones tienen que capacitar a su propio personal por medio de programas de capacitación privados auspiciados por ellos mismos pues las únicas alternativas de capacitación que existe en la región son los CONALEPS, instituciones de educación técnica de la SEI que por cierto son inoperantes en su propia rama educativa pues cuando los industriales les requieren personal para sus industrias se eximen de seguir conociendo del caso aduciendo que para las materias especializadas que se les solicita ellos no imparten dichas especialidades en sus programas de estudio, situándose en una condición de inoperantes también en cuanto a la demanda de empleo de la región en la que el salario mínimo que prevalece es de \$9,000 diarios."^{3/}

^{2/}Presidencia Municipal de Los Reyes La Faz e Investigación Directa por el autor.

^{3/}Asociación de Industriales del Valle de los Reyes La Faz, Méx.

El comercio -desde el origen del hombre- ha sido una actividad indispensable para su bienestar y la satisfacción de sus necesidades. Su forma primitiva se realizó por medio del "trueque" o sea que cambiaban productos por productos, procurando utilizar en esta actividad los que les eran más útiles para mejor satisfacer sus necesidades.

Con el devenir del tiempo se percataron de que el trueque no les era muy funcional, por lo que sus medios de intercambio -a falta de moneda- los realizaban con productos valiosos y raros, tales como: el cacao, las piedras preciosas, las plumas de avestruz, etc., etc. que se convirtieron en sus medios de pago en sus transacciones comerciales. Más tarde, con la aparición de los metales preciosos, ya fué más formal la generalización del uso de la moneda para tales efectos. Concretando, podemos mencionar que: "comercio" es la enagenación de una mercancía por determinada cantidad de dinero y usualmente a ésto se le conoce con el nombre genérico de "precio". El comerciante al vender un producto obtiene además una cantidad adicional de dinero al costo de éste, cantidad adicional que se convierte en la utilidad que obtiene por la mercancía vendida.

Debemos mencionar que en el quehacer agrícola de la localidad en estudio, los labriegos tienen necesidad de abrir ciclos y períodos de descanso a las tierras de cultivo por lo que tienen que cambiar éstos según sus también períodos de siembra. En algunas ocasiones por causas de fenómenos naturales -aguaceros fuera de época o muy fuertes, tempestades, fríos acompañados de heladas y algunas veces con nieve, etc.- se pierden las cosechas por lo que económicamente les es inconveniente practicar la actividad agrícola viéndose en la necesidad de ajustar sus ingresos -ya de por sí raquícos- con el ejercicio del comercio en pequeña escala, es decir ejercen una actividad dual, buscando obtener un ingreso adicional para satisfacer sus necesidades de supervivencia. En las diferentes colonias que componen la localidad, semanalmente se realizan varios "tianguis" en lugares en los que ya de por sí hay comerciantes establecidos y el más importante es el que se realiza el día domingo en la propia cabecera municipal y en el usualmente se surten las amas de casa para su abasto semanal. Hay también otros establecimientos que ofrecen bienes de consumo básico como son: las tiendas Di-

consa y tiendas de auto-servicio como Comercial Mexicana, S.A. y tiendas Conasupo.

En general, la actividad comercial del Municipio de Los Reyes La Paz se incrementa constantemente, incremento que en parte es causa de la crisis económica y a la falta de trabajo que ejercen presión en la economía familiar de los lugareños, por lo que éstos practican el comercio -hasta el ambulante en algunos casos- para vivir mejor y complementar su presupuesto familiar.

Se constituyen por medio de Organizaciones de Comerciantes entre las que mencionaremos: la Asociación de Comerciantes y Talleres de La Paz; la Cámara de Comercio; la Unión de Tianguistas de Pueblos y Colonias de La Paz, así como la Asociación de Tianguistas de Los Reyes La Paz, etc., etc.

- S E R V I C I O S -

Los servicios no son efecto de enagenación de uno o varios productos pues se refieren únicamente a la acción y efecto de servir, pues representan el mérito que se hace sirviendo ya sea al Estado u otra entidad o persona:

"Servicio es un bien intangible que no se puede tocar, pero que sin embargo hace que le aumente valor al producto."^{4/}

Por ejemplo: si poseemos un automóvil que se encuentra descompuesto lo habremos de llevarlo a un taller mecánico para su reparación lo que significa que lo vamos a llevar a que le den servicio en donde el taller mecánico lo repara y por este concepto nos cobrará un precio determinado.

Existen varias clases de servicios como son: los de reparación, mantenimiento, limpieza, embellecimiento, diversión, etc. etc.

4/Concepto de "servicio" obtenido por el autor del INEGI, México, 1989.

A continuación, enlistados manifestamos los giros y número de los comercios que abastecen actualmente a los habitantes del Municipio:

<u>ESTABLECIMIENTO</u>	<u>CANTIDAD</u>	<u>PORCENTAJE CON EL TOTAL</u>
TORTILLERIAS -----	38	9.3
MISCELANEAS* -----	229	55.7
CARNICERIAS -----	25	6.1
PANADERIAS -----	29	7.0
VERDULERIAS -----	19	4.6
LECHERIAS -----	18	4.4
CONASUPER -----	10	2.5
TIENDAS DE AUTO-SERVICIO -----	1	0.2
MERCADO -----	1	0.2
TIANGUIS GRANDE -----	1	0.2
MINI TIANGUIS -----	15	3.7
MINIMERCADOS -----	25	6.1
<u>TOTAL:</u>	<u>411</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Calculado por el autor con base a datos proporcionados por el Ayuntamiento Municipal de Los Reyes La Paz, 1989.

* Incluye: Tiendas Rurales y Tiendas Concesionadas.

En el Municipio de Los Reyes La Paz existen 268 establecimientos que ofrecen a la comunidad diferentes tipos de servicios. En función de éstos, presentamos la siguiente información:

<u>G I R O</u>	<u>CANTIDAD</u>	<u>%</u>
TINTORERIAS -----	12	5.0
CONSULTORIOS -----	30	12.5
TALLERES DE REPARACION DE T.V. -----	13	5.4
VULCANIZADORAS -----	16	6.6
TALLERES MECANICOS --	70	29.2
ESTETICAS -----	68	28.3
BILLARES -----	12	5.0
DISCOTECAS -----	6	2.5
GIMNACIOS -----	4	1.7
BAÑOS PUBLICOS -----	2	0.9
DESPACHOS -----	3	1.2
HOTELES -----	4	1.7
<u>TOTAL:</u>	<u>240</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Ayuntamiento Municipal de Los Reyes La Paz, Palacio Municipal, Edo. de México, 1989.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

El desarrollo de una comunidad en gran parte depende de sus comunicaciones -es decir- de una infraestructura formal de caminos y carreteras que le permitan la explotación y movilización intensiva y extensiva de sus recursos.

El desplazamiento de sus recursos naturales y humanos y el intercambio con otras comunidades incide en el progreso del ser humano. En otro orden de ideas, el flujo dinámico de los centros productores de bienes y servicios a los sectores de consumo se lleva a cabo por medio del transporte y de las comunicaciones establecidas.

Por su localización geográfica el Municipio de Los Reyes La Paz es un lugar de paso hacia otros municipios y estados ya que se encuentra a la salida del Distrito Federal. Por su territorio pasan las carreteras que van a Puebla y a Cuautla. La infraestructura de este tipo con que cuenta el Municipio de La Paz, Méx., es la siguiente:

CARRETERAS PAVIMENTADAS:

F e d e r a l : -----	17.5 Kms.	
E s t a t a l : -----	1.8 "	19.3 Kms.
<u>V I A S F E R R E A S : -----</u>		<u>9.5 "</u>
<u>T O T A L : -----</u>		<u>28.8 Kms.</u>

Los Reyes La Paz, Méx., está perfectamente comunicada con Texcoco, Méx., Netzahualcóyotl, Méx., con el Distrito Federal, Ixtapalucá, Méx., - Cuautla, Mor., y con Puebla, Pue.

La comunidad cuenta con los servicios de: Autobuses México-Chimalhuacán (CHIMECOS); de los de Ruta 100, servicios de Combis (peseras); de coches de sitio y Autobuses Foráneos -A.D.O., A.U., ESTRELLA ROJA, además de autobuses de Ruta 104 y 107 y de la interestatal que realiza recorridos: Los Reyes-Acaquilpan-Barco y Los Reyes-Acaquilpan-Metro Zaragoza y Gómez Farfías, otra ruta que es de servicio es la de México-Chimalhuacán (CHIMECOS); de la línea México-Texcoco y de la Línea Troncal Chalco cuyos camiones son conocidos como Pitufos. La línea férrea va de México-

La Paz-Cuautla. En el municipio de La Paz existen 15,000 vehículos registrados, divididos en la siguiente forma:

- Automóviles particulares:	13,000
- Camionetas de 3/4 de Tonelada:	200
- Autobuses	300
- Combis (de servicio público)	<u>1,500</u>
<u>T O T A L :</u>	<u>15,000</u>

C O R R E O S :

En la Cabecera Municipal existe una Oficina de Correos General que incluye el servicio de "Lista de Correos", que beneficia a los vecinos de las colonias que no tienen una nomenclatura formal en sus calles. El telégrafo, es otro servicio del que disponen los paseños y que también da el servicio a lista de telégrafos.

T E L E F O N O S :

Este servicio es reciente. 22 de las 30 que tiene el municipio son localidades que tienen este servicio de comunicación. La Clave Lada es: 91-5 que es la del Valle de México y también la del D. F. El Municipio de La Paz cuenta con 9,000 líneas y con 18,000 aparatos telefónicos.

El 90% de la población cuanta con T.V. y el 98% con radio. En el Municipio se captan estaciones de AM y FM y también se captan los principales canales de T.V. por su cercanía con el D. F.

La Industria turística en la región a últimas fecha ha permanecido estática a pesar que el Municipio cuenta con una riqueza tanto cultural como arqueológica que no han sido debidamente explotadas.

La zona arqueológica se encuentra en lo que hoy es Colonia Ampliación Los Reyes en donde personal -tanto funcionarios como administrativos- del Instituto Nacional de Antropología e Historia -INAH- han manifestado que esta zona conserva un potencial antropológico de nueve sectores por explotar. En esta localidad se encuentra la Pirámide de "Axaquiapan" cuyo vocablo significa "Lugar de la Higuera Sobre la Arena" por tratarse de una pirámide que fué edificada en las riberas del inmenso -entonces- Lago de Texcoco y su área de exploración comprende una superficie de 5,000 Mts.² Esta Pirámide de "Axaquiapan" contiene cuatro cuerpos -uno en cada extremo del Zodíaco- que a su vez albergan una serie de cuartos que en su época fueron la habitación privada de los sacerdotes del Centro Ceremonial. Esta zona arqueológica se sitúa en los linderos de la entrada al Municipio de Los Reyes La Paz, aproximadamente a menos de un kilómetro -700 Mts.- hacia el interior del Municipio lugar en donde hoy en día se encuentra el edificio que alberga al Seguro Social por la carretera a Texcoco. En esta localidad también se encuentra en La Magdalena Atlicpan una capilla que data del Siglo XVI y que perteneció a la Orden de los Franciscanos y que ha permanecido en el anonimato turístico y del conocimiento general tanto de los propios lugareños como de la población mexicana en general. Cabe hacer notar, que estas zonas arqueológicas han padecido desde siempre de programas de difusión turística, histórica, geográfica, etc., etc., por parte de los gobiernos tanto del federal como del estatal y del municipal.

N I V E L D E V I D A :

El desarrollo económico se refleja en el aumento de los ingresos reales de la población y por consiguiente en los niveles de bienestar social como son: la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, etc. Por tanto, debe existir reciprocidad entre los elementos económicos y sociales.

Sin crecimiento económico no puede existir desarrollo económico y social que se traducen en mejores niveles de bienestar social de la comunidad. El sector social influye sobre la productividad de la fuerza de trabajo.

Por tanto, el bienestar social consiste en:

- a) Para atender la demanda educacional se debe ampliar y mejorar la infraestructura física (construcción de escuelas-;
- b) Nulificar el ausentismo de los profesores a través de una Inspección Escolar más firme y determinante;
- c) Para combatir el analfabetismo, se deben establecer centros educacionales como el I.N.E.A.;
- d) Construir la Casa de la Cultura para que los habitantes de La Paz vean y crean Arte a través Conferencias y Talleres de Pintura, Escultura, Música, Cerámica, Literatura, Teatro, etc..
- e) Promover la construcción de Centros de Salud y Dispensarios Médicos, para atender de emergencia a los habitantes de esta localidad;
- f) Difundir Programas mínimos de Higiene (agua hervida, lavarse las manos antes de tomar los alimentos, etc.)
- g) Difundir programas sobre el Control de la Natalidad;
- h) Orientar a la comunidad sobre las Dietas Alimenticias más convenientes, aprovechando los productos agrícolas que se cultivan y se dan en la comunidad;
- i) Construir y mejorar la vivienda con los servicios indispensables como son: agua, luz, drenaje, remodelación de fachadas, pintura, etc.);y
- j) Promover los espacios verdes -jardines y parques para el disfrute y esparcimiento de los habitantes del Municipio.

a) Instituciones Educativas:

En el Municipio, las instituciones educativas se concentran en la ciudad de Los Reyes Acaquilpan, pero no por eso las demás comunidades dejan de tener, por lo menos, escuelas primarias y en ocasiones secundarias.

De acuerdo a la información del Sistema Estatal de Información, en el Municipio hay 112 instituciones educativas, que se distribuyen de la siguiente manera:

EDUCACION PRE ESCOLAR:

30	ESCUELAS
102	AULAS
120	MAESTROS
3 382	ALUMNOS

EDUCACION PRIMARIA:

52	ESCUELAS
720	AULAS
810	MAESTROS
32,200	ALUMNOS

EDUCACION MEDIA - BASICA:

19	ESCUELAS
122	AULAS
481	MAESTROS
9,200	ALUMNOS

EDUCACION NORMAL ELEMENTAL:

1	ESCUELA
14	AULAS
44	MAESTROS
698	ALUMNOS

EDUCACION TECNOLOGICA:

3	ESCUELAS
18	AULAS
25	MAESTROS
700	ALUMNOS

EDUCACION SUPERIOR :

1	E S C U E L A
32	M A E S T R O S
6	A U L A S
184	A L U M N O S

El nombre de las Instituciones Educativas y su Localización es la siguiente:

P R E E S C O L A R : U B I C A C I O N :

"Luisa Isabel Campos de Jiménez Cantó"	Colonia Fraac. Floresta
"Juan Jacobo Rousseau"	Los Reyes La Paz
"Luis Pasteur"	Los Reyes La Paz
"Ricardo Flores Magón"	Col. Ampliación Los Reyes
"Sor Juana Inés de la Cruz"	Los Reyes La Paz
"Gandhi"	Col. Carlos Hank González
"Ejército del Trabajo"	Col. Valle de los Reyes
"Miguel Hidalgo"	San Sebastián Chimalpa
"León Guzmán"	Colonia El Salado
"Mickey Mouse"	Col.Valle de los Pinos

C A P E P :

"Calmecac"	Col. Magdalena Los Reyes
"Gregorio Torres"	San Sebastián Chimalpa
"Moctezuma Xocoyotzin"	Colonia Ejidal El Pino
"Claudio Bernal"	Colonia Ampliación Los Reyes
"Pestalozzi"	La Magdalena Atlicpac
"Axayácatl"	Colonia Ancón Los Reyes
"Luis Pasteur"	Tecamachalco
"Rabindranath Tagore"	L o s R e y e s
"Luis Alvarez Barret"	Colonia Valle de los Pinos
"Gaspar Bravo Andrade"	Colonia Emiliano Zapata
"Marilú"	Colonia Valle de los Pinos
"Chichen-Itzá"	L o s R e y e s
"Nueva Creación"	Col.Valle de los Reyes, Segunda Sección

P R I M A R I A S

"Leyes de Reforma"	Colonia Valle de los Reyes, Primera Sección
"Benito Juárez"	Colonia Valle de los Reyes, Primera Sección
"México"	Colonia Valle de los Reyes, Primera Sección
"Niños Héroes"	Colonia Valle de los Reyes, Primera Sección
"Artículo 3º Constitucional"	Colonia Unidad Floresta
"Dr. Belisario Domínguez"	Colonia Unidad Floresta
"Ignacio Manuel Altamirano"	Colonia Unidad Floresta
"Lázaro Cárdenas"	Colonia Valle de los Reyes, Segunda Sección
"Lic. Adolfo López Mateos"	Colonia Valle de los Reyes, Segunda Sección

P R I M A R I A S :

"Leyes de Reforma"	Colonia Valle de Los Reyes, 1a. Sección
"Benito Juárez"	Colonia Valle de Los Reyes, 1a. Sección
"M é x i c o"	Colonia Valle de Los Reyes, 1a. Sección
"Niños Héroes"	Colonia Valle de Los Reyes, 1a. Sección
"Artículo 3º Constitucional"	Colonia Unidad Floresta
"Dr. Belisario Domínguez"	Colonia Unidad Floresta
"Ignacio Manuel Altamirano"	Colonia Unidad Floresta
"Lázaro Cárdenas"	Colonia Valle de Los Reyes, 2a. Sección
"Lic. Adolfo López Mateos"	Colonia Valle de Los Reyes, 2a. Sección
"Adolfo Ruiz Cortínes"	T e c a m a c h a l c o
"Vicente Guerrero"	T e c a m a c h a l c o
"José María Morelos"	La Magdalena Atlicpac
"Francisco Villa"	La Magdalena Atlicpac
"Gregorio Torres Quintero"	Colonia El Salado
"Pedro Moreno"	Colonia El Salado
"Renacimiento"	L o s R e y e s
"Amado Nervo"	L o s R e y e s
"Germán García Salgado"	L o s R e y e s
"Cuauhtémoc"	Colonia Magdalena Los Reyes
"Dr. Gustavo Baz Prada"	L o s R e y e s
"Horacio Zúñiga"	Colonia Valle de Los Pinos
"Isidro Fabela"	Fraccionamiento Floresta
"Laura Méndez de Cuenca"	Colonia Ejidal El Pino
"Mártires de Río Blanco"	Colonia San José Las Palmas
"Alfredo Maza González"	Colonia Carlos Hank González
"Nezahualcōyotl"	Colonia Dr. Jorge Jiménez Cantú
"Plan de Ayala"	Colonia Emiliano Zapata
"Lic. Benito Juárez"	Colonia Ampliación Los Reyes
"Calmeac"	Colonia Emiliano Zapata
"Ignacio Ramírez"	Colonia Ancón de Los Reyes
"Justo Sierra"	San Sebastián Chimalpa
"Nicolás Bravo"	Colonia San Miguel Teotongo
"Tierra y Libertad"	Colonia San Miguel Teotongo

S E C U N D A R I A S :

Técnica Nº 52	Colonia Unidad Floresta
Técnica Nº 16	Colonia Valle de Los Reyes, 2a. Sección
"Narciso Bassols"	Colonia Valle de Los Reyes
Telesecundaria	Colonia Emiliano Zapata
Telesecundaria	Colonia Ejidal El Pino
"Cuauhtémoc"	La Magdalena Atlicpac
Oficial Nº 20 "Niños Héroes"	L o s R e y e s
Of. Nº 300 "Felipe S.Xicotécatl"	L o s R e y e s
Of. Nº 342 Auditorio Comunal	Colonia Ancón Los Reyes
Of. Nº 204 "Emiliano Zapata"	San Sebastián Chimalpa
Secundaria Técnica Particular	L o s R e y e s
Sec.por Coop."José Vasconcelos"	L o s R e y e s

N O R M A L :

Normal Estatal N° 27

Los Reyes

E D U C A C I O N E X T R A E S C O L A R :

"Leona Vicario"

La Magdalena Atlicpac

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

CONALEP

San Sebastián Chimalpa

Inst. Com. "Lázaro Cárdenas" Los Reyes

Esc.Com. "Sor Juana Inéz de la Cruz" Los Reyes

E D U C A C I O N S U P E R I O R :

Esc.Preparatoria Of. N° 7

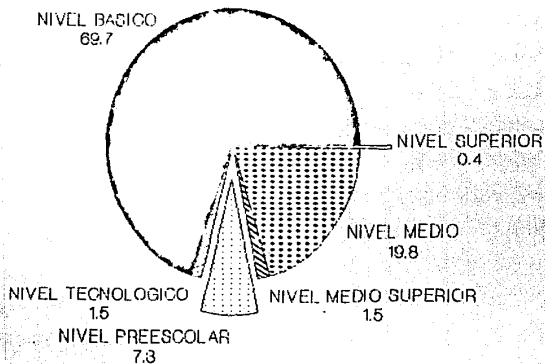
Los Reyes

E S T A D I S T I C A D E L O S D I F E R E N T E S N I V E L E S
D E E N S E Ñ A N Z A D E L M U N I C I P I O D E L A P A Z
M E X . , 1 9 8 8

N I V E L	Nº DE ALUMNOS	Nº DE MAESTROS	Nº DE ESCUELAS	MAESTROS/ALUMNO.	MAESTROS/ESCUELA	ALUMNOS/ESCUELA	%
PRE - ESCOLAR	3 832	120	30	28	4	112	7.3
B A S I C A	32 200	810	52	40	16	619	69.5
M E D I A	9 200	481	19	19	25	484	19.8
TECNOLOGICA	700	25	3	28	8	233	1.5
MEDIA - SUPERIOR (NORMAL)	698	44	1	16	44	698	1.5
E D U C A C I O N SUPERIOR	184	32	1	6	32	184	0.4
T O T A L E S :	46 364	1 512	106	144	129	2 330	100.0

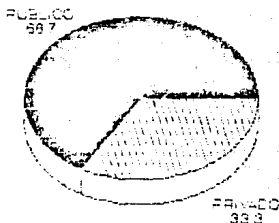
FUENTE: Calculado por el Autor en base a datos proporcionados por El Sistema Estatal de Información, Toluca, Méx., 1988.

NIVELES DE ENSEÑANZA POBLACION DEL MUNICIPIO DE LA PAZ



DATOS PORCENTUALES

SECTOR SALUD LOS REYES LA PAZ



DATOS PORCENTUALES

4.5 SALUD PÚBLICA.

La Salud Pública en la localidad de Los Reyes La Paz es suministrada por Instituciones del Sector Público en un 66.7% y el 33.3% restante es cubierto por Instituciones de la iniciativa privada. La anterior gráfica es representativa de este quehacer.

Las Instituciones de Salud del Sector Privado otorgan una cobertura asistencial a 149,154 personas, mientras que las instituciones del sector oficial proporcionan asistencia médica a 248,510 personas, reflejándose en éstas la presencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Secretaría de Salud, del Instituto de Servicios de Seguridad Médica del Estado de México y del DIF Municipal, así como de los servicios médicos que proporciona la Cruz Roja Estatal en el Municipio.

En el cuadro correspondiente, se hace notar que nueve unidades médicas -IMSS, SSA, ISSEMYM, DIF, CRUZ ROJA- son las que otorgan servicios de salud en el municipio, alcanzando una cobertura de 44,193 habitantes por unidad médica. También se observa que el número de habitantes (397,744) por médico alcanza la cifra de 2,486 ciudadanos/asistencia médica, es decir, que cada médico atiende a 2,486 pacientes.

Las enfermedades o padecimientos más comunes que se presentan entre los habitantes de la comunidad, según información recabada en el Centro de Salud de Los Reyes Acaquilpan, son las siguientes: las gastrointestinales y las pulmonares, en la época de frío.

4.5.1 M o r t a l i d a d :

a) Tasas Generales:

Según datos obtenidos en la Oficialía del Registro Civil, las enfermedades cardíacas han sido la principal causa de muerte en un gran porcentaje del total de defunciones ocurridas en los últimos años. Durante 1985 y 1986 se registraron 752 defunciones en total, de las cuáles 389 ocurrieron en el primer año y 363 en el segundo año, en 1987 se registraron 809 defunciones.

4.5.2 ORGANIZACION SOCIAL :

La población de La Paz se caracteriza por conservar muchas tradiciones de la provincia mexicana, a pesar de su cercanía con el Distrito Federal. La familia nuclear sigue siendo vital en la realización de todos los aspectos sociales y culturales.

4.5.3 S a l u b r i d a d :

a) Hospitales, Clínicas y Centros de Salud:

La salud de los habitantes del municipio es un factor que tiene primordial importancia para todos. Actualmente se cuenta con 43 institu-

ciones públicas y privadas que se encargan de prestar servicios de salud a la mayoría de la población; aunque cabe mencionar que los vecinos también acuden a instituciones ubicadas en el Distrito Federal.

En el siguiente presentación, se muestran las diferentes instituciones de salud con que cuenta el Municipio:

DEPENDENCIA	CLASIFICACION	UNIDADES MEDICAS.		CONSULTORIOS
		PÚBL.	Priv.	
CRUZ ROJA	DELEGACION	1		
S. S. A.	CLINICAS	3		
I. M. S. S.	HOSPITAL	1		
PRIVADAS	CLINICA - HOSPITAL		2	
ISSEMYM	CONSULTORIO			1
PRIVADAS	CONSULTORIAS			33
D. I. F. NO ESPECIFIC	ESTANCIA INFANTIL CONSULTORIO	1	1	
T O T A L : 43=		6 +	3 +	34

FUENTE: Calculado por el Autor con base a datos del Sistema de Información Estatal, Palacio de Gobierno, Toluca, Méx., 1988.

P E R S O N A L :

M E D I C O 160

E N F E R M E R I A 410

A F A N A D O R A S 215

T O T A L : 785

En el municipio de La Paz existen una gran variedad y estilos de vivienda en cuanto a su tipo de construcción, desde la de una sola planta hasta la de dos pisos, utilizándose en ambas la construcción tipo rectangular con empleo de tabique, tabicón, concreto armado, block y/o ladrillo. Las viviendas de dos plantas por lo general se encuentran bien construidas tanto en sus cimientos como con sus castillos de soporte arquitectónico con empleo de loza en sus pisos y varilla y concreto en toda su estructura. De acuerdo con datos obtenidos del Sistema Estatal de Información, en 1984 las viviendas o sea la construcción de éstas ocupaban en el área municipal una extensión del 48.38%. Sin embargo, debido al incremento tan considerable e incontrolable de la población del municipio ha surgido la construcción de viviendas rústicas caso que se observa principalmente en las faldas de los cerros circundantes que se construyen con material de infima calidad como son: láminas de cartón, de tejamanil, de asbesto, construcciones con carrizo o con adobe, en algunas ocasiones con tabicón y con otros materiales por cierto sintéticos éstos, son los para piso como loseta vinil, etc.

A continuación se presentan los siguientes datos y cifras de que disponemos para exposición del problema de la vivienda en La Paz:

A Ñ O	Nº DE VIVIENDAS	NUMERO DE HABITANTES	COEFICIENTE HABIT./VIVIENDA
1 9 8 0	17,080	99,436	5.8
1 9 8 4	27,320	156,625	5.7
1 9 8 8	68,320	397,744	5.8

FUENTE: Calculado por el Autor de acuerdo con datos proporcionados de la Dirección del Sistema Estatal de Información del Gobierno del Estado. Toluca, Méx., 1988.

4.7 VESTUARIO Y ALIMENTACION:

El vestuario que usan los habitantes del Municipio de la Paz es el común. La moda extranjera -sin embargo- es incitada por la juventud en materia de vestuario. En los Bailes tradicionales como el "de Cuadrillas" los varones utilizan sombreros de charro, chaquetilla bordada en oro y plata, ca mi sa, moño o corbata, pantalón de charro bordado, botas, espuelas, etc. Las mujeres utilizan: chaquetilla, minifalda bordada, botas, corbatín y blusa.

El adorno más importante del atuendo es la máscara de cera con carac terísticas casi de una persona: blanco, barbado -que simboliza a los france ces en la Intervención- siendo todo el vestuario de colores vistosos. Este baile se realiza en el Carnaval anual que del cual se derivan las festivida des que lo originan.

Otros complementos en el vestuario del charro es la decoración del corcel (caballo), ya que los artesanos de esta localidad son famosos por la elaboración de las sillas de montar y por los fustes que elaboran, artesanías que se elaboran con cuero y orquetas de árboles de la región, tales como: el pirú y la casuarina. Los productos son de buena calidad por lo que tienen mucha demanda en el Distrito Federal y en el extranjero.

Por otro lado, la alimentación de la población de Los Reyes La Paz es la tradicional, ya que éstos ingieren tres alimentos al día: desayuno, comida y cena usualmente. En el desayuno toman: leche, café, té con pan. Así sucesivamente en tanto la comida como en la cena. A la alimentación se le considera el principal insumo para tener una buena salud que se reflejará en un desarrollo físico y mental bueno y saludable y por ende las personas que bien se alimentan y nutren siempre estarán en óptimas condiciones para integrarse beneficiosa y recompensable y en buenas condiciones también para desarrollarse en el estudio y adquirir conocimientos para mejorar su cultura, todo lo que aunado irremediamente se reflejará en el progreso del colectivo de la población.

Sin embargo, la alimentación -en general- de los habitantes de Los

Reyes La Paz no es buena, sino más bien regular pues sólomente en contadas ocasiones ingieren alimentos de dieta balanceada y su alimentación básica carece de un real valor nutricional vitamínico; por lo regular únicamente consumen alimentos grasos y muy condimentados tales como: moles, tamales, frijoles, pipianes, pollo, carnitas, chicharrón, barbacoa, tripas, panci-ta, etc., etc., que si bien constituyen manjares para el paladar, de hecho no significan alimentación de dieta balanceada.

4.8 - LIBERTADES HUMANAS -

En el ámbito de la localidad de La Paz prevalecen las libertades que otorgan: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México y el Bando Municipal de Los Reyes La Paz como son las de transitar libremente por el Municipio, de expresar con libertad su pensamiento y el de reunirse públicamente. Es decir, en esta localidad se dan la pluralidad de ideologías, la libertad plena y garantías que emanan de la Carta Magna. Existen en el medio política diferentes partidos políticos que participan activamente en las contiendas políticas, como son: el PRI, el PAN, el PARM, el PPS, el PSUM y el PRD.

La Paz pertenece al VIII Distrito Electoral Federal con cabecera en Taxcoco, Méx., y al XXXI Distrito Local Electoral con sede en Los Reyes Acaquilpan. La población está politizada y actúa con entusiasmo y pasión en los eventos políticos, ya sean federales, estatales o municipales.

4.9 - SEGURIDAD PUBLICA -

La inseguridad pública no es exclusiva del Municipio de La Paz.

Se carece de recursos humanos y equipo para poder darle la Seguridad Pública que la comunidad de La Paz exige y merece. Por otro lado, la escasez y falta de empleo así como la incalificación de la mano de obra en la oferta del empleo, la impreparación educativa y escolar, etc., propician tanto la drogadicción como el vicio por un lado y la corrupción y la prostitución por el otro, factores que originan que se cometan en la comunidad actos delictivos, aunado ésto al hecho de que la policía municipal por falta de elementos y equipo suficiente no se basta para combatir la delincuencia.

Por tanto, se hace necesario el incremento de personal policíaco y el equipo de patrullaje que esté siempre bien equipado y dispuesto a vigilar en sus recorridos las treinta localidades y colonias que integran la comunidad municipal.

Por tanto, se hace necesario también que al personal de vigilancia se le capacite formalmente y se les dote de mejor armamento para que con estos elementos puedan desempeñar una actividad más beneficiosa y útil para los habitantes que componen la comunidad.

Los funcionarios que imparten justicia deben ser honestos y ejercer una justicia rápida y expedita, con un sentido humanístico de comprensión para aquéllos ciudadanos que por diferentes causas -ajenas y no- delinquen en perjuicio de la salud y el beneficio social de su comunidad. Es también sumamente importante la capacitación en materia jurídica que se debe impartir tanto a funcionarios como empleados en general que en alguna forma se encuentren ligados al área de seguridad y justicia, tales como: Jueces, Ministerios Públicos, Síndicos Municipales, Comandantes, Alcaldes, Alcaldes, etc., etc.

- DIVERSIONES, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y DEPORTIVAS -

El papeño se recrea en bailes, fiestas familiares, billares, disco tecas, salones de baile, cinematógrafos, videos, paseos recreativos tanto al D. F. como por ejemplo a Texcoco, Chalco, Amecameca, Otumba, Chiconcuac, etc., etc.

En materia deportiva, el papeño practica y/o es aficionado al Foot Ball, al Base-Ball, al Basket-Ball y al Voley-Ball. El Foot-Ball llanero se practica por todos los rumbos de municipio con equipos llaneros que en ligas municipales están formados por obreros y trabajadores de las factorías y por alumnos de las escuelas tanto primarias como secundarias y por el público en general. El deporte a nivel profesional los habitantes del lugar lo disfrutan por medio de la televisión y en algunas ocasiones en vivo cuando asisten a los estadios del lugar como el de Netzahualcóyotl, o bien asisten al Estadio Azteca, al México 68 de C. U. o al Deportivo Toluca sito en la Capital del Estado.

4.10 - ANÁLISIS COMPARATIVO MUNICIPAL -

La Paz -nombre oficial del Municipio- siendo un municipio conurbado con el Distrito Federal para éste último se ha convertido en un vecino de tercera categoría con relación por ejemplo al Municipio de Naucalpan, Méx., que tiene más fuentes de trabajo, mejores servicios públicos, variados y es tupendos medios de comunicación tales como: el Periférico, el Metro, los ejes viales, anchas y arboladas avenidas y calles, centros comerciales de primera como "Peri-Norte" y "Plaza Satélite", etc., múltiples y variados centros de diversión y esparcimiento, discotecas, clubes deportivos, vistosos y acogedores restaurantes de comidas típicas, nacionales e internacionales, hoteles magníficos clasificados de 4 y 5 estrellas, escuelas de enseñanza media y superior, mejores centros hospitalarios, colonias residenciales, etc., etc.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los dos municipios por habitante:

MUNICIPIO	Habs./Km ² "A"	"B"	"C"	"D"	"E"	"F"	"G"
LA PAZ	14,608	7,919	8,068	2,485	707	44,193	5.8
NAUCALPAN	7,288	18,727	16,094	1,302	906	23,219	5.4

FUENTE: Calculado por el Autor con base a datos obtenidos en investigación directa realizada al particular.

"A" = Densidad de Población

"B" = Presupuesto Municipal per-cápita (en pesos)

"C" = Inversión pública per-cápita (en pesos)

"D" = Habitantes/Médico

"E" = Consumo de energía eléctrica (Kw/H) por habitante

"F" = Habitantes/Unidad Médica

"G" = Habitantes/Vivienda

COMENTARIOS :

Como se observa, en el Municipio de La Paz, la densidad demográfica es más elevada que en el de Naucalpan -14,608 vrs. 7,288 en Naucalpan- debido en parte al flujo migratorio que existe en ambos municipios y a que principalmente La Paz aparte de ser una ciudad en expansión es un polo de desarrollo económico, factores que ya se cumplen en Naucalpan como

ya reconocido municipio industrial y ya desarrollado.

Por lo que se refiere al presupuesto municipal, las cifras nos muestran que mientras que para Naucalpan el presupuesto es de \$2.36/Habitante en La Paz ésta es de \$1.00. Esta relación se da de 1 a 2 1/3 de recursos presupuestarios, hecho que a Naucalpan le permiten realizar con mayor amplitud y desahogo su quehacer municipal y de en La Paz su presupuesto es más modesto debido en parte al desarrollo y su transformación municipal.

En el área de Inversión Pública, mientras que en el Municipio de La Paz es de \$1.00/habitante el de Naucalpan invierte \$2.00/habitante, es decir éste duplica su inversión pública, lo que le permite realizar nuevas obras materiales y mejorar los servicios públicos como son: pavimentación, agua y drenaje, banquetas, etc., por razón de que Naucalpan es un centro comercial-industrial y que en materia impositiva contribuye con más amplitud que el que se realiza en La Paz y por tanto se fortalece más la hacienda municipal.

En materia de asistencia médica/centro hospitalario el Municipio de La Paz atiende a 44,193 pacientes con un promedio de 2,485 personas/médico, en comparación con Naucalpan que cada médico proporciona atención a 1,302 habitantes (pacientes) en un solo centro hospitalario con un promedio de 23,219 atenciones diarias a pacientes.

En el consumo de energía eléctrica/habitante, los colonos de Naucalpan consumen 199 Kw/H más que los de La Paz, debido principalmente a que el naucalpense tiene en su "habitat" más aparatos eléctricos -sofisticados- como son: videograbadoras, estéreos, hornos de micro-onda, cuchillos eléctricos, batidoras, etc., etc.

En el aspecto de la vivienda, el municipio de La Paz tiene una ligera diferencia de 0.4 habitantes/vivienda mayor que los de Naucalpan, tomando en consideración que los predios de las construcciones de la localidad de La Paz son menores en extensión y con menos cuartos habitación que las construcciones de Naucalpan, que en un porcentaje considerable son residencias con amplios jardines y numerosas habitaciones, factor que a sus habitantes les permite hacer una vida más cómoda y con los servicios de una morada mucho más decorosa.

C A P I T U L O V .

ANALISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES:

"LA PAZ", ESTADO DE MEXICO

CAPITULO V
ANALISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES:
"LA PAZ" EDO, DE MEXICO

Defiendo de lado el concepto filosófico, como el de determinar si se gasta porque se tiene dinero, o porque, como se tiene que gastar debe obtenerse dinero; si la deuda pública se origina, porque se gasta más de lo que se tiene o porque se tiene menos de lo que se debe gastar, etc., a fin de enfocar la atención a otros aspectos más importantes. Igualmente, no se hace énfasis sobre el problema de hacer primero el cálculo de los ingresos para conocer hasta cuánto puede gastarse, o bien, determinar cuánto se necesita gastar, y después de dónde y cómo obtener los recursos indispensables para cubrir el monto del gasto; ya que en la práctica se procura gastar de acuerdo con lo que se tiene, independientemente de que se procure obtener ingresos de acuerdo con lo que se desea gastar; Esto es, existe una correlación de ajuste mutuo entre los dos renglones principales.

N. DEL A.

- LA HACIENDA PUBLICA EN LA ESFERA MUNICIPAL:

México atraviesa por una de las más graves crisis económicas de su historia. Se trata en esencia de una crisis de centralización, que ha concentrado los recursos materiales, financieros y humanos y las actividades económicas en unas cuantas regiones del territorio nacional.

La dinámica centralizadora del crecimiento económico del país ha favorecido la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por otro, de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente.

A nivel municipal, este fenómeno se manifiesta, por un lado, en el desfasamiento entre la regionalización económica y la regionalización político-territorial y por otro, en la existencia de unos cuantos municipios desarrollados y de una gran mayoría de municipios que se enfrentan a una penuria eco

nómica. El proceso centralizador de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico de los municipios del país.

El Estado ha jugado un papel decisivo en el proceso de centralización, pero ésta ha llegado a sus límites de eficacia y se encuentra en su etapa de rendimientos decrecientes y aún negativos.

Si el Estado no asume en niveles progresivos la función descentralizadora a fin de neutralizar y luego eliminar su propia función de centralización, comenzará a deteriorarse cada vez más rápidamente y a entrar en un proceso de decadencia del que sufrirá toda la sociedad.

El país requiere entonces de profundizar la política de descentralización para redistribuir los recursos materiales y la población a todo lo largo y ancho de los 2,378 municipios. El municipio es la instancia donde debe concretarse la descentralización. Es la célula básica territorial, política, social, económica, gubernamental y administrativa de la Nación, encargada de compartir con el gobierno federal y estatal la inmensa tarea de detener y revertir el proceso de centralización.

Esta tarea sólo podrá lograrse en la medida que el municipio sea capaz de crear empleo y de elevar progresivamente los ingresos y el nivel de vida de la población.

Hasta ahora, la regulación del proceso económico por el Estado ha sido realizada a través del nivel federal y estatal, pero no a través del nivel municipal, que es el nivel más cercano a los individuos y a las colectividades, al mismo tiempo que puede ser el nivel más cercano a la producción.

El municipio debe hacer real su capacidad de crear actividad productiva, es decir, de crear empleo, de elevar el nivel de vida de la población y de arraigarla a su lugar de origen.

Pero para que la instancia municipal pueda llevar realmente a cabo estas tareas se requiere reestructurar y fortalecer su hacienda, pues sólo en la medida en que el municipio disponga de los recursos económicos y sea capaz de manejarlos libremente habrá de convertirse en un verdadero promotor de desarrollo.

En este sentido, las recientes reformas al Artículo 115 Constitucional

constituyen un paso fundamental para revertir las tendencias centralizadoras de las últimas décadas y para asegurar el desarrollo económico y social del municipio.

En efecto, si el municipio hasta ahora ha sido incapaz de poner en actividad la fuerza de trabajo disponible y de acrecentar la riqueza y el consumo de la población, es porque no es dueño de su destino. La falta de recursos económicos y de una hacienda fuerte ha acentuado todavía más las tendencias centralizadoras, convirtiendo al municipio en un simple apéndice de los gobiernos federal y estatales.

En síntesis, el convenio único de coordinación establece la participación a los niveles federal, local y municipal, para planear y organizar el desarrollo armónico y equilibrado, tanto general del país, como en particular de cada una de las Entidades Federativas.

El propio convenio único de coordinación establece que es preciso fortalecer al Municipio como órgano de participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno.

El Acuerdo de 2 de Diciembre de 1976, regula la celebración del convenio único de coordinación, señalando que ha de realizarse la asistencia técnica, administrativa y fiscal para el fortalecimiento de los municipios, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a solicitud de los ejecutivos estatales.

El propio acuerdo de 2 de Diciembre de 1976, señala que la asistencia técnica, administrativa y fiscal que deberá prestarse a los municipios, será con vista a su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño de las responsabilidades que les corresponden.

Y, con base en los convenios únicos de coordinación, la incorporación de las administraciones municipales al sistema de Coordinación Fiscal, se realiza a través de la asistencia técnica, administrativa y fiscal a los propios municipios.

La Secretaría de Hacienda realiza estos programas a través de la Dirección de Coordinación Fiscal. Falta solamente, que en los Convenios de Coordinación Fiscal con la propia Secretaría de Hacienda, pese a la participación impositiva que en ellos se les tiene asignada, los Municipios sean oídos y tomados en cuenta. Por ello, en la reunión del IEPES celebrada en Veracruz,

en Marzo de 1976, se llegó a la conclusión Quinta que dice:

"QUINTA: En los Convenios de Coordinación, celebrados entre los Estados y la Secretaría de Hacienda, se da a los Municipios la participación que les corresponde en la recaudación y distribución de los impuestos".

Al efecto, en las reuniones de Tesoreros Estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda se ha propuesto ya, dar a los municipios la representación jurídica en la coordinación fiscal.

Una de las limitaciones más graves que tenía el Artículo 115 Constitucional, era la de no haber podido regular la relación económica entre el Estado y los Municipios, pues la vieja fórmula que aprobó el Constituyente para salir del paso, dejó facultades amplísimas a la legislatura del Estado - para que fijara al Municipio sus recursos económicos, quedando como buenos deseos las aspiraciones del Constituyente de asegurar la libertad económica del Municipio y dejando que se hiciera realidad la profecía de Heriberto Jara, en el sentido de que no puede haber libertad política en donde no se asegura la libertad económica y que la consignación de ambas quedaría como un bello capítulo en nuestra Constitución, tal como sucedió, en detrimento del desarrollo de nuestra organización básica.

Desde la discusión de la fórmula para otorgarle un patrimonio al Municipio, empezó la inquietud para encontrar una solución sin que hasta antes de 1983 hubiese sido posible hacerlo, a pesar de los intentos que se hicieron.

El antecedente más importante sobre este aspecto, que inclusive fué presentado en la Cámara y no prosperó, fué el que formaba parte de la iniciativa de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, del 3 de Octubre de 1922, que proponía que la Hacienda de los Municipios se integrase por las rentas e intereses que produjesen sus bienes y capitales propios, - por los productos de los servicios públicos a su cargo, así como por las contribuciones sobre la propiedad raíz, dentro de su territorio municipal; el proyecto establecía:

*"La Hacienda Pública de los Municipios se formará:
a) Con los productos, rentas y créditos de los bienes capitales propios que les corresponder con arreglo a las leyes.*

- b) Con Los productos de los servicios públicos que tenga a su cargo;
- c) Con Los productos de un impuesto predial urbano: hasta de un 2% sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, estén edificados o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios, pudiendo recabar el impuesto de que se trata el gobierno del Estado, hasta con un 25% y con otro 25% la Federación, sin que puedan imponer otras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos y sobre las construcciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y - otros, ni el Estado, ni la Federación;
- d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural, cuya extensión no exceda del límite mismo marcado a la pequeña propiedad por las leyes del Estado, o en su defecto sobre la propiedad rural, cuya extensión no exceda de 50 Has., de acuerdo con lo dispuesto en la Fracción XI de este artículo;
- e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que tratan los Incisos c) y d) de esta fracción;
- f) Con el producto del impuesto de un uno por ciento en las herencias y donaciones directas y de un tres por ciento en las transversales sobre el valor de los bienes a que se refieren los incisos c) y d) de esta fracción;
- g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas, y de uno y medio por ciento en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y que se encuentren dentro del territorio del Municipio;
- h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el Ayuntamiento decreta; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que la sancione la Legislatura del Estado, requisito que no será necesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes."^{1/}

Era necesario encontrar una fórmula que garantizase al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobre todo asegurar el ejercicio real de su libertad; las reformas de 1983 tratan de lograrlo, devolviendo los ingresos que le corresponden al Municipio, señalando para ello los siguientes renglones:

1. Las fuentes de sus bienes;
2. Las contribuciones sobre propiedad raíz;
3. Las participaciones federales que le sean asignadas; y
4. Las percepciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

^{1/} "Los Derechos del Pueblo Mexicano a Través de sus Constituciones. Tomo VIII, p. 420.

Sólo se señalan los ingresos mínimos, los fundamentales, ya que se deja en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos a favor del Municipio.

Además, para garantizar la libertad económica del Municipio, se establece que las fuentes e ingresos propios son intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales.

Prohibiéndose además establecer exención o subsidios de las contribuciones sobre bienes raíces, sobre la prestación de servicios públicos.

Se dispone que los legisladores de los Estados, aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y analizarán la cuenta pública, para que los -- presupuestos de egresos sean aprobados por los propios ayuntamientos, en base de sus ingresos disponibles, quedando la ley de la siguiente manera:

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

5.1 FUENTES DE CREDITO Y FINANCIAMIENTO:^{*}

Con el propósito de alcanzar el objetivo de fortalecer las fuentes de Crédito y Financiamiento en apoyo al nuevo Municipio Mexicano mediante la modificación del Artículo 115 Constitucional, se reconoce a los estados y municipios atribuciones relativas a la prestación de servicios públicos y a la asignación de participaciones y fuentes de recursos económicos -- propios, así como de procurar un desarrollo urbano planeado conforme a la ley, a través de convenios celebrados entre los propios gobiernos locales y la Federación.

Adicionalmente, en el esquema que se plantea en la nueva Ley de Planeación para lograr un desarrollo equilibrado del país, se contempla fortalecer el Municipio Libre y se jerarquizan los documentos de planeación para que a partir del Plan Nacional de Desarrollo se formulen e instrumenten programas sectoriales, regionales y municipales.

Las finanzas públicas constituyen capítulo de fundamento en la acción del Estado. La política financiera no es mero expediente económico, sino que debe formar parte de una política integral de desarrollo, pues ambas se condicionan y convalidan.

La descentralización presupone la revisión de la competencia fiscal entre los tres órdenes de Gobierno y en su aspecto administrativo la descentralización de recursos financieros. En este orden de ideas, es tesis de política financiera para el fortalecimiento municipal la necesidad de proporcionar a las economías locales la amplitud de recursos que exijan sus requerimientos de desarrollo.

La inversión pública y el crédito en apoyo a los municipios, constituyen fuentes indispensables para tal efecto.

5.1.1 . Convenio Unico de Desarrollo para el Fortalecimiento Municipal:

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) tiene como antecedentes al Convenio Unico de Coordinación (CUC); este último surge y empieza

^{*} Tomado de la Ponencia presentada en el "Seminario sobre Reforma Municipal", organizado por la Coordinación Gral. de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Gobernación, noviembre, 1983.

a operar en 1977 a través de programas de inversión, transfiriendo recursos financieros y asesoría técnica del gobierno federal a los gobiernos estatales para la ejecución de obras de infraestructura social y económica, como construcción de escuelas, hospitales y carreteras.

A partir de 1983 el Convenio Unico de Desarrollo sustituye al Convenio Unico de Coordinación. El CUD es el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de coordinación intergubernamental, teniendo como objetivo el fortalecer a las entidades federativas y a los municipios a través de mayor asignación de recursos financieros a estos niveles.

5.1.2 PROGRAMAS MUNICIPALES DE FINANCIAMIENTO:

En 1983 el CUD se conformaba por los programas siguientes:

- Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER);
- Programas Estatales de Inversión (PEI);
- Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM);
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES); y
- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).

En 1984 el CUD se modifica y se compone de los siguientes programas:

1. *Productivos: que incluyen los subprogramas de producción agrícola, industrialización de productos pesqueros y conservación del suelo y agua;*
2. *Infraestructura básica de apoyo: donde se incluyen subprogramas como electrificación rural, carreteras y equipamiento para el comercio;*
3. *Infraestructura para el desarrollo social: que incluye subprogramas para agua potable, mejoramiento de la vivienda, ampliación y mejoramiento de la planta física;*
4. *Coordinación especial: programas prioritarios de los Estados y de los sectores no incluidos en la propuesta anual de inversión y otros.*

En las estipulaciones generales del CUD se dice que éste tiene como finalidad primordial encauzar sus acciones para instrumentar la política de desarrollo regional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la coordinación de los ejecutivos federal y estatales para alcanzar el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Hemos establecido que se busca lograr la integración del sistema de planeación de los tres ámbitos de gobierno, de donde se desprende que éstos deben buscar la participación de los sectores privado y social de sus jurisdicciones, para de esta forma materializar las líneas de acción y estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera se persigue que los municipios y las entidades federativas cuenten con su propio plan municipal o estatal de desarrollo, donde los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) funjan como canal de unión y comunicación permanente en las diferentes instancias de gobierno (el tema de los COPLADES se tratará en otro apartado).

El fortalecimiento municipal determina los aspectos administrativos, técnicos, económicos, políticos y sociales en que pueden actuar conjuntamente las autoridades federales y estatales para vigorizar al municipio. Algunas de las acciones que se plantean son las siguientes:

- Transferencias de recursos federales a los municipios, a través de los estados para la elaboración de estudios y proyectos de desarrollo municipal;
- Participación de los municipios en la formulación y ejecución de los programas regionales de desarrollo y en los programas prioritarios para el desarrollo nacional;
- Lograr congruencia entre las medidas tomadas por parte de los gobiernos federal y estatales para el fortalecimiento municipal;
- Dar asesoría técnica en materia de desarrollo urbano, tenencia de la tierra, reservas territoriales y ecológicas, así como en el campo de los servicios públicos;
- Se establece como obligación de los gobernadores la promoción o inducción del financiamiento que proviene de recursos del gobierno federal para programas de alcance municipal.

El Convenio Único de Desarrollo es un pacto que tiene vigencia de un año, realizado entre el Presidente de la República y los gobernadores de cada una de las entidades del país -incluido el Distrito Federal-, es decir, que existen 32 convenios en el país, donde los ejecutivos federal y estatales lo aprueban en su contenido.

Las autoridades municipales deben poner atención en como

cer el monto, estructura y destino de los recursos que otorga el gobierno federal a través del CUD, para allegarse fondos en el campo financiero, administrativo y técnico a través de sus gobiernos estatales. Sabiendo que los ingresos ordinarios municipales no bastan para cumplir las necesidades inmediatas que les plantea su población, los ayuntamientos deben hacer uso inmediato y constante de los fondos que estipulen en cada convenio.

Hemos visto algunos puntos que nos parecen fundamentales para ubicar las fuentes extraordinarias de ingresos de que pueden disponer los ayuntamientos del país a través del CUD. Este tipo de ingresos lo consideramos como subsidios o transferencias condicionales o subvenciones- que otorga el gobierno federal para que los municipios y estados puedan disponer de mayores recursos. Aunque una vez más debemos resaltar que si la federación pone al alcance recursos financieros para los estados y municipios, no es por complacería paternalista ni por concesión o dádiva graciosa, lo hace porque así está estructurado el sistema político-administrativo del gobierno de la nación.

- El Crédito Municipal :

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) es la institución de crédito que debe ser el pivote fundamental que emplee el gobierno federal para alcanzar el verdadero federalismo que se estipula en nuestra Carta Magna.

Haciendo una breve referencia histórica, podremos entender el papel que debe jugar el crédito otorgado por BANOBRAS a los municipios y estados de la República.

En el año de 1932 el presidente Ortiz Rubio expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, cuyo artículo V transitorio contemplaba la creación de un organismo financiero capaz de concurrir al fortalecimiento de las entidades federativas y municipios.

En 1933 el presidente Abelardo L. Rodríguez creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., teniendo como objetivo principal el financiamiento a estados y municipios.

En 1934 el Presidente Lázaro Cárdenas expide una ley que tuvo como fin el garantizar el flujo crediticio hacia las poblaciones del país con menores recursos económicos, para la ejecución de obras públicas indispensables. Destaca en esta ley la modalidad -todavía vigente- de tomar en

garantía hipotecaria las participaciones correspondientes.

La exposición de motivos de dicha ley nos permite apreciar el espíritu municipalista que caracterizaba al presidente Cárdenas, quien decía:

*"Desde un punto de vista puramente legal, como económicamente hablando, no puede el gobierno del centro tomar a su cargo la ejecución de las obras que demandan los servicios públicos del país entero. Legalmente, es esta una cuestión que cae de modo natural, en la esfera de las atribuciones de los ayuntamientos. Económicamente, es visible que no bastarían los recursos todos del presupuesto de egresos de la Federación, para cubrir el costo de dichas obras en los millares de pueblos, villas y ciudades que las necesitan urgentemente."*3/

Durante el régimen del presidente Alemán se dió preferencia a los renglones de habitación popular y financiamiento a contratistas de las obras públicas, con lo cual se consideraba objetivo de segundo orden el financiamiento a las actividades de los estados y municipios. Las acciones de vivienda se realizaron con el Fondo de Casas Baratas creado en 1946 (antecesor del Fondo Nacional de la Habitación Popular), que es el organismo precursor en el financiamiento de la vivienda popular.

En 1966 el Banco modificó su denominación a la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOBRAS) y en este mismo año se transforma en institución de banca múltiple. Los objetivos de BANOBRAS de acuerdo a la ley orgánica son:

- i) Promover y financiar obras y servicios públicos de interés social;
- ii) Actuar como agente financiero de los gobiernos de la Federación, entidades federativas y municipios;
- iii) Realizar operaciones fiduciarias; y
- iv) Efectuar operaciones propias de la banca múltiple.

Dentro de las facultades de BANOBRAS se encuentra la de concertar créditos del exterior, captar recursos internos y canalizarlos al municipio vía créditos.

3/Apud Sánchez Mújica, Rodrigo: "Relaciones Entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y los Gobiernos Estatales y Municipales"; en: Semestre Municipal, II semestre de 1981, Ed. BANOBRAS, pág. 26.

BANOBRAS capta recursos en los mercados de dinero externos e internos. La captación externa la realiza como agente del gobierno federal ante organismos privados o multinacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial); Organismos Bilaterales como el EXIMBANK y otros, y por medio de colocación de bonos en el extranjero. La captación interna la logra a través de sus ventanillas en la división de banca comercial, o sea, mediante la emisión de valores o a través de las cuentas de ahorro y cheques. Estas operaciones internas y externas se conocen como pasivas.

Las operaciones activas, es decir, la canalización de los recursos mediante créditos se enfoca a estas entidades:

- Estados y Municipios;
- Organismos descentralizados;
- Departamento del Distrito Federal;
- Contratistas de obras públicas; y
- Sector Transporte.

BANOBRAS en el área fiduciaria cuenta con tres fondos financieros de apoyo a estados y municipios:

- i) Fondo Fiduciario de Fomento Municipal (F.M.);
- ii) Fondo de Inversiones de Agua Potable (FIFAPA); y
- iii) Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

El Fondo de Fiduciario de Fomento Municipal (F.M.) es un fideicomiso constituido el 26 de julio de 1972 y modificado en enero de 1977, que tiene como finalidad otorgar créditos para obras de equipamiento e infraestructura urbana a largo plazo (de 5 a 20 años) y con tasas de interés preferencial.

La máxima autoridad del fideicomiso es el Comité Técnico que está integrado por cinco miembros: -dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); dos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y un representante de BANOBRAS (Delegado Fiduciario). Los sujetos de crédito del F.M. son los Estados, Municipios y Organismos Estatales o Municipales autorizados que cuenten con la garantía del gobierno federal. Los requisitos para el otorgamiento de créditos son:

1. Se dará prioridad a los municipios de escasos recursos con población de 2,500 a 100,000 habitantes, que requieran de un plazo largo para su recuperabilidad.
2. Los proyectos deben estar enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y sancionados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
3. No deben existir atrasos en el pago de deudas anteriores.
4. El proyecto debe ser autofinanciable y asegurar el pago de los gastos administrativos y la amortización del crédito.
5. Se debe contar con el aval del gobierno estatal o federal, para que en caso de insolvencia BANOBRAS afecte como fuente de pago las participaciones del Estado en los impuestos federales.

El cuadro siguiente nos muestra las condiciones de crédito del Fondo Fiduciario de Fomento Municipal:

CONDICIONES DE CRÉDITO: T I P O D E O B R A	MONTO MAXIMO (MILLONES)	TASA DE INTERES ANUAL %	PLAZO DE AMORTIZACION (AÑOS)
AGUA POTABLE- - - - -	200	10	20
A L C A N T A R I L L A D O	200	10	20
M E R C A D O S - - - - -	120	12	15
R A S T R O S - - - - -	140	12	15
ALUMBRADO PUBLICO - - - - -	100	12	5
PAVIMENTACION, BANQUETAS- Y GUARNICIONES- - - - -	100	12	5
O T R O S - - - - -	100	14	5

FUENTE: Fondo Fiduciario de Fomento Municipal, Toluca, Méx. 1987.

El Fondo de Inversiones para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA) se creó en 1976, mediante convenio de fideicomiso, entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representando al gobierno federal (fideicomitente), BANOBRAS como fiduciario y los estados y municipios en calidad de fideicomisarios.

El FIFAPA tiene como finalidad otorgar créditos necesarios para la prestación del servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado; considerando la construcción, ampliación y mejoramiento de los sistemas estableci-

dos. Los servicios deberán generar ingresos suficientes para cubrir los gastos de operación y mantenimiento, además del pago del crédito e intereses.

Los recursos del FIFAPA van dirigidos a poblaciones mayores de 100,000 habitantes, la tasa de interés es del 15% anual, el plazo de amortización es de 15 años y el monto del crédito es ilimitado.

El Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO) lo constituyó el gobierno federal el 13 de mayo de 1981, a través de la SHCP, en el cual BAN--OBRAS actúa como fiduciario. FONHAPO constituye el principal instrumento financiero del gobierno federal en materia de vivienda para los grupos sociales de menores recursos económicos. Dada la heterogeneidad de sectores que intervienen en el problema habitacional, la presidencia del comité recayó en la SEDUE, de igual forma están representadas la SHCP y la SPP así como el BANCO DE MEXICO como fiduciario del Fondo de Operación y Descuento Banca rio a la Vivienda (FOVI) y BANOBRAS.

El objetivo principal del FONHAPO consiste en otorgar financiamiento para acciones habitacionales a los sectores populares principalmente no asa larios, cuyos ingresos sean inferiores a 2.5 veces el salario mínimo vigente.

Los sujetos de crédito del FONHAPO son:

- i) Organismos del sector público federal;
- ii) Los gobiernos de los estados y municipios, organismos centralizados v empresas paraestatales v paramunicipales;
- iii) Instituciones bancarias;
- iv) Sociedades fiduciarias;
- v) Grupos organizados legalmente. No otorga créditos directamente a los usuarios.

En este fideicomiso las tasas de interés varían del 8 al 13% anual (menos aún que las tasas preferenciales de interés de tipo social que se cobran por crédito para vivienda siendo del 15 al 25% de interés anual). El plazo máximo de amortización de los créditos es de 15 años.

Además de atender los requerimientos del FONHAPO con los recursos propios. BANOBRAS financia otra serie de actividades. En el cuadro siguiente se muestran las condiciones de crédito general:

GRUPO DE CIUDADES	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.		RASTROS Y MERCADOS.		PAVIMENTACION Y ELECTRIFICACION	
	TASA DE INTERES	PLAZO DE AMORTIZ.	TASA DE INTERES	PLAZO DE AMORTIZ.	TASA DE INTERES	PLAZO DE AMORTIZ.
I	CPP-6	7 años	CPP-6	5 años	CPP-5	3 años
II	CPP-8	10 años	CPP-8	7 años	CPP-7	3 años
III	CPP-9	10 años	CPP-9	10 años	CPP-8	5 años
IV	CPP-13	15 años	CPP-11	10 años	CPF-11	5 años
V	CPP-15	15 años	CPP-15	15 años	CPP-13	5 años

FUENTE: Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal (CEDADEM); Fuentes de financiamiento de los Programas de Crédito para los Gobiernos Locales: Una experiencia de México; en Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal No. 12-13, octubre, 1983, marzo, 1984; Ed. INAP, p. 136.

CPP: Costo porcentual Promedio de los recursos mismos, que es determinado por el Banco de México, es el costo financiero por captación de recursos.

GRUPOS: I, II, III, IV y V: Se refieren a grupos de ciudades que están clasificados por rangos.

NOTA: En todos los renglones de actividad el crédito es ilimitado.

Como complemento de los renglones mostrados en el cuadro, también son financiadas las siguientes actividades:

- Parques Industriales;
- Presas;
- Trabajos de Catastro;
- Adquisición de Maquinaria y Equipo;
- Plantas de Tratamiento de Basura y de Aguas Residuales;
- Centros Comerciales;
- Perforación de Pozos; y
- Regeneraciones Urbanas para Poblados.

BANOBAS también cuenta con el Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la zona costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec (FACDU) que es exclusivo para los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Oaxaca y Veracruz, donde puede otorgar créditos con menores tasas de interés que el resto de fideicomisos para actividades tales como: -Agua Potable y Alcantarillado; -Vivienda; -Parques Industriales; -Centrales de Abasto; -Mercados; -Rastros; Tratamiento de Desechos Sólidos y Actividades Productivas. La tasa de interés para estas actividades varía del 15 al 18%, el plazo de amortización es de 15 años para los tipos de obras y el monto del crédito es ilimitado.

Otro de los mecanismos de apoyo financiero es Arrendadora BANOBRAS, que se crea en febrero de 1981. El arrendamiento financiero es idóneo para apoyar las inversiones en bienes muebles e inmuebles. Dentro de los bienes muebles que se pueden financiar ubicamos la adquisición de mobiliario, maquinaria y equipo para actividades como: el transporte, comunicaciones, construcción, hoteles, cómputo, etc. Dentro de los bienes inmuebles se pueden financiar adquisición de terrenos, edificios e instalaciones destinadas a las siguientes actividades: -Centros de abasto; -Rastros; -Mercados; -Centrales Camioneras; -Hospitales; - Parques Industriales, etc.

El arrendamiento financiero es una operación que se celebra mediante contrato, por la que la arrendadora se obliga a adquirir determinados bienes y conceder su uso o goce a plazo forzoso a una persona física o moral, la cual como contraprestación liquidará en dinero y en pagos parciales el importe que permita cubrir el precio original de los bienes, las cargas financieras y demás accesorios. Al vencimiento del convenio el arrendatario deberá ejercer alguna de las siguientes opciones:

- i) Comprar definitivamente los bienes a un precio simbólico;
- ii) Prorrogar el contrato en cuyo caso las rentas serán inferiores a las que se venían pagando y al vencimiento de la renovación los bienes pasarán a su propiedad; y
- iii) Vender los bienes a un tercero, de cuyo producto la arrendadora participará en un porcentaje mínimo.

Por otro lado, cualquier solicitud para el otorgamiento de crédito a gobiernos municipales y estatales que otorga BANOBRAS, debe proporcionar la siguiente información:

1. Tipo de actividad a financiar, por ejemplo: agua potable, vivienda, pavimentación, etc.;
2. Municipios y Estado que solicita el crédito y lugar donde se localiza la obra;
3. Datos de la obra:
 - Localidad y número de habitantes a beneficiar;
 - Importe aproximado del proyecto de la obra; y
 - Tiempo de elaboración y ejecución del proyecto.
4. Información socioeconómica del solicitante:
 - Población económicamente activa e ingresos per-cápita que percibe ésta en el municipio;
 - Principales actividades económicas y salario mínimo vigente legal y real de la comunidad;
 - Número actual de viviendas; y
 - Presupuesto de ingresos y egresos del ayuntamiento;

5. Servicios públicos urbanos que se presentan en el municipio:

- Porcentaje del área servida;
- Porcentaje de población atendida; y
- Ingresos y Egresos por cada servicio.

6. Obras en ejecución en la localidad:

- Con recursos del gobierno federal, estatal o municipal;
- Tipo de obra;
- Inversión total; y
- Lapso de terminación de la obra.

7. Documentos anexos a la solicitud:

- Carta de intención;
- Acta de cabildo o autorización del congreso local;
- Proyecto técnico completo -planos técnicos, memoria del cálculo, precios unitarios, programa de ejecución, etc.-; y
- Cotización del proyecto.

- El Convenio Único de Desarrollo Municipal del Estado de México
- C O D E M U N -

Para hacer realidad y alcanzar el funcionamiento de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Convenio Único de Desarrollo (CUD) sobre el fortalecimiento municipal, los gobiernos de las entidades federativas deben celebrar convenios con los ayuntamientos de su propio territorio, a semejanza del CUD celebrado entre el ejecutivo federal y el estatal. El Convenio Único de Desarrollo Estado-Municipio del Estado de México (CUDEMUN) debe ser aprobado por el ejecutivo estatal y el presidente municipal de cada municipio. La vigencia del CUDEMUN será de un año.

Martínez Cabañas^{10/}, se refiere a los convenios celebrados entre los gobiernos estatales y municipales con las siglas de CUDEMUN, abordando la descripción de este tema con el caso concreto del convenio celebrado en el Estado de Tabasco. Por nuestra parte, tenemos referencias del convenio celebrado en 1984 entre el gobierno del Estado de México y los 121 ayuntamientos de la entidad. Guardando en ambos estados una identidad casi exacta con la estructura del CUD.

La estructura de los CUDEMUN guarda gran semejanza con la del CUD; de esta manera vemos que tanto el primero como el segundo se componen general-

^{10/}Vid Martínez Cabañas, Gustavo: "La Administración Pública Estatal y Municipal en México"; Ed. INAP-CONACYT, México, 1985, pp 140-141. Esta obra me parece excelente para entender el aspecto administrativo del Municipio en México.

mente de los apartados siguientes:

- Cap. I: Estipulaciones Generales;
- Cap. II: De la Planeación Democrática;
- Cap. III: De la Descentralización de la Vida Nacional;
- Cap. IV: Del Fortalecimiento Municipal;
- Cap. V: De los Programas de Desarrollo Socio-Económico Estado-Municipio;
- Cap. VII: Del Financiamiento de los Programas;
- Cap. VIII: De la Administración, Operación, Conservación y Mantenimiento de las Obras y Servicios Públicos;
- Cap. IX: De la Revisión y Evaluación del Convenio; y
- Cap. X: Estipulaciones finales.

A continuación mencionaremos algunos de los apartados que consideramos fundamentales de los CUDEMUN.

En las estipulaciones generales se determinan los objetivos fundamentales para alcanzar el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal, además de enmarca a qué municipios va dirigido el CUDEMUN (en el Estado de México es extensivo para los 121 ayuntamientos de la entidad) y las instancias legales y administrativas que intervienen en el convenio, como pudieran ser:

- La Ley Estatal de Planeación;
- El Plan Estatal de Desarrollo; y
- Las Areas Administrativas del Poder Ejecutivo Estatal.

En el apartado de la planeación democrática se establece que el ejecutivo estatal y los ayuntamientos convienen en que el Comité de Planeación Estatal y los ayuntamientos convienen en que el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) de la entidad, opere como único canal de vinculación y comunicación permanente del Sistema Estatal de Planeación Democrática. En cada localidad se deberán formar en el seno del COPLADE el sub-comité municipal.

5.1.3 Ingresos Ordinarios Municipales:

Los Ingresos de la Hacienda Municipal se clasifican en:

- Ordinarios; y
- Extraordinarios.

En la primera clasificación anterior, tenemos:

- Los Impuestos, que son las prestaciones en dinero o en especie que deben pagar en forma obligatoria todas aqullas personas físicas, morales y/o agrupaciones, según lo establecido por las Leyes;
- Los Derechos, que son las contraprestaciones que recibe el Ayuntamiento en pago de los servicios administrativos que presta;
- Los productos, que son los ingresos provenientes de la enajenación, renta o explotación de los bienes que integran el patrimonio municipal;
- Las participaciones, que se refieren a los ingresos que recibe el municipio por concepto de participación en la recaudación fiscal de los gobiernos federal y estatal - con base en las leyes, convenios y disposiciones establecidas para tal efecto; y
- Los aprovechamientos, son los ingresos que entran a la Tesorería Municipal por concepto de: Multas, Recargos, Notificaciones y Ejecuciones de Créditos Fiscales.

Se considera Ingresos Extraordinarios a los siguientes:

- Los préstamos;
- Los Financiamientos; y
- Aportaciones

de los gobiernos federal y estatal que no son fijos ni se sujetan a rubros específicos de la hacienda municipal.

Son aquéllos ingresos que los municipios perciben bajo circunstancias especiales y que se requieren para impulsar proyectos de inversión municipal y para hacer frente a situaciones de emergencia.

Sin embargo, el monto de estos ingresos ha sido totalmente insuficiente para cubrir los gastos y necesidades del municipio. Ello se debe en buena medida a la creciente centralización de los ingresos nacionales en manos de la Federación y los Estados, quedando sólo una mínima parte para los municipios, tal como podemos observar en el siguiente cuadro:

AÑO	FEDERACION	%	ENTIDADES	%	MUNICIPIOS	%
1 9 2 9	322 335	71.1	95 924	21.2	35 130	7.7
1 9 3 0	288 853	57.7	96 159	22.9	35 189	8.4
1 9 3 1	256 088	66.8	95 177	24.8	32 175	8.4
1 9 3 2	212 347	64.0	89 992	27.1	29 444	8.9
1 9 3 3	222 900	62.0	106 878	29.7	29 634	8.2
1 9 3 4	295 277	66.9	112 234	25.4	33 778	7.7
1 9 3 5	313 074	67.4	116 710	25.1	34 447	7.4
1 9 3 6	385 174	69.6	133 351	24.1	35 081	6.3
1 9 3 7	451 110	72.0	138 297	22.0	37 446	6.0
1 9 3 8	438 328	69.2	155 794	24.6	39 461	6.2
1 9 3 9	535 812	71.6	171 603	22.9	41 312	5.5
1 9 4 0	577 004	71.4	184 094	23.3	42 996	5.3
1 9 4 1	664 919	71.0	224 063	24.0	46 466	5.0
1 9 4 2	745 596	71.1	250 389	23.9	53 131	5.0
1 9 4 3	1 091 597	75.6	282 095	19.5	69 363	4.8
1 9 4 4	1 295 338	76.6	316 054	18.7	79 547	4.7
1 9 4 5	1 404 025	75.6	352 192	19.0	101 775	5.4
1 9 4 6	2 011 502	79.6	429 166	17.0	85 490	3.4
1 9 4 7	2 054 694	78.3	471 010	17.9	98 769	3.8
1 9 4 8	2 654 642	79.7	565 887	17.0	109 509	3.3
1 9 4 9	3 891 216	83.0	667 353	14.2	129 053	2.8
1 9 5 0	3 640 807	78.3	856 372	18.4	151 666	3.3
1 9 5 1	4 883 666	79.8	1 060 571	17.3	172 276	2.8
1 9 5 2	6 338 083	81.3	1 251 486	16.0	207 218	2.7
1 9 5 3	5 023 106	77.8	1 208 512	18.7	227 253	3.5
1 9 5 4	7 713 833	81.4	1 493 863	15.8	269 307	2.8
1 9 5 5	9 023 531	80.8	1 812 643	16.2	327 164	2.9

(Continúa)

AÑO	FEDERACION	%	ENTIDADES	%	MUNICIPIOS	%
1956	10 193 522	79.7	2 212 540	17.3	383 358	3.0
1957	10 669 859	79.5	2 358 299	17.2	448 564	3.3
1958	13 183 256	81.8	2 418 073	15.0	518 463	3.2
1959	14 163 433	76.7	3 705 277	20.1	591 503	3.2
1960	19 457 602	78.6	4 607 419	18.6	702 627	2.8
1961	19 941 051	77.6	4 981 784	19.4	764 835	3.0
1962	20 397 949	76.2	5 558 278	20.8	794 607	3.0
1963	19 703 908	73.6	6 229 861	23.3	844 925	3.1
1964	28 576 059	77.3	7 492 245	20.0	1 016 331	2.7
*1965	64 262 701	86.0	7 657 141	10.5	1 138 348	1.5
1966	66 619 378	87.0	8 668 062	11.3	1 306 075	1.7
1967	79 458 982	87.9	9 494 580	10.5	1 407 892	1.6
1968	85 277 612	86.9	11 262 534	11.5	1 585 758	1.6
1969	97 508 687	86.5	13 482 489	12.0	1 791 690	1.5
1970	109 064 395	86.4	15 207 228	12.0	2 029 204	1.6
1971	120 549 290	85.8	17 563 564	12.5	2 388 430	1.7
1972	148 445 458	84.8	23 754 941	13.6	2 718 413	1.6
1973	205 661 108	84.2	35 135 560	14.4	3 445 488	1.4
1974	281 626 372	85.6	42 706 557	7.3	4 650 570	0.8
1975	403 615 638	90.1	38 327 526	8.6	5 655 664	1.3
1976	528 451 368	90.9	45 540 884	7.8	7 190 823	1.2
1977	734 180 372	91.1	62 519 048	7.7	9 408 693	1.2
1978	956 647 357	90.7	85 451 409	8.1	12 319 454	1.2
1979	1 293 073 159	90.3	122 185 656	8.5	17 428 339	1.2
1980	2 056 979 000	89.4	215 793 130	9.4	26 147 494	1.1
1981	2 631 248 000	88.3	335 731 174	10.5	39 024 444	1.2
1982	5 707 114 000	90.7	521 806 000	8.3	62 411 000	1.0

FUENTE: De 1929 a 1939, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística. "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1939", México, 1941.

De 1940 a 1967, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística. "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1956-1959, México, 1966" y "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1967-1968, México, 1969.

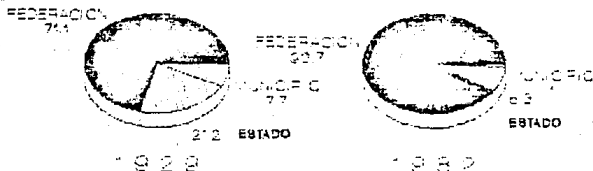
De 1968 a 1978, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. -- "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1979, México, 1981.

De 1979 a 1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. -- "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1982, México, 1983.

* A partir de 1965 se incluyen los datos de los organismos descentralizados y empresas del Gobierno Federal.

Veamos ahora en forma gráfica, la manera de cómo evolucionó la concentración de los ingresos a lo largo del presente siglo:

EVOLUCION DEL INGRESO CONCENTRACION

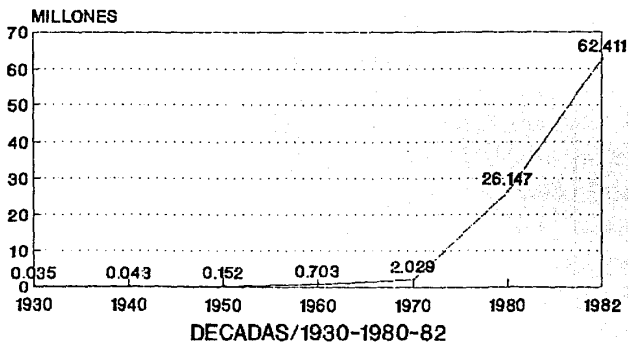


DATOS PORCENTUALES

Las cifras son elocuentes. A lo largo del presente siglo se ha acentuado en forma excesiva la concentración de ingresos en manos de la Federación y de los estados en menor medida. Esta tendencia experimenta un repunte sólo en los últimos años, que obedece fundamentalmente al incremento en las participaciones federales destinadas a los municipios.

La concentración de los ingresos que se presenta a nivel federal y estatal se reproduce también a nivel municipal. Así por ejemplo, en 1978 en los Municipios de Mexicali y Tijuana en Baja California Norte, el ingreso era mayor de 200 millones de pesos, mientras que en los de los Estados de Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, el ingreso medio era de 100 mil pesos.

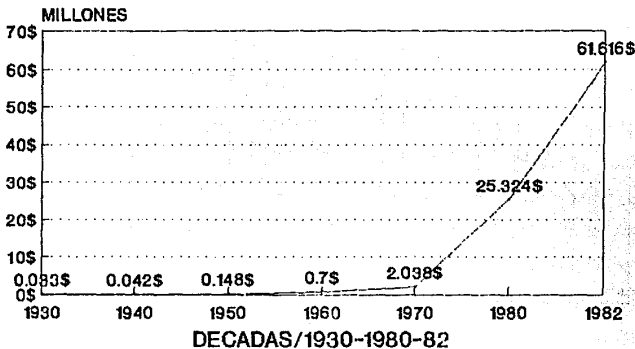
INCREMENTO DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES



— COMPORTAMIENTO

FUENTE: Elaborada por el Autor en base a datos: Cap. I-Ingresos y Egresos Municipales, pp. 69-70 en: "ESTUDIOS MUNICIPALES", No. 1, Ene-Feb.1985; Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

INCREMENTO DE LOS EGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES



— COMPORTAMIENTO

FUENTE: Elaborada por el Autor en base a datos: Cap. I-Ingresos y Egresos Municipales, pp. 71-71 en: "ESTUDIOS MUNICIPALES", No. 1, Ene-Feb.1985; Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

La gráfica anterior refleja sin duda que durante tres décadas la Hacienda Municipal creció relativamente, debido a la crisis económica y a la centralización financiera del Gobierno Federal, que concentra los recursos materiales, humanos y financieros así como las actividades económicas en unas cuantas regiones del país.

El proceso centralizador de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel del desarrollo socio-político de los Municipios.

Es en la década de los 70 cuando los Ingresos Municipales se incrementan, alcanzando en los 80 la cifra de \$26 millones; hasta llegar al orden de los \$62 millones en el año de 1982. Estos incrementos de los Ingresos Municipales, no impactan en el desarrollo municipal debido a la explosión demográfica y a las devaluaciones de la moneda, que inciden a que los ingresos municipales no puedan ofrecer más y mejores servicios públicos a las comunidades que tienen cada día más necesidades de luz, agua, drenaje, etc., en una forma apremiante.

En ese mismo orden de ideas, los egresos han crecido casi paralelamente a los ingresos, según observamos en el comportamiento de éstos en la gráfica correspondiente.

La gráfica que representa -por décadas- los Ingresos Netos de los gobiernos municipales englobados a nivel nacional principia por mostrarnos que: durante las tres primeras décadas de su estudio, los ingresos municipales aunque por década muestran aumento, este es ligero y sostenido representando para estos treinta años una estabilidad numérica aceptable y congruente. Sin embargo, para las tres últimas décadas -1950/1980- estos ingresos muestran un disparo de elevación que por su volumen se antoja inadmisible, pues de la década de los 50 a la de los 60, de \$151 670 millones se elevan a a \$701 630 millones; de la década de los 60 a la de los 70 se ubican en la categoría de los \$2 029.20 millones y de ésta a la de los 80 a \$26 147.50 millones y solamente en el transcurso de escasos 2 años de esta última década -los 80- se elevan -a nivel nacional- a los \$62 431.00 millones.

Desde el punto de vista de su función y/o apreciación numérica, de vemos manifestar que para la obtención de las cifras correspondientes -aunque éstas las hemos obtenido de la fuente que hemos manifestado-, se obtuvieron de una utilización conjunta de las mismas fuentes impositivas sin coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, hecho que consideramos crea -un caos fiscal caracterizado -como bien lo reconoce la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público- por:

"...una multiplicidad de presiones fiscales sobre los contribuyentes, además de todos los inconvenientes administrativos que esto implica, lo cual se puede traducir en un costo mayor y en la resistencia de los propios contribuyentes a la carga fiscal."

No omitimos manifestar sin embargo, que en representación gráfica que presentamos, los ingresos municipales reflejan que durante tres décadas la Hacienda Municipal creció relativamente debido a la crisis económica, a la baja paridad monetaria, a la desestabilización del quehacer económico del país y a la centralización financiera que ha asumido el Gobierno Federal, el que definitivamente ha concentrado los recursos -tanto materiales, los humanos- financieros y la dinámica de las actividades económicas solamente en unas cuantas regiones del país. Sin dejar de reconocer -por tanto- que este proceso centralizador genera también graves desigualdades en los niveles de desarrollo sociopolíticos de los propios municipios, incrementándose los ingresos municipales a partir de la década de los 70 hasta alcanzar en la de cada de:

Los 80 -1982- la cifra inverosímil de los \$62.41 millones.

Por cuanto al análisis del quehacer financiero de los egresos netos de los gobiernos municipales -a nivel nacional asimismo- debemos manifestar que éstos registraron un comportamiento paralelo al de los ingresos, iguales en sus modalidades de forma y tiempo. De la década de los 30 a la de los 40, éstos se manifiestan de los \$33.39 millones a \$42.02 millones; de la década de los 40 a los 50 registran un incremento de esta última cifra a los \$147.85 millones y a la de los 60 a \$69.96 millones. Se da el mismo caso del de los ingresos de la década de los 60 a la de los 70 en que registran una cifra de \$2 037.82 millones y a la de 1980 se elevan a los \$25 324.36 millones, registrándose una disparidad del inicio de los 80 a solamente sus dos primeros años -1982- hasta la suma de \$61 616.00 millones.

No dudamos al manifestar que la desestabilización, el proceso de reordenamiento, la baja paridad monetaria, la provocada inflación económica, etc., etc., son causas de esta coincidencia de ingresos y egresos municipales, aunque creemos que para el caso de los egresos es más grave ésta, pues aún con la desmedida cifra que éstos registran, se manifiestan insuficientes para proporcionar los gastos que la Hacienda Municipal exige para su prestación de servicios a la comunidad, servicios que por cierto día a día son más exigentes, urgentes y necesarios, así como también incompletos y escasos.

De esta forma, concordamos con las hoy licenciadas en economía: Silvia Hernández Verde y Rosalía Rivera Piarzo en lo que nos manifiestan en las hojas 7-8 de su trabajo de tesis colectiva profesional, cuando dicen que:

"Por otro lado, cada instancia gubernamental queda en libertad para aplicar sus gravámenes locales en las fuentes de ingresos en que no sea factible la coordinación."^{**}

5.4.1 INGRESOS EXTRAORDINARIOS MUNICIPALES:

En este tipo de ingresos podemos ubicar dos grandes figuras:

- i) Subvenciones o subsidios de otros niveles de gobierno; y
- ii) La deuda pública municipal.

- Subvenciones o Subsidios de Otros Gobiernos:

Las subvenciones -o subsidios- son también conocidas como transferencias condicionales. Las subvenciones, aparte de hacer crecer los ingresos municipales, también pueden estimular a los ayuntamientos para que realicen actividades determinadas e inducirlos a que mejoren los servicios públicos municipales en que los gobiernos federal y estatales tienen especial interés.

En México, las subvenciones que se otorgan a los municipios en gran medida dependen de la fuerza política de los componentes del ayuntamiento; del contacto personal que tenga el presidente municipal; de la fuerza política que ejerzan los grupos organizados de cada municipio o bien del interés especial del Gobierno Federal o del Estatal.

Un problema que presentan las subvenciones -o transferencias condicionales- es que pueden llegar a constituir una real amenaza para la autonomía de los gobiernos municipales, puesto que con tal de contar con recursos adicionales, pueden verse orillados a otorgar concesiones de orden político o social.

En las estadísticas oficiales es muy difícil distinguir la cuantificación de los subsidios que se otorgan realmente a los municipios; sin embargo de acuerdo a los datos del INEGI -Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-, donde se considera como 'aprovechamientos' los subsidios y aportaciones federales y estatales que se hacen a los municipios del país, observamos que éstos fueron de 3 561 millones de pesos en 1982, representando el 5.4% del total de ingresos de los municipios de la nación.

5.2- Deuda Pública Municipal:*

La deuda pública municipal real, es aquélla que los contribuyentes de cualquier comunidad tienen la obligación de sostener, independientemente de si la deuda se maneja a través de una o varias oficinas de distintos ámbitos de gobierno.

En muy raras ocasiones los ayuntamientos podrán realizar obras materiales de determinada importancia, si no cuentan con ingresos provenientes de los empréstitos. Lo más difícil de conseguir para cualquier ayuntamiento, es el prestigio y el crédito, para poder colocar títulos de deuda pública municipal.

Según The International City Managers Association se considera como una política crediticia municipal sana, aquélla que busca conservar más que agotar el crédito, lo cual implica el pedir prestado tan raramente y pagar tan rápidamente como sea posible.

Existen obras que se pueden financiar con seguridad por medio de los empréstitos, como pudieran ser la construcción de redes de agua potable y drenaje, alumbrado público, etc. En ese sentido, la creación de empresas públicas municipales permitiría que los municipios tuvieran más posibilidades de recuperar la inversión y que ésta sea autoliquidable, donde por supuesto los organismos deberán ser financieramente sanos.

Una política segura y confiable en materia de empréstitos excluirá los gastos de operación o mantenimiento, ya que éstos se usan constantemente por lo cual la deuda crecería en forma semejante.

W. Robson^{4/} observa que las autoridades municipales de Gran Bretaña utilizan el criterio de tomar en cuenta la duración de los bienes de capital adquiridos con los empréstitos, para ir liquidando la deuda en ese mismo lapso, lo que lleva aparejada una similitud entre la deuda y la depreciación, pues ambas toman como base el costo de los activos de capital sobre la base de su vida útil estimada.

* Para la interpretación de esta parte del estudio se recurrirá a tres obras fundamentales. La primera de ellas de Rosas y Santillán que ofrece un panorama bastante claro de los elementos teóricos de la deuda pública. Las obras de Cabezas Masses y de International City Managers Association que abordan con profundidad el carácter y problemática de la deuda pública municipal.

^{4/}Robson William. A: "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública", Ed. Tecnos, Colección Ciencias Sociales, Nº 36, Madrid, España, 1966.

Los proyectos de obras grandes y costosas, de utilidad durable y que no son de tipo frecuente y concurrente podrían ser financiados legítimamente con una emisión de bonos.

Tan importante como los fines para los cuales se usan los empréstitos, son los límites para que el monto de la deuda pueda mantenerse con seguridad. La capacidad para cubrir las deudas de los municipios debe medirse en función de la cantidad y calidad de los recursos de que dispone la comunidad y por su capacidad legal de disponer de dichos recursos. Los límites para los empréstitos municipales deben estar fijados en la ley, que debe señalar propósitos, condiciones y monto de los empréstitos.

Para el caso de nuestro país, de acuerdo con el mandato constitucional, los municipios de la nación no pueden contraer obligaciones de deuda externa. Además el Artículo 117 Constitucional establece:

"Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas".

Queremos dejar constancia, que existen trabajos de algunas personas como el Dr. Castillo de la Peña^{5/}, que plantean como forma de allegarse fondos- la emisión de títulos de deuda pública por parte de los gobiernos municipales. Además, los municipios agrupados en el denominado "Programa de Fortalecimiento Municipal" en uno de sus postulados establece que los ayuntamientos deberían tramitar en forma directa los financiamientos públicos y privados para hacerse de recursos.

Seguendo el estudio de The International City Managers Association, podemos afirmar que para el financiamiento del desarrollo urbano municipal, se pueden usar dos tipos de bonos o documentos de crédito afines; siendo éstos: *i) Bonos de ingresos; y ii) Bonos de contribución especial de mejoras.*

Se conoce como *bond de ingreso* a la obligación emitida para financiar una empresa -en nuestro caso municipal- productiva y autofinanciera, que cubrirá con los ingresos derivados de su producción el capital y los intereses de la deuda. Tales bonos podrían asegurarse a través de una hipoteca sobre la propiedad o con apoyo y respaldo del gobierno federal -nuestros propósitos/ Castillo de la Peña, José F.: "Financiamiento del Desarrollo Urbano" -trabajo en proceso- BANOBRAS.

nenos concretamente algún departamento, dirección u organismo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del gobierno estatal.

The International City Managers Association^{6/}, señala que lo primordial de un bono de ingreso es que esté estructurado dentro de la ley, señalando que lo esencial que debe contener dicha norma jurídica es:

- i) Una lista de las unidades gubernamentales de los municipios autorizados para pedir prestado;
- ii) El establecer los tipos de utilidad de las obras a que se apliquen los préstamos;
- iii) El otorgar poder para adquirir, construir, mejorar o extender las obras particulares, así como emitir bonos de ingresos pagaderos y otras garantías;
- iv) Exigir que el municipio emisor fije gravámenes y precios suficientes para hacer frente a las demandas de pago de intereses y capital;
- v) Establecer que los bonos tengan todas las cualidades de instrumentos negociables;
- vi) Organismos competentes que dirijan la autorización y venta de bonos;
- vii) Provisiones que busquen asegurar la buena administración y no el manejo político del organismo emisor; y
- viii) Correcciones que se puedan aplicar en caso de negligencia o mala administración.

Los tipos de obras y servicios capaces de ser financiados por bonos de ingresos deben incluir:

- i) Las actividades que se prestan fácilmente a financiar sobre una base de cargo por servicio y que puedan producir lo suficiente para cubrir los costos totales de operación y mantenimiento interno, así como el pago de intereses y capital; y
- ii) Las actividades que se pueden hacer sin violar ninguna exigencia social o económicamente vital para la comunidad.

Entre los servicios públicos que se podrían financiar con bonos de ingreso encontramos:

- Sistemas de abastecimiento de agua potable y conducción de aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Plantas comercializadoras de gas;

^{6/}The International City Managers Association: "Administración de las Finanzas Municipales" de la serie sobre Administración Municipal, ed. Continental, México, 1963.

- Estacionamientos o garages;
- Puertos y túneles de pcafes;
- Estadios;
- Mercados;
- Auditorios; etc. etc.

Hay que poner énfasis en que los ingresos de esos servicios que se financian con bonos de ingreso, deben cubrir tres aspectos fundamentales:

- i) Cubrir los costos de operación, conservación y obligaciones de la deuda;
- ii) Proporcionar un margen confortable de capital de trabajo; y
- iii) Obtener y conservar un margen pequeño de ganancia para casos de emergencia o para cubrir situaciones de baja percepción de ingresos.

También es necesario que la contabilidad -tanto de gasto como de ingreso- de los bonos de ingreso se lleve por separado de la contabilidad central municipal y se someta a una auditoría de un organismo estatal o federal de su incumbencia, para que de esta manera los acreedores cuenten con información verídica sobre la situación que guarda la deuda pública municipal.

Los bonos de contribución especial de mejoras se pueden utilizar para allegarle recursos a los municipios en forma adelantada, descontando tiempo después el importe que tendría que pagar el propietario de un predio que resultase beneficiado con una obra pública divisible.

De acuerdo con Municipal Finance Officers Association^{7/}, las características que deben tener los bonos de contribución especial de mejoras son:

- i) Los bonos deberán presentarse en serie, sujetos a llamamientos antes de su madurez;
- ii) Los bonos deberán prepararse de tal forma que sean fácilmente negociables;
- iii) Los bonos deben ser en forma de contratos colaterales, con garantías proporcionales para exigir y garantizar la seguridad del pago. Los bonos jamás deben garantizarse con documentos de una sola propiedad, sino que todos los predios del área en cuestión deben pagar sus contribuciones especiales de mejoras;
- iv) Se sugiere que a la fecha de especificación de la contribución especial de mejoras sea al menos treinta días antes a la fecha de expedición del bono. Durante ese período los propietarios deben escoger entre pagar sus contri

7/Op. cit.: The International....., p. 456.

buciones especiales de mejoras sin recargos o indicar el lapso de tiempo que requieren firmando el bono.

The International City Managers Association^{8/}, plantea que existen dos tipos de bonos de contribución especial de mejoras:

- i) Generales; y
- ii) Especiales.

Los bonos de contribución de mejoras generales son los que representan cargo contra la solvencia y crédito del municipio, si la recolección del rubro de ingreso ordinario de contribución mejoras es insuficiente para hacer frente a los gastos de operación y servicio de la deuda. Los bonos de contribución de mejoras especiales no representan cargos contra el municipio, siendo sólo pagadero con lo recaudado en el rubro de ingreso ordinario de contribución especial de mejoras contra la propiedad beneficiada.

La diferencia entre los bonos de contribución de mejoras generales y especiales, radica en que los primeros pueden ser vendidos directamente al público, pueden obtenerse intereses y las casas de bolsa pueden estar dispuestas a venderlos, mientras que los segundos sólo pueden venderse por contratistas y no se puede negociar con ellos.

Los bonos de contribución en cualquiera de sus formas deben retirarse de la circulación lo más pronto posible, porque la construcción de la obra o cualquier otra mejora pueden ser retardados.

Para poder lanzar bonos de deuda en cualquiera de sus formas, se hace necesario delimitar el universo de los municipios a ser sujetos de crédito, con la finalidad de eliminar aquéllos que debido a su bajo nivel de desarrollo no puedan generar los recursos para pagar el monto y los intereses de la deuda. Para los municipios que no están en condiciones de emitir títulos de deuda pública es conveniente que recurran a los organismos financieros con que cuenta el gobierno federal, como es el caso de BANOBRAS.

Actualmente, son las legislaturas locales quienes pueden decidir si los municipios de nuestro país son susceptibles de contraer obligaciones a mediano y largo plazo. Si la deuda es a corto plazo o dura menos que la administración municipal trienal, los ayuntamientos pueden hacer uso

8/Op. cit.: The International..... p. 456.

del crédito público.

Los préstamos a corto plazo o temporales prestan una función útil para el financiamiento municipal, cuando se presentan contingencias no previstas en el presupuesto de egresos o cuando se dicta una decisión judicial contra el municipio.

Según cifras del INEGI^{9/}, la deuda pública municipal representó del total de ingresos de los municipios del país, el 5.3% en 1970; 4.8% en 1976 y 3% en 1982.

En 1982 la deuda pública municipal llegó a 1,987 millones de pesos, de los cuales 1,876 millones de pesos fueron préstamos y anticipos, y \$111 millones por déficit. La deuda pública municipal que provino del gobierno federal representó el 16.8%, de instituciones bancarias oficiales el 18.1% y de préstamos particulares el 59.4%.

Para finalizar este apartado y no perder la dimensión de las fuentes de ingreso municipal, reproduciremos los datos que nos da el INEGI para el año de 1982.

INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS
-1982-

C O N C E P T O	MILLONES DE PESOS
TOTAL DE INGRESOS BRUTOS	66 254
Impuesto ^{a/}	7 492
Participaciones ^{b/}	18 612
Derechos	5 963
Productos	4 969
Aprovechamientos ^{c/}	11 263
Deuda Pública	1 987
Ingresos por cta. de terceros ^{d/}	12 125
Disponibilidades ^{e/}	3 180
Cuentas de Orden ^{f/}	663

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI):

^{9/}Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982, S.P.P. (p. 151), México, D. F.

- a) Entresacamos 679 millones de pesos cuyo concepto era de impuestos adicionales para obras materiales y los consideraremos como contribución especial de mejoras.
- b) El INEGI toma como productos los rubros de agua potable y drenaje, panteones, mercados y restos, que consideraremos como derechos, llegando a ser de \$3 561 millones los rubros mencionados.

En nuestro entender y depurando algunos conceptos que se consideraran en las notas del Cuadro anterior, tenemos que del total de ingresos brutos de los municipios del país, los rubros representaron los siguientes porcentajes:

- Impuestos Municipales -----	11.3%
- Derechos -----	13.8%
- Contribuciones Especiales de Mejoras ----	1.0%
- Productos -----	2.7%
- Aprovechamientos -----	11.6%
- Participaciones Federales -----	28.0%
- Participaciones Estatales -----	18.3%
- Subsidios -----	5.4%
- Deuda Pública -----	3.0%
- Ingresos de Ejercicios Anteriores -----	4.8%
- Ingresos Virtuales -----	1.0%

5.3 - MECANISMOS INSTITUCIONALES DE VINCULACION Y LAS FUENTES Y USOS DE FINANCIAMIENTO:

Se hace necesario que los ayuntamientos conozcan las herramientas técnicas y la operación de los mecanismos financieros de los otros niveles de gobierno. Conociendo la autoridad municipal los apoyos que ofrecen la federación y los estados permite que desaparezca la improvisación y se cambie ésta por una formulación de programas encaminados a lograr nuevos recursos para su financiamiento, lo que proporciona mayores fondos a la comunidad municipal para su desarrollo.

Joseph Fromkin^{8/}, nos hace ver que en los municipios de los países sub-desarrollados, la ausencia de administradores capaces ha impedido que los propios municipios se beneficien de servicios y recursos que proporciona el

c) Sacaremos del rubro aprovechamientos \$3 581 millones de pesos que corresponden a la clasificación de subsidios.

d) Consideraremos este rubro como participaciones estatales.

e) Son ingresos que quedar de ejercicios anteriores.

f) Este rubro lo consideraremos como ingresos virtuales.

^{8/}Fromkin, Joseph: "Administración Fiscal de los Municipios y Desarrollo Económico"; en: Hacienda Pública del Instituto de Desarrollo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, México, pp. 5-6.

gobierno central con sólo solicitarlos, argumentando que los municipios no sólo deberán contar con personas calificadas para determinar las necesidades que deben cumplir las autoridades municipales, por lo cual se hace imprescindible que se cuente con organismos autorizados para transferir fondos u otorgar créditos a los ayuntamientos del país.

Aunque los recursos -que serán analizados a continuación- los pudimos haber estudiado anteriormente, dentro de los ingresos extraordinarios -los del Convenio Unico de Desarrollo- y los apoyos del gobierno estatal como subsidio o transferencias condicionales, mientras que los financiamientos de BANOBRAS como deuda pública municipal- preferimos analizarlos por separado dada su importancia en las finanzas municipales.

5.4 ASPECTOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO DE LA PAZ, MEX.:

Los recursos financieros de esta localidad son insuficientes, para una demanda creciente de servicios y obras públicas que merecen los habitantes de este municipio en expansión y que ha recibido un flujo migratorio de colonos de diferentes Estados y localidades de la República y del Estado de México y que únicamente utilizan su habitat como dormitorio, debido a que sus centros de trabajo se encuentran en localidades distintas y muy lejanas a sus hogares.

A continuación exponemos un Cuadro comparativo del nivel de ingresos de la Tesorería Municipal durante los ejercicios de 1987 y 1988 con sus partidas respectivas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES 1987-1988, AYUNTAMIENTO DE LA PAZ, MEX.-

C O N C E P T O	PARTIDA	I N G R E S A D O			%
		1 9 8 7	1 9 8 8	(+ -)	
INGRESOS MUNICIPALES:	410000	\$485 294 835	891 680 152	- 83.7	
<u>I M P U E S T O S :</u>	410100				
P r e d i a l	410101	356 977 535	742 038 902	-107.8	
S/a en la vía pública	410102	3 124 948	14 955 806	-378.5	
Vehículos de p.s. motor	410104	7 115 363		-100.0	
Juegos Permitidos	410105	2 685 659	2 544 942	- 5.2	
Pozos artesianos	410106	113 666	208 680	- 83.5	
Horario extraordinario	410107		1 248 379	-100.0	
Los no comp.en los # Ant.	410108	1 582 449	3 537 122	-123.5	
Traslación de Dominio	410109	113 701 215	127 146 321	- 11.8	
Fraccionamientos	410110				
<u>D E R E C H O S :</u>	410200	344 701 215	958 524 241	-178.0	
Agua Potable y Drenaje	410201	204 259 023	655 249 714	-220.7	
Registro Civil	410205	10 784 820	15 705 417	- 45.6	
Certificaciones	410206	8 803 471	23 681 629	-169.0	
Rastros	410207				
Corrales de Consejo	410208				
M e r c a d o s	410209	12 496 235	43 739 396	-256.0	
P a n t e o n e s	410210	812 376	2 714 605	-234.0	
Estacionamientos	410211				
Registro y R. de F.	410212				
Obras Públicas	410213	46 104 241	82 493 774	- 78.0	
<u>SERV.PRES.AUTOR.FISCALES:</u>	410215	45 265 528	165 776 425	-133.6	
Vigilancia a Panteones	410216				
Estacionamientos	410218				
Otros que queden con.	410219	371 713	507 351	- 36.4	
Vigilancia Policía	410220				
<u>APORTACIONES DE MEJORAS:</u>	410300	19 761 547	57 131 380	-189.0	
Ley de Cooperaciones	410301	19 761 547	57 131 380	-189.0	

Cont.

C O N C E P T O	PARTIDA	I N G R E S A D O		%
		1 9 8 7	1 9 8 8	
PRODUCTOS:	410400	111 654 659	194 274 937	- 73.9
Bienes Mostrencos	410401			
Venta de B. Municipales	410402			
Utilidades	410403	111 654 659	194 274 937	- 73.9
Bosques Municipales	410404			
Empresas Paramunicipales	410405			
APROVECHAMIENTOS:	410500	209 333 920	338 060 558	- 61.4
Multas	410501	4 927 845	26 427 780	-436.0
Recargos	410502	22 098 749	48 519 818	-119.5
Reintegros	410503	16 529 045		-100.0
Indemnizaciones	410504		928 752	-100.0
Gastos de Administración	410505			
Gastos de Ejecución	410506		10 800	-100.0
Aportación CODEM	410507	165 778 281	262 173 408	- 58.0
Aportación en Especie	410508			
PARTICIPACIONES:	410600			
ING.MPALES.EN GRAV. F.F.R.	410601	793 936 107 1	801 506 097	-126.9
Multas Federales No Fisc.	410603	782 031 724 1	773 484 873	-126.7
Extraordinarias	410605	11 904 378	28 021 224	-135.0
FINANCIAMIENTO:				
Gobierno del Estado	410701			
Banco Nal. de C. y S.	410702			
Otras Inst. Públicas	410703			
Instituciones Privadas	410704			
Particulares	410705			
T O T A L E S :		1 964 312 776 4	241 177 365	-115.9

CARATULA DEL PRESUPUESTO -1989-

MPIO. DE LA PAZ, EDO. DE MEXICO

PARTIDA	C O N C E P T O	P A R C I A L	T O T A L
410000	INGRESOS MUNICIPALES		\$5 533 643 923.00
410100	I M P U E S T O S	\$1 159 246 798.00	
410200	D E R E C H O S	"1 246 081 504.00	
410300	APORTACION DE MEJORAS	" 74 270 794.00	
410400	P R O D U C T O S	" 252 557 418.00	
410500	APROVECHAMIENTOS	" 459 529 484.00	
410600	PARTICIPACIONES	"2 341 957 925.00	
	G A S T O S :		"5 533 643 923.00
421000	SERVICIOS PERSONALES	\$1 555 069 235.00	
422000	ADQ. DE BIENES PARA ADMINISTRACION	" 523 994 927.00	
423000	SERVICIOS Y GASTOS GENERALES	"1 418 428 752.00	
424000	T R A N S F E R E N C I A S	" 605 790 522.00	
425000	BIENES MUEBLES E INHUEBLES	" 158 857 712.00	
426000	OBRA S P U B L I C A S Y C O N S T R U C C I O N E S	"1 080 802 388.00	
428000	EROGACIONES EXTRAORDINARIAS	" 16 940 139.00	
429000	D E U D A P U B L I C A	" 173 760 248.00	

INGRESOS EJERCIDOS MUNICIPIO DE LA PAZ



1987 = 1988 = 1987 = 1988

1987 =	\$1 964 312.00	=	31.6%
1988 =	\$4 241 177.00	=	69.4%
	\$6 205 489.00		100.0%
	*****		*****

Como podemos observar, el Ingreso de la Hacienda Municipal de la localidad de La Paz se incrementó al 108% para el ejercicio anual -1987/1988-, es decir se duplicó más que proporcionalmente en un ejercicio anual.

Pero, este incremento hacendario es insuficiente ante una demanda cada día mayor de servicios públicos para una población permanentemente creciente, que requiere apremiantemente necesidades de servicios municipales.

Analizando los ingresos municipales del Ayuntamiento de Los Reyes La Paz, Méx., en materia porcentual tendremos las siguientes cifras:

CONCEPTO	\$
1.- Impuestos	20.90
2.- Derechos	22.60
3.- Aportación de Mejoras	1.30
4.- Productos	4.60
5.- Aprovechamientos	8.30
6.- Participaciones	42.30
	100.00

Del análisis porcentual deducimos lo siguiente:

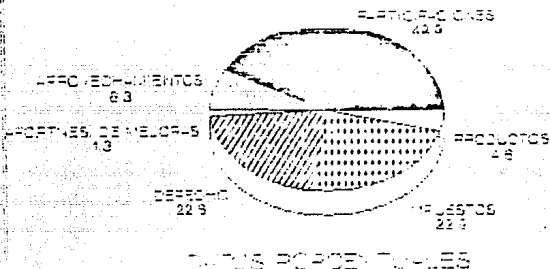
Que el mayor ingreso que tiene la Hacienda Municipal de La Paz, Méx., el 42.30% proviene de las participaciones federales y estatales, lo que lo liga irremediamente al ámbito de las esferas federal y estatal, lo que nos significa que por cada \$100.00 que ingresan a la Tesorería del Municipio, \$42.30 provienen del renglón de "participaciones", lo que refleja la dependencia del gobierno central. Le sigue el rubro de los "Derechos" que son ingresos financieros provenientes de los servicios que presta el Municipio, es decir, son flujos monetarios por una contraprestación inmediata, tales como: el Registro Civil, licencias de funcionamiento, de mercado, panteones, agua, drenaje, etc.

El análisis nos refleja en este segmento que por cada \$100.00 que ingresa a las arcas municipales \$22.00 son generados por los servicios municipales que presta el Ayuntamiento, por lo que para el control financiero se hace necesario revisar y aumentar las tarifas en donde se pueda dar esta posibilidad a fin de incrementar la recaudación fiscal del municipio.

En el renglón de "Imposición Municipal" observamos que por cada \$100.00 que ingresan a las arcas de la tesorería el 20% es generado por los impuestos, lo que se refleja en una onemia fiscal.

Sería conveniente incorporar a los comerciantes que practican la economía subterránea el Padrón de Causantes del Municipio, ya que muchos obtienen ingresos sin hacer ningún pago a la Hacienda Municipal, por ejemplo: los vendedores ambulantes, como tamaleros, merengüeros, etc., etc.

INGRESOS DE LA TESORERIA MUNICIPIO DE LA PAZ

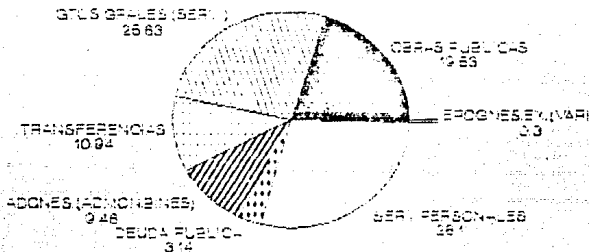


En el rubro de "Aportaciones de Mejoras" observamos que por cada \$100.00, los vecinos colaboran con \$1.30 cada uno, cantidad irrisoria que demuestra la pobreza del conjunto de habitantes y su poca solidaridad a la obra pública municipal. Por otro lado, también refleja la poca solidaridad de sus habitantes para con sus autoridades, pues se restringen las obras públicas que debieran beneficiar a todos por igual.

Referente al renglón de "Aprovechamientos" se deduce que de cada \$100.00 que ingresan a la Tesorería Municipal, \$8.30 corresponden a multas, recargos, ejecuciones, daños a bienes municipales, etc. En este punto sería deseable que se incrementa el valor de las multas con la finalidad de fortalecer la Hacienda Municipal.

En el renglón de "Productos", por cada \$100.00 que ingresan a las arcas municipales, \$4.60 son provenientes de la Renta patrimonial de bienes inmuebles del propio Municipio.

EGRESOS DE LA TESORERIA MUNICIPIO DE LA PAZ



DATOS PORCENTUALES

Con relación a los "Egresos" de la Hacienda Municipal de la Paz, Méx., podemos observar que los rubros para los que la Tesorería Municipal hace más desembolsos, que son -según las cifras que observamos- en orden de importancia: El 28.10% para: PAGO DE SALARIOS; VIATICOS; HONORARIOS; DIETAS Y COMPENSACIONES.

El análisis revela, que por cada \$100.00 que se gastan en la Tesorería; \$28.10 son erogados para cubrir los rubros anteriores en empleados, funcionarios y autoridades municipales.

En el renglón de "Gastos Municipales" que se refieren al mantenimiento del aparato administrativo municipal, se alcanza la cifra del 25.63%, la que refleja que por cada \$100.00 que se erogan, \$25.63 son dedicados a Gastos Generales que incluyen: luz, teléfono, gasolina, telégrafo, papelería, etc.

Las "Obras Públicas" representan apenas el 19.53% reflejando que por cada \$100.00 de inversión, \$19.53 son canalizados a la construcción de obras públicas municipales.

La suma de estas erogaciones representan casi el 75% de los Gastos de la Tesorería Municipal, -es decir- que por cada \$100.00 que se gastan, corresponden \$73.26 a los segmentos antes mencionados.

5.5 EL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL:

El Gasto Público es una parte fundamental en todo estudio concerniente a las finanzas públicas; junto con el ingreso y deuda pública, constituyen los tres pilares básicos de esta materia. Aunque la mayoría de las obras abordan además la teoría y política impositiva y el presupuesto por programas.

Conociendo la importancia que tiene el Estado dentro de la actividad económica en la actualidad, vemos que una herramienta fundamental con que cuenta el gobierno federal para generar el desarrollo, es su presupuesto de egresos. El mismo caso podemos apreciar para los gobiernos estatales y municipales, guardando las proporciones necesarias.

El gasto público está reconocido en el presente como el elemento fundamental con que cuenta el sector público para promover el desarrollo económico en su jurisdicción.

En cuanto al gasto gubernamental, por todos es conocido que es el principal instrumento de política económica con que cuenta el sector público para cumplir los fines que se le han encomendado. También se cree cierta la afirmación de todos conocida que del monto, estructura, financiamiento y destino del gasto público depende en gran medida el grado de desarrollo que tenga una región, estado o municipio.

Congruentes con esa interpretación al campo municipal, podemos afirmar que el gasto público municipal es un instrumento base de los ayuntamientos para así poder cumplir con las funciones y servicios que requiere su comunidad. El gasto público municipal deberá ajustarse a las siguientes reglas:

- i) Debe procurarse el mejor resultado con el menor costo;
- ii) Debe existir proporcionalidad entre las prestaciones y las exacciones municipales; y
- iii) No deben emplearse los fondos públicos para fines de dudosa justificación.

El gasto público de cualquier esfera gubernamental se concreta con el presupuesto de egresos. De las definiciones de presupuesto queremos destacar tres que nos parecen de las más precisas.

"La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un 'presupuesto'. Presupuestar, en este sentido, significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y establecer de dónde se obtendrá el dinero".

Cabezas Masses en su obra "Manual de Presupuesto para Gobiernos Municipales"^{10/} cita las definiciones sobre el presupuesto que dan el Institute of Costs and Works Accounts, Rene Stourn, Edgar Allix, Gastón Jeze, A.E. Buck, M. F. Willoughby, Harvey Walker y Robert S. Stern, planteando su propia definición de la siguiente manera:

"Un plan financiero y de acción programada que facilita la coordinación de las actividades del gobierno, buscando la eficiencia y la economía y estableciendo los adecuados controles fiscales"

The International City Managers Association nos dice que el presupuesto es:

"Un plan comprensivo expresado en términos financieros mediante el cual un programa de operación es efectivo por un período de tiempo determinado. Incluye estimaciones de: i) Servicios, actividades y proyectos comprendidos en el programa; ii) Los requisitos y necesidades de gastos resultantes; y iii) Los recursos disponibles para mantenerlos"^{11/}

Benjamín Retchikiman^{12/} mantiene que:

"El presupuesto fué primero un plan nacional y después fué usado por los niveles menores del gobierno, con la excepción de los Estados Unidos de América, donde la corrupción municipal a finales del Siglo XIX hizo que las universidades estadounidenses elaboraran planes que trataban de controlar con eficiencia gastos e Ingresos de los municipios."

^{9/}Martner, Gonzalo: "Planificación y Presupuesto por Programas" (textos del Instituto de Planificación Económica y Social), ed. Siglo XXI (13a. edicn.) México, 1980, pág. 8.

^{10/}Cabezas Masses, Ramiro: "Manual del Presupuesto para Gobiernos Municipales"; Fondo Editorial Común, Caracas, Venezuela, 1972, pág. 9.

^{11/}The International City Managers Association: "Administración de las Finanzas Municipales" de la serie sobre Administración Municipal, ed. Continental, México, 1963.

^{12/}Retchikiman, Benjamín: "Introducción al Estudio de la Economía Pública"; - ed. Textos Universitarios, UNAM, México, 1977, pág. 282.

En nuestro punto de vista, las clasificaciones más significativas y más usadas del presupuesto son: funcional, por programas, administrativa, según su objeto del gasto y económica. De la misma forma que las clasificaciones de Ingreso, impuestos, deuda y gastos del sector público, las clasificaciones del presupuesto no son mutuamente excluyentes, sino que en la realidad se da una combinación y complementación de más de dos de ellas.

La clasificación funcional es la que expresa con claridad los grandes 'propósitos' de la acción gubernamental, las actividades o funciones principales del sector público, en las que se comprenden las erogaciones de toda clase, que tienden a llevar a cabo un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica. Los grupos de funciones principales de un ente público suelen ser:

- i) Los servicios generales;
- ii) Los servicios económicos;
- iii) Los servicios sociales; y
- iv) Otras funciones.

En la clasificación funcional se manejan, además de los grupos de funciones, las categorías y las subcategorías; por ejemplo: el "Manual de las Transacciones del Gobierno según su carácter Económico y su Función" de la ONU^{13/} expresa que el grupo de servicios generales, está compuesto por cuatro categorías: administración general, Justicia y policía, Investigación general y servicios científicos, y defensa. Donde a su vez la categoría de administración general está dividida en órganos del Estado, administración fiscal, asuntos exteriores, etc.

La clasificación por programas permite relacionar los gastos con los resultados que se espera obtener, posibilita y orienta las acciones de las unidades responsables para la consecución de los objetivos y metas, y agrupa los gastos según los programas a realizar. A través de esta clasificación es posible expresar los resultados en unidades cuantitativas que son susceptibles de mayor control y evaluación, en el que se ve con amplitud el tema del presupuesto por programas.

La clasificación administrativa permite determinar los recursos asignados a los órganos administrativos responsables de ejercer el presupuesto. A esta clasificación también se le denomina orgánica, institucional o por 13/Martner, Gonzalo.... op.cit., págs. 109 y 110.

dependencias. De acuerdo con esta clasificación, el presupuesto se ordena por sector, área administrativa, unidad responsable y subunidad responsable; con la finalidad específica de facilitar el manejo y control administrativo del proceso presupuestario.

La clasificación por objeto del gasto tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra. Para adquirir los bienes y servicios que requiere un ente público se establecen ciertas sumas de dinero, identificando éstas con los objetos a que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto es la base del llamado presupuesto tradicional o 'presupuesto de insumos', centrando su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernativas procurando identificar el gasto incurrido con cada cosa comprada.

El Instituto Mexicano de Planificación^{14/} integra en la clasificación por objeto del gasto los siguientes grupos:

- i) Servicios personales;
- ii) Servicios no personales;
- iii) Materiales y suministros;
- iv) Maquinaria y equipo;
- v) Adquisición de inmuebles;
- vi) Construcciones;
- vii) Transferencias corrientes;
- viii) Transferencias de capital;
- ix) Deuda Pública;
- x) Otros desembolsos financieros; y
- xi) Asignaciones globales.

Servicios personales comprende los egresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y eventual. Incluye salarios, sueldos ordinarios, sobresueldos, gastos de representación y toda remuneración de los programas de funcionamiento o de inversión. Excluye prestaciones y contribuciones que paga el ente público a la seguridad social de sus trabajadores.

Servicios no personales incluye las compensaciones por la prestación de servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, viáticos y gastos de viaje, transporte de cosas, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios financieros, etc.

Maquinaria y equipo comprende la adquisición de esos dos rubros, además de los accesorios y aditamentos que se añan o complementan a la unidad principal, así como la adquisición de unidades de transporte. Lo fundamental de este grupo es que se trata de bienes de larga duración y de uso permanente.

^{14/}Apud Martínez, Gonzalo: Administración Presupuestaria.....Op.cit.p.154, - 1962.

Adquisición de inmuebles comprende la compra de terrenos y edificios. Construcciones incluye las obras que se realizan por contrato, así como las adiciones y reparaciones extraordinarias -también ejecutadas por contrato- abarcando edificios, carreteras, puentes, instalaciones de líneas eléctricas, telefónicas y telegráficas, etc.

Transferencias corrientes, son transacciones que no suponen una contraprestación en servicios o bienes, como las pensiones, gratificaciones personales, subsidios, subvenciones, contribuciones a la seguridad social de los empleados, etc.

Transferencias de capital comprende transacciones en favor de entidades u organismos públicos y privados destinados a fines de inversión, como pudieran ser transferencias para la construcción de viviendas, adquisición de maquinaria y equipo, aumento de capital circulante, etc.

Deuda pública comprende la amortización del capital y el pago de intereses de la deuda interna y externa, así como los gastos de ejercicios anteriores.

Otros desembolsos financieros engloban conceptos como préstamos a los diferentes sectores de la comunidad, adquisición de valores y demás cosas que no están contempladas en los conceptos anteriores.

Los grupos o capítulos de gasto que hemos visto se dividen en partidas o subcapítulos, en donde cada partida se compone de diferentes cuentas. Estas últimas son las partes específicas que detallan los artículos u objetos que se compran.

La clasificación económica muestra la parte de los egresos que se destina a las operaciones corrientes del gobierno y la parte que se destina a la creación de bienes de capital, que van a permitir incrementar la capacidad instalada de producción de bienes o servicios. Esta clasificación nos permite ubicar si el ente público utiliza o invierte fondos para satisfacer sus propios requerimientos o para transferir recursos a otros sectores mediante subsidios y préstamos. La clasificación económica generalmente se presenta en tres grandes rubros: gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda.

Los gastos de capital comprenden la adquisición o construcción de activos fijos; es decir, comprenden los gastos que beneficiarán al sector pú-

se estableció el presupuesto por programas y actividades.

Derivado de la experiencia del Ministerio de Defensa, el informe de la Comisión Hoover [Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal] de 1950 recomendó:

"...que todo el concepto presupuestario del gobierno federal sea reacondicionado mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades, proyectos. A esto lo designamos como presupuesto por actividades."
J5/

En México, el sistema del presupuesto por programas se aplica a principios de la década de los setentas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Meléndez Guzmán^{16/} nos dice que a raíz de casi cinco años de estudios y experiencia, en 1975 se presenta el documento presupuestal para su aprobación al Consejo Universitario antes de comenzar el ejercicio, presentando nuevas clasificaciones: por ramos, funciones, objeto del gasto, programas, naturaleza del gasto, económica, por tipo de ejercicio y algunas combinadas.

La experiencia de la UNAM en materia de manejo presupuestal, permitió que el ejecutivo federal pensara en instrumentar la técnica programática en el presupuesto de egresos de la federación. En 1975 se encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Presidencia y a la Secretaría del Patrimonio Nacional un informe de la posible aplicación del sistema de presupuesto por programas al ámbito del gobierno federal.

En 1976 se estructura el presupuesto denominado de 'orientación programática', donde se logró identificar los programas de los ramos de las secretarías, subsecretarías y oficinas mayores, y los subprogramas con las direcciones generales en el sector central del gobierno federal. En el caso de las empresas públicas controladas presupuestalmente se identificaron los programas con las direcciones generales y los niveles inmediatos con los subprogramas. Para elaborar el presupuesto con 'orientación programática' fue necesario reestructurar y elaborar formatos para captar información, adecuar los sistemas de control interno en materia de aprobación pre-
J5/Martínez, Gonzalo: ..., op.cit., pág. 187. El autor de referencia cita el Informe de la Comisión Hoover de 1950.
16/Meléndez G., Alberto: "Evolución Histórica-Funcional del Sistema Presupuestal de la UNAM, UNAM, México, 1979, pág. 82-83.

supuestal, diseñar la operación administrativa de trámites de compras, pedidos y órdenes de pagos.

Con Base en los resultados alcanzados en el año anterior, en 1977 se realizaron otras adecuaciones al segundo presupuesto con 'orientación programática', siendo las más importantes:

- i) El mejoramiento de la coordinación entre las dependencias que norman, autorizan y controlan el gasto;
- ii) Afinación de los formatos de captación, información y presentación a la legislatura federal;
- iii) Inclusión en la clove presupuestaria de los elementos referidos a proyectos y/o actividades;
- iv) Simplificación de los documentos de afectación presupuestaria y afinación de normas y lineamientos para el ejercicio del gasto; y
- v) Inicio del control presupuestal a nivel de subprogramas y capítulos de gasto. 17/

También en 1977 se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno federal, con lo cual se trasladan las funciones de planeación y programación, presupuestación y evaluación a esta dependencia.

En 1978 la Secretaría de Programación y Presupuesto formula el primer presupuesto por programas, en el ámbito del gobierno federal, donde se continuó con la validación de los subprogramas y capítulos de gasto, autorizándose reacomodos de partidas, lo cual implicó adecuaciones en los documentos de afectación presupuestaria y en el nivel de autorización de los mismos. Es en este mismo año cuando se inicia la implementación del Sistema Nacional de Evaluación.

Las ventajas de un presupuesto por programas son muy diversas y adquieren cada una de ellas una importancia relativa, según la aplicación concreta de esta técnica y del grado de desarrollo que haya alcanzado. El análisis de estas ventajas están expresadas tomando como punto de referencia a la técnica del presupuesto tradicional.

EN LA PLANEACION:

El presupuesto por programas es una herramienta de planeación que permite enlazar la actividad pública plasmada en el presupuesto, con los planes nacionales y regionales de mediano y largo plazo con base a los objetivos II/S.P.P.: "El Presupuesto por Programas en México" en: Temas del Presupuesto por Programas, t.1; UNAM, México, 1979, pp.77-119.

"Permite establecer criterios en cuanto al volumen y calidad y calidad de los recursos necesarios y su utilización más adecuada para alcanzar los objetivos previstos. Es decir, racionaliza las prioridades y anticipa la estimación de los recursos necesarios y los probables Beneficios que aseguren el cumplimiento de las funciones y sus objetivos en el tiempo señalado."

EN LA ADMINISTRACION:

Por la mayor claridad y precisión en el presupuesto, este proporciona los fundamentos necesarios para negociar los fondos financieros en las áreas centrales o administrativas y a éstas les permite una mejor toma de decisiones al asignar los recursos.

Como herramienta administrativa mejora la planeación del trabajo porque viene a representar un programa congruente de acción, con claras metas a lograr, estableciendo un quehacer público por objetivos, con fijación de responsables y por tanto un mejor control de las actividades. Por otra parte, permite identificar las funciones duplicadas o empalmadas y asimismo, las acciones que persiguen fines comunes o complementarios.

Se logra una mayor participación de todas las áreas en el proceso programación-presupuestación, consiguiendo involucrarlas para obtener una mayor responsabilidad para el logro de los resultados.

Permite evaluar la eficiencia y eficacia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de las acciones sustantivas, ya que esta técnica presupuestal prevé una serie de índices de rendimiento, unidades de medida física y monetarias, que hacen posible la comparación entre proyectos similares y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos.

EN LA POLITICA:

Tiene un valor político al permitir conocer con más precisión las funciones gubernamentales y las necesidades que se van a satisfacer, lo que da a los órganos de gobierno y en especial al Poder Legislativo y a la ciudadanía en general, un mayor conocimiento del contenido del presupuesto como un reflejo del quehacer público.

Por lo anterior, se puede observar que el presupuesto por programas corrige las fallas de la técnica tradicional, pero sin embargo trae cen-

sigo nuevos problemas y sigue teniendo algunas de las dificultades de la práctica tradicional.

El presupuesto por programas es:

- Complejo, de difícil aplicación, requiere de personal capacitado y de una participación activa de todas las áreas.
La capacitación y motivación adquiere una importancia relevante. Sin embargo; especialmente la primera, tiene aspectos teóricos y prácticos; el conocimiento teórico es factible resolverlo en corto tiempo, impartiendo cursos, con difusión, contratando personal adiestrado, etc., pero el desarrollo práctico de un presupuesto por programas en una área, requiere un tiempo que razonablemente llevará varios años.
- Una de sus virtudes es otra falla: requiere de una organización administrativa y aunque ésta se visualice teóricamente, en la práctica lleva tiempo el implantarla; al final este cambio será benéfico, pero mientras se consolida, representa trastornos.
- Requiere de muchos controles y de una información voluminosa, técnica de análisis estadístico, máquinas de procesamiento electrónico, etc., que hace necesario más personal, materiales y tecnología.
- Es una técnica que requiere una administración más grande y de mejor calidad y por ende más costosa.

Así planteado, el presupuesto por programas es una técnica más costosa, pero se estima que las ventajas que proporciona da un mejor aprovechamiento de los recursos, lo que redundará a la larga en un gasto redituable. Una buena administración, aunque sea más costosa, es siempre la mejor opción.

5.6 . EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO:^{*}

En algunos municipios metropolitanos del Estado de México se implementó la técnica del presupuesto por programas desde hace algunos años. En enero de 1982 el Ayuntamiento de Naucalpan crea la Dirección de Programación y Presupuesto, surgiendo con ésta la operación del sistema presupuestario por programas en el ámbito municipal en la entidad. Para no tener diferencias sustanciales en la información de la cuenta pública municipal en el Estado de México, la Contaduría General de Glosa de la entidad recopiló y estructuró el ^{*}Esta parte se basa en el "Manual del Presupuesto por Programas Municipal" - [1984], de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México. Toluca, Méx., 1984.

'Manual de Presupuesto por Programas Municipal', para aplicarse en los municipios de la circunscripción territorial.

El 'manual' surge de la iniciativa de los municipios para mejorar sus procedimientos de ejercicio y control de los egresos, se elaboró mediante información proporcionada, experiencias compartidas e ideas sugeridas por los ayuntamientos metropolitanos del Estado de México. El manual consta de cinco apartados o capítulos:

- i) Marco de referencia;
- ii) Catálogo de Actividades;
- iii) Unidades Administrativas y de medida;
- iv) Formas administrativas; y
- v) Cuentas según su naturaleza.

En el marco de referencia se sitúan definiciones y conceptos que se requieren para entender el sistema de presupuesto por programas, como son:

- Planeación,
- Programación,
- Presupuestación,
- Evaluación,
- Categorías programáticas, etc., etc.

El catálogo de actividades pretende agrupar todas las acciones que se llevan a cabo en los municipios, con el objetivo de unificar la información que permita una comprensión global de la realidad municipal. El catálogo se apega lo más posible a la programación federal y estatal, utiliza una conjunción de la clasificación funcional y por programas del presupuesto que vimos anteriormente.

El catálogo de actividades es un agrupamiento jerarquizado de las atribuciones, obligaciones, funciones y actividades que realiza el gobierno municipal, el cual estandariza, ordena y homogeneiza la multitud de actos de gobierno.

En el catálogo de actividades se establecen tres grandes categorías que agrupan las acciones desarrolladas por la administración pública central, servicios sociales y urbanos y promoción económica. A su vez este grupo o categoría de actividades se divide en las siguientes funciones:

A P E R T U R A P R O G R A M A T I C A

C A T E G O R I A F U N C I O N S U B F U N C I O N P R O G R A M A

ACTIVIDADES PUBLICAS CENTRALES	1) Gobierno Municipal	1)	Administracn. General	1) Bandos y Reglamentos, Acuerdos y Resoluciones 1) Gestión (Política Interna y Externa)	
		2)	Gobierno	2) Procesos Electorales 3) Acción Cívica 4) Reclutamiento 5) Comunicación Social	
		3)	Justicia Municipal	1) Juzgados Menores 2) Síndico Procurador	
		4)	Participacn. Ciudadana	1) Consulta Popular 2) Delegaciones Municipales 3) Consejos de Colaboración	
		5)	Administra- ción	1) Secretaría Municipal 2) Reforma Administrativa 3) Planifcn. y Programación 4) Admón. de Personal 5) Control Patrim. y Archivo 6) Servicios Generales	
		2) Hacienda Pública Municipal	1)	Política Tributaria	1) Marco Jurídico 2) Recaudación 3) Ejecución Fiscal
			2)	Ejercicio del Gasto	1) Presup. y Contabilidad 2) Adquisiciones y Almacén 3) Deuda Pública
			3)	Control y Eval. luacn. de la Hda. Mpal.	1) Cuenta Pública Municipal 2) Ahorro Interno 3) Auditoría Interna

SERVICIOS SOCIALES Y URBANOS

3) Servicios Públicos

1) Seguridad Pública

- 1) Política
- 2) Bomberos
- 3) Cruz Roja

2) Servicios Básicos

- 1) Agua Potable
- 2) Limpia y Recolec.de Basura
- 3) Alumbrado y Electrificación.
- 4) Drenaje y Alcantarillado
- 5) Parques y Jardines
- 6) Mercados
- 7) Panteones
- 8) Rastro
- 9) Registro Civil

3) Bienestar Social

- 1) Cultura y Educación
- 2) Salud y Deporte
- 3) Sist. para Desarr. Familiar
- 4) Mejoramiento del Ambiente

1) Desarrollo Urbano

- 1) Plan de Desarrollo Urbano
- 2) Prioridades Plan Gobierno
- 3) Asentam. Humanos Irregulares
- 4) Regulariz. Tenencia Tierra
- 5) Transportes

4) Asentamientos Urbanos y Equipamto Urbano

2) Obras Públicas

- 1) Agua, Drenaje y Alcantarillads.
- 2) Vialidades, Caminos y Puentes
- 3) Escuelas
- 4) Edificios Públicos
- 5) Conservación de Poblados
- 6) Obras de Embellec. y Señalmto.
- 7) Bacheo de Vialidades
- 8) Aeropuertos

PROMOCION ECONOMICA

5) Desarrollo Económico

1) Sect. Agropec. y Forestal

- 1) Fomento Agrop. y Mineral
- 2) Fomento Forestal

2) Sect. Industr. Comercial y Artesanal

- 1) Fomento Industrial
- 2) Fomento Comercial
- 3) Fomento Artesanal

3) Sect. Turíst.

- 1) Fomento al Turismo

4) Prog. de Inv.

- 1) Empresas Paramunicipales

FUENTE: "Manual del Presupuesto por Programas Municipal -1984-", elaborado por La Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Gobierno del Estado de México, Anexo "A", pág. 211, Toluca, México. 1984.

- i) Gobierno Municipal;
- ii) Hacienda Pública Municipal;
- iii) Servicios Públicos;
- iv) Asentamientos Urbanos;
- v) Desarrollo Económico;

Las funciones se dividieron en 17 subfunciones que corresponden al capítulado de los Informes rendidos por los presidentes municipales de la entidad y a sus atribuciones enmarcadas en el campo legal.

La tercera categoría es de naturaleza programática. Nos referimos a los programas que surgen de las subfunciones. En el catálogo programático se especifican 63 programas, con los cuales se entiende que no todos los municipios encuentren acomodo en estos programas. Se presenta en forma anexa la apertura programática que plantea la Contaduría General de Glosa del Estado de México.

La cuarta categoría se refiere a los subprogramas que constituyen la agrupación de las metas concretas identificadas con la administración municipal. La definición e identificación de los subprogramas concretos a desarrollar corresponde a la autoridad municipal. Para mayor claridad de la apertura programática y de su uso, presentamos un ejemplo: el subprograma es una 'escuela de cerámica y porcelana', el primer paso es identificar la categoría a que pertenece la escuela en función de su finalidad, el objetivo es proporcionar artesanos que desarrollen esta actividad para el beneficio económico de la comunidad. Por lo cual ubicamos su finalidad en la categoría de promoción económica, en la función de desarrollo económico, en la subfunción del sector industrial, comercial y artesanal, y en el programa de fomento artesanal.

CATEGORÍA FUNCION SUBFUNCION PROGRAMA SUBPROGRAMA

0

5

2

3

1

Promoción Económica
 Desarrollo Económico
 Sector Industrial, Comercial y Artesanal
 Fomento Artesanal
 Escuela de Cerámica y Porcelana

El catálogo de unidades administrativas presenta una segregación de las diferentes unidades administrativas -direcciones, departamentos, secciones, oficinas o puestos- en base a la estructura orgánica del ayuntamiento. La segregación de funciones parte de cuatro sistemas de organización del ayuntamiento:

- i) Administración Central;
- ii) Administración Desconcentrada;
- iii) Administración Descentralizada; y
- iv) Servicios Coordinados.

En la administración central se incluyen todas las unidades administrativas que tienen dependencia directa y lineal con el ayuntamiento. La administración desconcentrada se refiere a las unidades que también dependen directamente del ayuntamiento, pero que se encuentran fuera del ámbito geográfico de la cabecera municipal. En la administración descentralizada, la dependencia no es lineal ni directa con el ayuntamiento, son unidades que crean sus propios órganos de gobierno en los cuales puede estar o no algún miembro del ayuntamiento, pero son los órganos de gobierno los responsables de las entidades. En servicios coordinados se incluyen la prestación y coordinación de servicios con autoridades federales y estatales.

A continuación presentamos un resumen de las unidades administrativas que se presentan en el 'Manual':

ADMINISTRACION CENTRAL		ADMINISTRACION DESCONCENTRADA	
1000	H. Ayuntamiento (Cabildo)	2100	Delegaciones
1101	H. Ayuntamiento	2101	Delegados
1102	Regidores	2102	Subdelegados
1103	Sindicaturas	2200	Consejos de Colaboración
1200	Presidencia Municipal	2201	Nombre del Consejo
1201	Presidente Municipal	2300	Comisiones de Planificación
1202	Secretario Municipal	3000	ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA
1203	Tesorería Municipal	3100	Empresas Paramunicipales
1204	Servicios Públicos Urbanos	3200	Instalación de Servicios
1205	Seguridad Pública	3201	Agua y Saneamiento
1206	Servicios Públicos Sociales	3202	Transporte
1207	Comunicación Social	4000	SERVICIOS COORDINADOS
1208	Dirección de Administración	4100	Con el Estado
1209	Rastros	4101	Registro Civil
1210	Mercados	4102	DIF Municipal
1223	Adquisiciones	4103	Juzgados Menores
		4104	Comisión Municipal Electoral
		4200	Con la Federación y con el Estado
		4201	Nombre

Siguiendo con el ejemplo del subprograma de una 'escuela de cerámica y porcelana', lo que procede es definir quién será el responsable, en esta hipótesis decidimos que esta escuela sea descentralizada y empresa paramunicipal. buscando en el catálogo vemos que corresponde al 3101.

El catálogo de unidades de medida es un documento en el cual se agrupan las unidades de medida más utilizadas con el propósito de evitar la heterogeneidad de criterio que redundaría en presupuestos sin uniformidad y consecuentemente sin posibilidad de agrupación. Este catálogo se adoptó íntegramente del propuesto por la federación, con el objeto de que se alcance uniformidad en la planeación.

Para la elaboración del presupuesto por programas, el 'Manual' propone 10 formatos específicos, los primeros cinco se refieren al presupuesto tradicional y los otros cinco son de naturaleza programática. En cada uno de los formatos se presenta un instructivo con claridad de la manera en que se han de llenar. las formas -a1- del presupuesto tradicional son:

- i) Carátula del presupuesto: donde se especifican las generalidades de los presupuestos de ingresos y egresos con la autorización de los miembros del ayuntamiento;*
- ii) Presupuesto de ingresos: se presentan con detalle las partidas, comparando lo ingresado en los dos años anteriores y el presupuesto para el ejercicio vigente;*
- iii) Presupuesto de egresos: se especifican capítulos, subcapítulos y cuentas de egresos, comparándolas con las del año anterior;*
- iv) Presupuesto clasificación económica: se presentan tanto ingresos como egresos; y*
- v) Plantilla de personal: donde se ubica el puesto funcional, el nombre del ocupante, así como sus remuneraciones y demás prestaciones.*

Las formas específicas del presupuesto por programas son:

- i) Resumen de los programas: donde se ubica la clave programática, la denominación de los programas, las metas a que se pretende llegar -descripción, unidad de medida, cantidad y unidad administrativa- y el costo total;*
- ii) Análisis de gasto: donde se debe precisar la denominación y clave del subprograma, así como sus erogaciones clasificadas por objeto del gasto y en forma económica al mismo tiempo;*
- iii) Calendarización del gasto: se presenta el gasto previsto para cada uno de los subprogramas en los 12 meses del año;*
- iv) Análisis de inversiones: donde se analizan las fuentes de finan-*

clamiento de los subprogramas, pudiendo ser éstas con recursos propios, aportaciones ciudadanas, del estado o federación y crédito;

- v) Análisis de requerimientos: donde se debe presentar el nombre, clave y denominación del subprograma, la descripción del subprograma, la unidad responsable de la ejecución del subprograma, objetivo del subprograma, metas del subprograma, fuentes de financiamiento, así como la partida presupuestal que afecta cada subprograma y el costo total de éste. Por cada uno de los subprogramas se debe llevar una forma de análisis de requerimientos.

Por tanto, conforme a la estructura programática nos referiremos a la conformación que agrupa a las diferentes acciones que realiza una entidad, que siendo de por sí una mera clasificación denominamos sin embargo "estructura programática".

Es conveniente llamarle 'estructura' para no confundirla como una clasificación más del presupuesto tradicional. Esta estructura es encabezada por los programas y a su vez se desglosan en diversas categorías.

Los programas se agrupan en operación, o sea: de gasto corriente - de consumo- y los de inversión.

Las divisiones más comúnmente usadas son:

- PROGRAMA: Que es el instrumento que agrupa a las actividades fundamentales de la acción pública, destinado a satisfacer los objetivos primordiales.

- SUBPROGRAMA: Que es una división de los programas a fin de facilitar la ejecución en campos específicos.

- ACTIVIDAD: Que es la acción concreta a desarrollar para el logro de los programas; se usa preferentemente en gasto corriente o de consumo.

Las actividades se clasifican por su ámbito de acción en: *centrales, comunes y específicas.*

Las centrales sólo las utilizan los órganos rectores.

Las comunes, son las actividades que se realizan en casi todos los subprogramas, por ejemplo: difusión, administración, etc.

Las específicas, son las actividades que se realizan en un solo subprograma.

- TAREA: Es la ejecución de actividades que supone ciertas etapas o acciones para su cumplimiento. Por tanto, las tareas representan la realización de trabajos específicos dentro de cada actividad. Se usa sólo para gastos de consumo.

- PROYECTO: El desglose de los programas y subprogramas de inversión está representado por los proyectos como el equivalente lento a actividad.

- **O B R A** : A su vez, el proyecto requiere de etapas o acciones que son que son desglosadas en obras específicas, que a todas luces identificamos como el equivalente a la tarea.

OBJETIVOS Y METAS:

El conjunto de programas y actividades deben procurar un resultado con los llamados 'objetivos' y 'metas'.

- **OBJETIVOS:** Son los fines últimos a los que se orienta la acción pública, expresados en términos cualitativos. Estos deberán ser precisados por la planeación de acuerdo a los fines políticos que se persiguen. Estos objetivos podrán ser a corto, mediano y largo plazos y en general deberán ser alcanzados por realizaciones tangibles no siempre fácilmente medibles. La determinación del objetivo se hace con base en las atribuciones y funciones que le competen a una dependencia y de las necesidades que se propone satisfacer.
- **METAS:** Son la expresión cuantitativa de los fines que desea alcanzar el poder público y generalmente son etapas para lograr los objetivos.

Normalmente, son precisadas por la programación y sólo se establecen a corto y mediano plazos.

Las metas, se clasifican de muy diversas maneras y se clasifican según la norma para el ejercicio municipal utilizada en Méico. Sin embargo, las más comunes y fundamentales son las que establecen las metas de resultados y las metas operativas.

EL PRESUPUESTO "BASE CERO":

La utilización formal de la 'planeación', fija los derroteros de un ejercicio presupuestal municipal. Por tal motivo, creemos necesario exponer un comentario sobre El Presupuesto 'Base Cero' que ventila en su estructura y ejecución un sistema estratégico de planeación.

Las fases del Presupuesto Base Cero se pueden esquematizar así:

PLANEACION

Precisar los programas y actividades y la estructura de las unidades de decisión.

Establecer los niveles de operación de cada actividad.

Elaborar los paquetes de decisión.

Precisar la calificación de las actividades y de sus niveles de esfuerzo (jerarquización).

Asignar recursos mediante la clasificación de los paquetes.

Al igual que en el Presupuesto por Programas, la base de esta técnica es la planeación, que nos permite establecer objetivos, políticos, estrategias, resultados, etc., para hacer frente a las necesidades identificadas en un diagnóstico.

Asimismo, la técnica que se analiza requiere de una estructura programática, de una estructura orgánica, que se haya adecuado lo más posible a la de programas, fijar metas, precisar recursos y tiempos y en fin, todo aquello que caracteriza al presupuesto por programas.

Sin embargo, al elaborar los paquetes de decisión, se hace más evidente la necesidad de cuestionar la actividad que se analiza en función de los objetivos generales de la entidad, de sus políticas, del monto de los recursos disponibles, etc., y por otra parte de una mayor investigación de las necesidades a satisfacer, de las estrategias de cómo lograrla, de los volúmenes de metas, etc.

Por lo anterior, el Presupuesto Base Cero, no es una técnica independiente del Presupuesto por Programas. No debe existir por sí sola; es un instrumento que intenta resolver problemas que se presentan en el Presupuesto por Programas, por lo que considera que ésta es su base de partida.

Así, el Presupuesto Base Cero toma todo lo bueno -y algo de lo malo- del Presupuesto por Programas e intenta corregir algunas de sus fallas; por ejemplo:

- Procura el análisis detallado del regularizable, e incluso tratando de eliminar este concepto, al revisar como un todo el gasto existente y el incremento;
- Salva, por medio de los paquetes de decisión, los problemas que se presentan por la falta de equivalencia entre la estructura orgánica y la programática;
- Presenta alternativa ante las dificultades de jerarquizar los diferentes niveles de esfuerzo que deben alcanzar los proyectos, las actividades o bien las unidades de la organización.

El análisis del gasto regularizable es complejo, pero sin embargo se debe hacer un mayor esfuerzo en su revisión, para lograr mayor eficiencia de esos recursos.

Adicionalmente, nuestro análisis conlleva el propósito de reducir el gasto. Ya se mencionó que al establecer los niveles de esfuerzo u operación

de cada actividad, se procura mantener el gasto en su nivel anterior o incluso reducirlo. Esto se ha tratado de practicar en los Estados Unidos y en el sector gubernamental al reducirse el alcance de ciertos programas a base de disminuir porcentualmente las metas, aunque en la mayoría de las veces lleva el propósito de reducir a un nivel mínimo el gasto, sin afectar sustancialmente los resultados -esto es- a través de lograr mayor eficiencia.

Difícilmente, en un país como México se podría dar el caso de que niveles de esfuerzo menores al gasto regularizable se presentaran y pudieran ser aceptadas.

Nuestro país está en expansión -demográfica, crecimiento económico, etc.- y si no se puede crecer en los servicios y productos, cuando menos que estos no disminuyan de su nivel alcanzado; adicionalmente por otras dificultades -como el tener que despedir personal burocrático; por los implicaciones laborales, jurídicas, políticas, etc.-; por tanto, nuestros niveles de esfuerzo apropiados, siempre deberán estar arriba del mínimo.

Quando se hace necesario reducir el gasto, el impacto se presenta en la inversión y en el de gasto corriente, sólo en proyectos especiales no prioritarios y/o de nueva creación, o sólo en los de carácter transitorio. Sin embargo -y como ejemplo- en los Estados Unidos es diferente. Ahí son comunes las propuestas concretas de reducción del gasto corriente tradicional llamado 'regularizable' aún a costa de reducir servicios, de realizar despidos masivos, etc.

Hemos observado así, que dentro de la estructura programática y administrativa, se requiere identificar las Unidades de Decisión, o sea, al nivel mínimo de organización o programa al que se elaborarán los paquetes.

5.7 LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del sistema federal que rige nuestro país; en ella se identifican a la Federación, Estados y Municipios como niveles de gobierno, tal como lo señalan los Artículos 40 y 115. En el Artículo 40, se expresa que:

"...es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".18/

El artículo 115 se refiere a la organización de los Estados, según el cual estos:

"...adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."19/

La distribución del poder tributario entre las instancias gubernamentales se concentra en las autoridades federales y estatales, ya que para implantar gravámenes no necesitan de la aprobación de la otra autoridad.

5.7.1 EL GOBIERNO FEDERAL:

El gobierno federal a través del Congreso de la Unión tiene facultades para reglamentar sobre determinadas fuentes que generan impuestos a su favor, las que se definen en:

- i) La Fracción X del Artículo 73.
- ii) La Fracción XXIX del Artículo 73.
- iii) Los Artículos 117 y 118. y
- iv) La Fracción VII del Artículo 73.

5.7.2 LOS GOBIERNOS ESTATALES.

Por su parte las Haciendas Públicas de los Estados se fundan en la Fracción IV del Artículo 31, al indicarse que todos los mexicanos tienen la obligación de:

"...contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan..."20/

La Constitución Federal no señala cuáles fuentes corresponden a los Estados, enunciándose solamente en el Artículo 124 que dice:

"...las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".21/

18/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1989, p.63.

19/ Cf. Constitución..... op.cit. pp. 115.

20/ Cf. Constitución..... op.cit. pp. 58.

21/ Cf. Constitución..... op.cit. pp. 133.

Las Entidades Federativas siguen los lineamientos de la Constitución Federal en lo referente a la integración de su Hacienda Pública y por ello al tener una organización política semejante a la de la Federación reconocen a sus respectivos Congresos la facultad de imponer gravámenes.

Los gobiernos estatales tienen algunas limitaciones para fijar impuestos, que son los que se refieren a las actividades que la Constitución de la República reconoce como exclusivas de la Federación; sin embargo fuera de tales restricciones los gobiernos estatales pueden establecer los gravámenes que consideren convenientes, por lo que al tener ambos niveles de gobierno la libertad para establecer sus propios impuestos, en muchas ocasiones es posible gravar al mismo tiempo la misma fuente, ocasionando con ello concurrencia fiscal.

5.7.3 LOS GOBIERNOS MUNICIPALES:

En lo que se refiere al Municipio, hasta 1982 el Artículo 115 de la Constitución Federal planteaba que los Municipios tenían facultades para administrar "libremente" su hacienda, la cual se integraba con:

"...las contribuciones que señalaran las legislaturas de los Estados y que en todo caso serían las 'suficientes' para atender las 'necesidades' municipales.22/

Como se aprecia, la Constitución Federal vigente hasta 1982 no delimitaba claramente las funciones que deben ser realizadas por los Ayuntamientos, las cuales en última instancia son las que definen sus necesidades; no así especificaba cuáles serían sus fuentes de ingreso, quedando los Municipios restringidos a lo que les asignaran los legislaturas locales.

En 1983 se modificó en su totalidad el Artículo 115 con el objeto de otorgar jurídicamente a los Municipios nuevas atribuciones, determinando los servicios mínimos que están obligados a prestar, delimitando sus fuentes de ingreso y facultándolos para suscribir convenios de coordinación con otras autoridades municipales y con la entidad federativa a la que pertenecen.

De esta forma, en la Fracción III del nuevo Artículo 115, se establecen los servicios públicos que tendrán a su cargo los Municipios:

"Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones socioeconómicas y territoriales de los Municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera".22/

Las fuentes de ingreso de los Municipios se delimitan en la Fracción IV del mencionado artículo constitucional:

"Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor y en todo caso:

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni las instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes del ingreso de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."23/

El Municipio aunque técnicamente constituye una fórmula de descentralización, lo es más en el sentido administrativo que en el político, dado que constitucionalmente sólo tiene facultad para recaudar y administrar su hacienda pero no para imponer gravámenes. Las legislaturas locales que anualmente expiden leyes de ingreso municipales son quienes determinan las contribuciones que los Ayuntamientos necesitan para cubrir sus gastos; dándoles de esta forma la capacidad de vigilar, controlar e interferir en el manejo de

22/Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1979, p. 118 y Constitución Política de 1917. Ed. Impresora Francesa, México, 1923.

23/Id., pp. 107-108.

NO HAY

HOJA

No. 195

Las haciendas públicas municipales.

"Independencia económica debe significar, ante todo, el derecho de las comunas municipales a diagnosticar por su propia cuenta sus necesidades y a decidir el modo en que los recursos a su disposición deben ser empleados para satisfacerlas, a los Municipios, debe tocar decidir no sólo lo relativo a sus presupuestos ni a los servicios públicos que deben atender, sino de manera exclusiva, sin interferencia de los poderes locales vale decir, de los Estados, lo relacionado con sus ingresos y sus Cuentas públicas. La independencia económica de los Municipios no se garantizará con dejar a su cuidado ciertos servicios que, en general, no les proporcionarán ganancias sino pérdidas, ni cedéndoles determinadas contribuciones que, ... constituyen (los) más antipopulares y de más escaso rendimiento, si se quiere alcanzar realmente la autosuficiencia y autonomía económica de los Municipios en un sistema fiscal integrado como debe ser el que prevalezca en nuestro país, no puede haber otro camino que camño que el aumentar sustancialmente las participaciones de los Municipios en los ingresos de Estado Nacional."24/

En lo que se refiere al desarrollo urbano y al ordenamiento del territorio municipal, la Fracción V del Artículo 115 establece que:

"Los municipios, en los términos de las leyes y federales estas tales estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas."25/

A este respecto, creemos que aún falta mucho por hacer debido a que el Municipio mexicano por diversas razones no ha tenido la capacidad para dirigir su desarrollo urbano ni el ordenamiento de su territorio, pues han sido la inversión federal y la inversión privada las que han definido el destino urbano de las localidades. Las propiedades surgen y se consolidan fuera de la legalidad y evaden responsabilidades fiscales, cuando se inicia la regularización son otros organismos o fideicomisos los que actúan y el Municipio pierde toda capacidad para orientar la ocupación del suelo, así estos organismos toman decisiones que competen a las autoridades municipales debido a que existen Municipios en los que apenas y se alcanzan a cubrir el sueldo de su personal.

24/Córdova, Arnaldo: "Democracia y Participación Ciudadana en la Vida Municipal", en: Economía Informa. Fac. de Economía UNAM, N°121, oct.-1984, pp. 8-9.
25/Constitución Política...., op.cit., p. 108.

Prácticamente, los órganos que toman las decisiones de planificación operan separados de toda responsabilidad política. Nadie los conoce, nadie puede pedirles cuentas.

En esas condiciones, es fácil imaginar que los técnicos del Gobierno Federal hacen y deshacen sin tomar en cuenta a las autoridades municipales. Los programas de apoyo al federalismo -de los que nos ocuparemos posteriormente- parecen rebasados por la velocidad de la inversión federal.

Por estas razones, en la Fracción X del Artículo 115 se especifica que la Federación y los Estados podrán asumir las funciones de los Municipios en la ejecución y operación de obras y en:

"...la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios públicos..."26/

o bien la atención de las funciones municipales ya mencionadas.

Dentro de las reformas al Artículo 115 existen sin duda avances en cuanto al reconocimiento claro de las funciones que les corresponde realizar a los Municipios; sin embargo, dentro del mismo texto existen contradicciones que muestran que estas funciones son difícilmente realizables. Si bien, se señala que los Municipios tienen la facultad para administrar libremente su hacienda, también se da poder a las legislaturas locales para delimitar los ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, dándoles de esta forma la capacidad de vigilar, controlar e interferir en el manejo de las haciendas municipales. Así, por un lado se faculta a los Municipios para manejar libremente su hacienda, pero las legislaturas revisarán sus cuentas públicas -es decir- intervención indebida de las legislaturas en cuestión hacendaria.

En lo que se refiere a endeudamiento público, tanto los Estados y como los Municipios se encuentran limitados por el Artículo 117 Fracción VIII de la Constitución General de la República, esta fracción hasta 1980 señalaba que los Estados no podían:

"Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades

o particulares extranjeros, cuando haya que expedirse titu los o bonos al portador o transmisibles por endoso. Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos."27/

En 1981 se reformó dicha fracción, quedando hasta la fecha de la siguiente manera:

"Los Estados no podrán contraer 'directa o indirectamente' obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan con organismos y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos..."28/

Es evidente que este precepto indica que a excepción del Gobierno Federal, los otros niveles de gobierno no pueden contraer deuda pública en el extranjero, lo cual es congruente con los planteamientos teóricos del federalismo.

Por otra parte, con la reforma de 1981 se amplían las posibilidades de los Estados para obtener financiamiento por medio del endeudamiento interno, siempre y cuando se destine a inversiones públicas productivas y bajo las bases que señalen las legislaturas locales.

5.7.4 LA COORDINACION FISCAL

La imposición fiscal de las tres esferas de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal, ha ocasionado que al causante se le provoque una anemia fiscal crónica, en la que experimenta una múltiple presión tributaria al sostener sobre sus espaldas la tributación concurrente de los gravámenes de los diferentes niveles de gobierno.

Para aminorar la problemática fiscal surge la "Coordinación Fiscal" por medio de convenios impositivos, cuyo objetivo es el de erradicar la anemia fiscal. Véase: 27/Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Gaceta Informativa, 1979, Op.cit., p.121.
28/Constitución Política....Ed. Mexicanos Unidos, 1984. Op.cit., p.111.

dicar la 'concurrència fiscal' y dar participaciones a los Estados y Municipios, para que estos niveles de gobierno no graven con impuestos locales determinadas fuentes impositivas.

La Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (I.S.T.M. que gravaba las actividades de la Industria y el Comercio es el antecedente del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En el año de 1974 el Gobierno Federal logró la coordinación de todas las Entidades Federativas dentro de la esfera federal recaudando así el total de impuestos sobre Ingresos Mercantiles. Con compensación a los Estados y Municipios, el gobierno central les otorgó el 45% del total recaudado por este concepto, además de los recargos y multas que se hubiesen generado en sus localidades.

Por medio de su Coordinación Fiscal el gobierno federal ha logrado captar los siguientes impuestos:

a) IMPUESTO SOBRE LA RENTA:

- i) Impuesto Global de las Empresas y a causantes menores;
- ii) A personas físicas dedicadas a las actividades: agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales, etc., etc.
- iii) Impuestos Sobre Productos del Trabajo.

b) IMPUESTOS SOBRE ALCÓHOLES, AGUARDIENTES, REFRESCOS Y BEBIDAS ENBOTTELLADAS O ENVASADAS, AZUCARES, MELASAS, ETC.

c) IMPUESTOS SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIONES AL TRABAJO.

d) IMPUESTOS SOBRE TENENCIA DE VEHICULOS.

e) IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

En contrapartida, el gobierno central permitió a los Estados y Municipios gravar los ingresos provenientes de:

- i) Renta de piso (vendedores ambulantes y comerciantes en pequeño y mercados;
- ii) Vendedores ambulantes;
- iii) Molinos de Nixtamal;
- iv) Ingresos por Enajenación de Bienes Inmuebles;
- v) Ingresos por Diversiones y Espectáculos;
- vi) Ingresos por Compra-Venta de Alcoholes;
- vii) Ingresos por venta de abarrotes y misceláneas; y
- viii) Ingresos por Enseñanza Particular.

Como se observa, existe una gran concentración impositiva a favor del gobierno central quien no hace una distribución equitativa de los ingresos lo que afecta sobremanera a los niveles estatal y municipal. Las partici

participaciones que en la década de los 70 la Federación otorgaba a los Estados y Municipios, en función de porcentajes fué muy compleja y disímil, ya que variaba del 1% al 50% según la actividad mercantil que se estuviera gravando. Como por ejemplo:

- 3% al consumo de refrescos;
- 10% a la compra-venta de tapices
- 3.5% a la producción de oro y plata;
- 1% a la producción de hierro;
- 30% al consumo de alfombras;
- 50% a la explotación pesquera; etc., etc.

Estas participaciones a las entidades federativas difiere sin embargo de una entidad a otra,^{29/} pues en el área municipal las participaciones han sido por demás raquíticas ya que la entidad municipal carece de facultades impositivas propias y con perjuicio a éste sus únicos centros generadores de ingreso los determinan tanto las legislaturas de sus propios Estados -entidades federativas- como las propias leyes federales, pues la Federación es la que determina qué porcentaje la entidad debe entregar a sus municipios.

En la década de los 70 el municipio recibía las siguientes participaciones:

- a) Impuesto al Ingreso Global de las Empresas, el 20% de la participación estatal;
- b) El 33% sobre el uso de latenencia de automóviles;
- c) El 20% sobre la venta y distribución de alcoholes y aguardientes.

Sin embargo, en algunas ocasiones la Federación entrega ya directamente a los Municipios su participación, como en la explotación de minerales, energía eléctrica; caza, cerveza, etc.

- d) En el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, los Municipios de los Estados coordinados tenían derecho a recibir el 20% de la participación de este impuesto que se distribuía entre los Municipios en los términos que establece la legislación local -- respectiva.^{30/}

30/Diario Oficial de la Federación: Mayo 6, 1976, pág. 9.

Las Juntas de Mejoramiento Material fueron organismos federales cuyo patrimonio mayoritariamente lo constituían la recaudación del Impuesto al Comercio Exterior más los subsidios que obtenía de la Federación llegaron en muchas ocasiones a opacar a los Ayuntamientos, así como en la obtención de mayor fuerza político-económica al contar con mayores recursos para la obra pública municipal. Así pues, al patentizarse que este organismo obstaculizaba el quehacer municipal, se tomó la determinación de suprimirlas y sus funciones y recursos canalizarlos a los Ayuntamientos respectivos.

Ante esta confusión impositiva -de la década de los 80- el Gobierno central decidió que el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles era obsoleto y nada funcional ya que en notorias ocasiones existía concurrencia fiscal, optó por derogarlo y en su lugar estableció el Impuesto al Valor Agregado (IVA), promulgando al mismo tiempo la nueva Ley de Coordinación Fiscal del gobierno central -de 1980- que fue creada para cumplir con las siguientes finalidades:

- a) La coordinación del sistema fiscal entre la Federación, los Estados -incluyendo al D.F.- y los Municipios a través de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
- b) La colaboración en la administración de las autoridades fiscales; y
- c) La distribución de las participaciones que corresponden a los Estados y Municipios, de los Ingresos Federales por medio de las disposiciones que se establecieron.

El Gobierno Central recauda, maneja y distribuye en exclusiva los impuestos siguientes:^{31/}

- i) Impuesto Sobre la Renta;
- ii) Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- iii) Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios;
- iv) Impuestos Sobre Remuneraciones al Trabajo;
- v) Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos;
- vi) Impuesto Sobre Venta de Bebidas y Refrescos Embotellados, Alcohol, Azúcares y Melazas;
- vii) Impuestos a la Exportación;
- viii) Impuestos a la Venta del Petróleo y sus Derivados;
- ix) Impuestos al Cacao, tabacos y sus derivados.

^{31/}Ley de Ingresos de la Federación y Ley de Coordinación Fiscal. Tabletones Do Fiscal, DoFiscal Editores, México, D.F., 1983 y 1985.

Por otra parte y al mismo tiempo, las legislaturas de los Estados establecieron sus gravámenes sobre:

- i) Traslación de Dominios;
- ii) Al ejercicio de Profesiones Lucrativas;
- iii) A Herencias y Donaciones;
- iv) Al Comercio, la Industria, etc.
- v) Derechos y Licencias, Placas, Tarjetas, etc. de construcción y manejo al Comercio y a la Industria.

Las entidades, al incorporarse al Sistema de Coordinación Fiscal, celebran Convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de los cuales éstos reciben las participaciones que les corresponden del total de los ingresos federales sobre impuestos en los términos que señale la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando no mantengan impuestos locales y municipales sobre:

- i) "Los actos o actividades por los que deba pagarse Impuesto al Valor Agregado o Sobre las Prestaciones o Contraprestaciones que se deriven de los mismos, ni Sobre Producción de Bienes cuando su enajenación deba pagarse dicho impuesto."
- ii) "La Enajenación de Bienes o Prestación de Servicios cuando una u otra se exporte..." o sean de los establecidos con una tasa del 0% del IVA.
- iii) "Los Bienes que Integren el Activo o Sobre la Utilidad o el Capital de las Empresas."
- iv) "Intereses, Títulos de Crédito y Productos o Rendimientos derivados de su Propiedad o Enajenación."
- v) "El Uso o Goce Temporal de la Casa Habitación."^{32/}
- vi) "Las participaciones en Gravámenes Federales que les Corresponden, o por Multas y Recargos que de ellos se deriven."^{33/}

Además:

"...tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales cualquiera que sea su origen o de nominación sobre:

- i) Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica;
- ii) Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica;
- iii) Capitales invertidos en las firmas que expresa la fracción i);
- iv) Expediciones o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos;
- v) Dividendos, intereses o utilidades que representen o

^{32/}Ley del Ingreso al Valor Agregado. Ed. Porrúa, México, 1984, p.32.

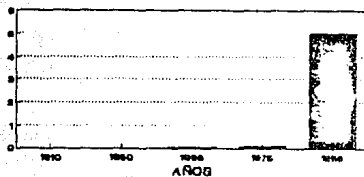
^{33/}Ibid., p. 39

perciban las empresas que señala la fracción anterior."

Con la implantación y desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación, la concurrencia Fiscal ha disminuido tal y como lo muestra el comportamiento que han tenido Los Impuestos Indirectos en Los Estados y Municipios.

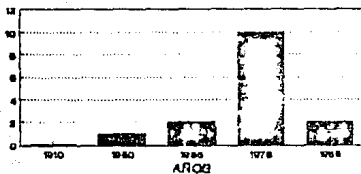
Dentro de Los Ingresos Estatales, Los Impuestos Indirectos, principales, causantes de la concurrencia ha disminuido debido a que gran cantidad de éstos se han derogado a favor de la Coordinación; mientras que Los Ingresos vía Participaciones han aumentado, constituyendo en la actualidad la fuente más importante de recursos tanto para Estados como para Municipios, como para el período 1980-1982 lo muestra la siguiente Gráfica:

**EVOLUCION DE LOS INGRESOS
DE LA FEDERACION**



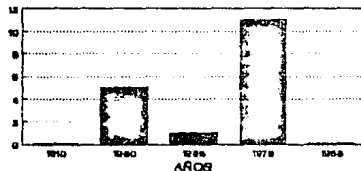
MILLONES DE PESOS
COMPORTAMIENTO

**EVOLUCION DE LOS INGRESOS
DE LAS ENTIDADES**



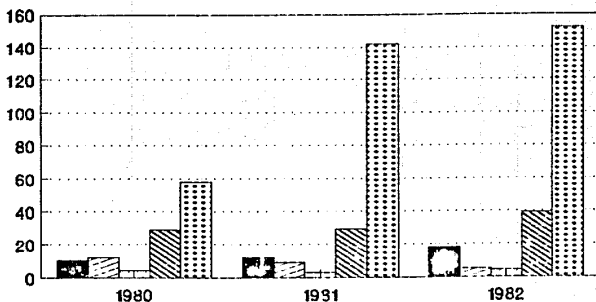
MILLONES DE MILLONES DE PESOS
COMPORTAMIENTO

**EVOLUCION DE LOS INGRESOS
DE LOS MUNICIPIOS**



MILLONES DE PESOS
COMPORTAMIENTO

EVOLUCION DE LOS INGRESOS ESTATALES 1980/1982



GRAFICA 1

IMP.DIRECTOS IMP.INDIRECTOS IMP.ADICIONALES
INGRE.NO TRIBUTAR PARTICIPACIONES

FUENTE: Indicadores Tributarios, 1983, SHCP

CONCLUSIONES.

Recurriendo a la captación de datos y cifras, de las fuentes institucionales en la Esfera Municipal, y de realizar una investigación directa en los centros generativos del Municipio de la Paz, vía entrevista y encuestas; se realizó el siguiente trabajo para que el futuro sirva de base, a nuevas programaciones económicas-financieras, encaminadas al desarrollo del Municipio de La Paz.

De donde se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- 1.- El Municipio de La Paz sigue un proceso de industrialización y de urbanismo anárquico y una precaria productividad.
- 2.- De los tres niveles de Gobierno, el Municipio es la institución que recibe menos porcentajes de Captación Fiscal.
- 3.- Pese al interés del Legislador de dar Autonomía y Soberanía al Municipio, se trastoca en la realidad causandole una crisis al Municipio, pues mientras en el artículo 115 constitucional le confirieron facultades expresas al Municipio, tales como agua potable, pavimento, seguridad pública; en 1983 le han conferido para administrar el impuesto predial, pero no lo pueden ejercer dada su minoría de edad administrativa, salvo en contadas salvedades.
- 4.- El desarrollo económico y social de los municipios se ha visto agravado a causa de la creciente centralización de ingresos en la Federación, que ha despojado a la entidad y al Municipio.
- 5.- La característica de la política económica de la Esfera Federal ha sido impulsar la creación de obras de infraestructura, en las áreas que son más rentables para los intereses del capital nacional y extranjero.

6.- La concentración económica y política en la Esfera Federal ha ocasionado una anemia fiscal en las Esferas Estatal y Municipal que ha originado que el Municipio se congele en su desarrollo.

7.- El pequeño y mediano comercio, también juegan un papel importante en el proceso de industrialización de la producción. Hoy en día el 80% de los establecimientos comerciales los integran estos sectores y generan 6% en ventas.

Una característica importante es el creciente intermediarismo que inciden directamente en el aumento de los precios de las mercancías.

8.- Las regiones se han empobrecido tanto en su producción como en su mano de obra, creando un déficit tal que el gobierno se ha visto en la necesidad de importar alimentos vitales para la alimentación del pueblo mexicano.

9.- El abandono de tierras agrícolas al no ser trabajadas, sufren un proceso de erosión que culmina en la pérdida de estas para el proceso productivo.

10.- Una nueva perspectiva se abre con la modificación del art. 27 Constitucional; que implica una reestructuración; a la producción en el área ejidal y comunal de nuestro país; Se ha roto el mito revolucionario.

11.- Las injerencias de los Gobiernos Federal y Estatal en los asuntos correspondientes al poder municipal que a pesar de ser un precepto constitucional, en el Municipio no ha sido libre hasta ahora. Llevada a nivel estatal tenemos recientes ejemplos como el de San Luis Potosí y Guanajuato.

12.- 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 respecto a la federación y a los Gobiernos de los estados, quienes deciden el monto de los presupuestos, así como la contratación de financiamientos para obras municipales.

- 13.- El período de administración municipal es corto y no le alcanza a realizar los programas municipales de obras públicas.
- 14.- El desfase de las finanzas ha agudizado las diferencias regionales reforzando los fenómenos de concentración de recursos y actividades productivas originando un incremento mayor al gasto de los gobiernos locales reflejándose en el desnivel de los servicios públicos que se presentan en las diferentes zonas del país así como los niveles de vida y la distribución de ingresos. El Estado de México no ha escapado a esta fenomenología nacional.
- 15.- Para que las finanzas municipales se refortalezcan, es necesario realizar una reforma fiscal a nivel federal, estatal y Municipal.
- 16.- Una de las causas fundamentales por las que no se ha dado vigencia plena a lo enmendado en la Reforma del art. 115 Constitucional es porque el Municipio no sólo se ha considerado menor de edad; sino aún más, es endeble en general su posición política.
- Por lo que no puede soportar los embates de grupos políticos, que evidentemente presionan para cualquier situación impositiva o cualquier aprovechamiento que se pueda cobrar.
- 17.- La población económicamente activa (P.E.A.) es el 35% de la población total en el Municipio de La Paz, Mex.
- 18.- La industria absorbe el 60% de la (P.E.A.); el 16% en servicios; el 14% en comercio y escasamente el 5% en agricultura. 5% varios.
- 19.- El 5% del (P.E.A.) percibe ingresos muy altos, el 15% altos. El 60% ingresos regulares y el 20% muy bajos que son los subempleados.

- 20.- No existe ningún apoyo para el sector agricultura de la Paz.
- 21.- El aspecto educacional tiene buenas perspectivas en la educación Media Superior. Con limitaciones en los Conaleps.
- 22.- La actividad turística no funciona, debido al nulo apoyo de la Federación y del Estado y a la poca visión de las autoridades municipales.
- 23.- La vivienda es aceptable, de buen material, aunque en las faldas de los cerros a proliferado las viviendas rústicas de lámina, cartón y tejamanil, que son los nuevos asentamientos irregulares. El coeficiente por vivienda es el 5% habitantes.
- 24.- El Municipio de La Paz está creciendo en forma anárquica, lo que ha ocasionado que los servicios municipales sean insuficientes y ineficientes.
- 25.- La actividad agrícola en el Municipio es insuficiente, es solamente para el autoconsumo de los labriegos, lo que refleja baja productividad.
- 26.- El Municipio de La Paz Edo. de México puede considerarse, una entidad política gubernamental media, en el orden de lo económico, político y social; por lo que las condiciones a que hemos llegado, pudieran llevarse sin pretensión a todo el ámbito nacional.

RECOMENDACIONES .

- 1.- Se recomienda que todos los Estados capaciten a sus municipios para que puedan ejercer la facultad constitucional que tienen para administrar - dicho impuesto predial, base de la tributación fiscal.
- 2.- Es necesario que el ayuntamiento no permitiera nuevos asentamiento humanos; evitando el paracaidismo que genera más servicios públicos.
- 3.- Con la finalidad de impulsar al sector agrícola y para que obtuvieran crédito los campesinos, sería conveniente formar cooperativas de producción.
- 4.- Sería conveniente que el Municipio de La Paz promoviera la implantación - de Agro-Industrias con la finalidad de aprovechar los productos agrícolas y a la población que se dedica a la industria y a los servicios.
- 5.- Es urgente que a nivel Municipal se complemente agricultura e industria - para tener una autosuficiencia alimenticia que satisfagan a los productores agrícolas y a la población que se dedica a la industria y a los servicios.
- 6.- Es imprescindible emprender una descentralización política y financiera - para fortalecer a la institución Municipal.
- 7.- Distribuir el poder y redistribuir serían beneficios para el Municipio; - Estados y Federación.
- 8.- Sería loable impulsar el trabajo voluntario de los habitantes del Municipio para el desarrollo de la comunidad en las obras públicas, del Municipio - por medio de faenas, tequicos, jornadas, etc.
- 9.- Sería aconsejable que para evitar presiones a la autoridad Municipal, para que le rebajen el impuesto predial, sería conveniente fijar por zona - valores unitarios según el servicio que se le presente y cuantificarlo - por metro².

Cuya base no se pudiera ser arrazada por ningún grupusculo político.

- 10.- Para fortalecer a las arcas municipales sería conveniente que el ayuntamiento estableciera una oficina de turismo para explotar este veta económica que es la industria sin chimeneas; ya que cuenta con zonas arqueológicas y capillas coloniales dónde se pudiera adecuarse al sistema de "Luz y Sonido" para evocar las ceremonias y los rituales de nuestros antepasados, para desarrollar esta actividad turística, que reflejaría sin duda - mayores flujos financieros a la averiada Hacienda Municipal.
- 11.- Hoy en día la atención al medio ecológico es de primer rango y sería conveniente establecer viveros y jardines bótanicos para reforestar y crear - nuevos espacios verdes para mejorar el entorno social. Lo mismo que los - parques de esparcimiento y descanso dónde los peseños disfrutarán de la - naturaleza.
- 12.- Para que el Municipio cumpliera mejor sus objetivos de servicio a la comunidad sería conveniente que la Banca privada lo apoyara con créditos - modernos y dinámicos sin mucho papeleo y que los intereses fuesen a una - tasa simbólica, ya que su finalidad, no es el lucro sino el bien colectivo de la comunidad, siendo su aval el Patrimonio Municipal.
De esta forma la Hacienda Municipal tendría más recursos y obtendría más descuentos y bonificaciones con sus proveedores por su pronto pago.
- 13.- En las finanzas municipales se observa que el renglón de aportación de foras es raquítico por lo que es conveniente sensibilizar a los habitantes del Municipio de La Paz para que participaran con mayores flujos financieros, para la obra pública, que beneficia a todos los habitantes.

14.- Es indispensable que exista congruencia entre los programas municipales y el presupuesto a ejercer para obtener buenos resultados a costos moderados.

15.- Es necesario que los Planes y programas, se basen en parametros endogenos y se tomara en cuenta los tres niveles de gobierno para llevar a cabo una planeación integral.

16.- Sería conveniente que los ayuntamientos tuvieran la facultad de elaborar su presupuesto de Ingresos, y no interviniera la legislatura local para obtener mejor control entre los flujos financieros.

De esta forma el ayuntamiento con finanzas municipales fuertes podría lograr mejor su objetivo de construir obras y servicios para el beneficio de la comunidad.

A N E X O I .

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL -

MUNICIPIO EN MEXICO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL --
MUNICIPIO EN MEXICO.

La organización social imperante antes de la Conquista, parece res-ponder a los mismos moldes que, en lo general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, si bien, adoptan-do aquí características de detalle a todas luces peculiares.

Nuestra organización social y política en aquéllos tiempos, descan-saba en el clan y en la tribu. Como señala Gonzalo Aguirre Beltrán, "El lla-mado -y mal llamado por cierto- Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patronos típicamente americanos, todavía se hallaban presen-tes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. México, Tex-coco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencil-lamente, el asiento de tres tribus cuyos tocuhtlis no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado Nue-vo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chi-chén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también lo estaba la Confederación del Valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan".^{1/}

Se puede afirmar desde luego, que:

- i) El grado superior de organización social, lo constituía la tri-bu. Llegaron a integrar, en efecto, verdaderos Estados triba-les;
- ii) Dichas tribus, particularmente las que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban confederaciones, que no conculca-ban los derechos particulares de cada una. El hecho de que se advierta la existencia de varias confederaciones -sobre todo entre los principales núcleos y tanto en la Altiplanicie como en un punto remoto que es la península yucateca- demuestra que el principio federativo estaba muy extendido, siendo esto de -gran trascendencia, ya que desmiente la afirmación de que nues-tra organización federal es simplemente una "imitación extraló-gica".

^{1/}Aguirre Beltrán, Gonzalo: "Formas de Gobierno Indígena".

iii) Sus jefes eran electos por los consejos de sus respectivas tribus. Tal circunstancia corrobora la existencia de la práctica electiva, entonces limitada a los consejos de jefes, pero significativa por cuanto indica un embrión de ese sistema democrático.

Aguirre Beltrán confirma estas apreciaciones al decir que:

"En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fué la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común".

Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan y este grupo, de singular importancia, formaba precisamente la comunidad o sea la célula social. Dicho en otras palabras, el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico.

El autor mencionado, se ocupa de este punto, expresando:

"La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por "habitat" el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de "calpulli".

Y añade:

"El calpulli, constelación cultural semejante a la gens griega o al clan escocés, ha sido llamado por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado".

¿Es pues, el calpulli el equivalente de la gens griega o del clan escocés?

De ambas participa, como lo veremos por el método comparado, pero contiene singularidades que le otorgan personalidad propia.

Estas peculiaridades son las que movieron a Thompson a llamar al calpulli clan geográfico. Es, desde luego, una modalidad de clan, pero no geográfico, ni puramente aglutinado por los vínculos domiciliarios.

Se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello, un auténtico

co clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario.

Por lo tanto, no es simplemente de índole geográfica, como tampoco lo es escuetamente vecinal. De aquí que los españoles falsearon su naturaleza al designarlo barrio o parcialidad.

Los cronistas dicen de él, que era un "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje". Indica nuestro autor que:

"El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o naqual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular".

Era, por lo tanto, el calpulli, un clan totémico, con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza.

1-1.2 LA ADMINISTRACION COMUNAL DEL CALPULLI:

El calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; -administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción.

El calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo.

Sería erróneo identificarlo estrictamente con la gens griega, puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia, jefaturada por una sola persona. El calpulli -en cambio- era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno.

La existencia de una alianza o federación, siempre implica la constitución de un consejo representativo. Este principio político se ha dado indudablemente, así en las ligas de familias, como en las uniones de tribus y en la época moderna se da en las federaciones nacionales, con las cámaras y en las ligas o uniones internacionales, con sus consejos respectivos, como sucede actualmente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quiera llamárseles, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos. Uniones y consejos fueron expresiones lógicas de sus conceptos de convivencia.

En el calpulli, la alianza de familias determinó fatalmente, una forma de gobierno: la del consejo.

El era la expresión del poder social; a la manera de los consejos municipales. Pero emanando de la alianza de familias emparentadas, el consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos. Gonzalo Aguirre Beltrán hace notar que:

"...en la época colonial, estos ancianos fuerpn llamados indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente".

1-1.3 LA FUNDACION DEL MUNICIPIO CAPITAL:

El problema político más complicado que se presenta a la organización edilicia, es el del municipio-capital, refiriéndonos con ello a la administración de las ciudades que son capitales de los Estados y en especial, en nuestro caso, a la ciudad de México, que lo es de la República.

Para abordar este trascendental tema, iniciaremos el estudio con una reseña histórica de la ciudad de México, a fin de precisar las relaciones que existieron entre los poderes supremos del país y las autoridades locales, así como la competencia que correspondía, dentro de la ciudad, tanto a unos como al otro.

Existe, sobre el particular, una magnífica monografía, relativa a la organización política y administrativa del Distrito Federal, inserta en el tomo primero de la "Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, cuya Aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal", editada en 1943.

De esta reseña histórica que contiene en sus primeras páginas, re-dactado por el historiador y jurista Manuel M. Moreno, sistematizamos los siguientes aspectos interesantes:

1. El carácter sagrado dado a la urbe, fué una de las razones que determinó la importancia de Tenochtitlán. Dice el autor citado que:

"La significación que la ciudad de Tenochtitlán tuvo para la vida cultural del pueblo azteca, puede apreciarse si se considera que la ciudad era el sumun de toda la organización social de los naños, quienes consideraban que el emplazamiento de las urbes debía ser escogido por la divinidad".

Y agrega:

"La fundación de una ciudad siempre era un acto sagrado por virtud del cual, mediante fórmulas y ritos, se asociaba a los dioses al suelo donde se iba a erigir la ciudad cuyo centro ineludible, topográfico, político y cultural, era el templo, verdadero domicilio religioso del dios y de la tribu".^{2/}

La observación tiene mayor interés que el que a la ligera pudiera atribuírsele. Establece puntos de contacto con la fundación de las ciudades grecolatinas, que sin excepción, tuvieron en la urbe, en los términos sagrados, en el culto al hogar, una base rigurosamente religiosa.

Manuel M. Moreno expresa que:

"...siendo la religión el superfenómeno, al cual estaban supeditadas todas las demás manifestaciones de la vida social de aquellos pueblos, es fácil comprender que el lugar escogido por el propio dios para el establecimiento definitivo de la tribu, siempre tuvo a los ojos de sus adoradores y de los pueblos extraños, el significado de un santuario, al que debía llegarse con devoción y respeto".

Y a continuación hace la siguiente reflexión:

"Por eso fué también que el Estado Azteca se identificó con la ciudad de Tenochtitlán, como el Estado Romano se identificó en todas las épocas de su desenvolvimiento histórico con la ciudad de Roma. La ciudad era la única fuerza viva: nada sobre ella, sino los dioses; nada bajo de ella, sino los extraños sometidos por la fuerza de las armas".

Concluyendo al respecto:

"Dotada de un poderoso impulso vital, la ciudad de México, bien pronto adquirió las proporciones de una gran urbe mundial en torno de la cual, como metrópoli, gravitaba todo un mundo provinciano perteneciente a la cultura nahoa".

En efecto, la fundación de Tenochtitlán tuvo un señalado carácter religioso. Suficiente es con recordar la peregrinación larga y penosa a que se sometió ese pueblo por mandato de sus dioses, hasta encontrar el sitio señalado por la divinidad para erigir el templo, asentar el culto y cambiar en

^{2/}Ramón V. Santoyo y Manuel M. Moreno: "Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes", cuya aplicación corresponde al Departamento del D.F. México, 1943.

su torno la vida nómada por la sedentaria.

La Fundación de la ciudad señaló un nuevo ciclo en su cultura y fué el espíritu que hizo invencibles a los antiguos mexicanos, sostenidos por ese lazo que en parte alguna del Nuevo Mundo fué tan firme, tan cargado de simbolismo y tan entrañablemente ligado a sus tradiciones y creencias.

I-1.4 LA HISTORIA SOCIOPOLITICA DEL MUNICIPIO:

Lo que en nuestro caso nos ocupa, es el estudio específico de una forma sociopolítica: la del Municipio.

Para comprender sus peculiaridades, consagraremos las primeras partes del presente trabajo, a la evolución histórica que ha seguido, desde las primeras comunidades indígenas en la antigüedad mexicana, pasando por la organización municipal durante la Colonia en que se registró la introducción de las formas occidentales, para llegar a la participación de los Ayuntamientos en la independencia hispanoamericana y a la estructura, por cierto zigzagueante, del Municipio en el siglo XIX.

Nos ocuparemos a continuación de la importancia concedida a la libertad municipal dentro de los planes y programas revolucionarios, al grado de que, puede decirse, que la Revolución sostuvo insistentemente desde sus orígenes, tres principios vertebrales: el del derecho a la tierra, base de nuestro movimiento agrario, que se consagró en el Artículo 27 Constitucional y que dió origen al Código Agrario en vigor; el del derecho al trabajo dentro de un régimen de justicia social que alcanzó consagración constitucional en el Art. 123 y que fué reglamentado posteriormente por la Ley Federal del Trabajo y el de la libertad municipal, como primera escuela cívica de la ciudadanía, que alcanzó jerarquía constitucional en el Art. 115 Constitucional.

En este punto, abordaremos en extenso las discusiones originadas en el Constituyente al conocerse el tema del Municipio que aborda el mencionado Art. 115. Dicha discusión es fundamental para comprender las razones que tuvo el legislador al dar su actual estructura constitucional al Municipio mexicano. Y concluiremos la parte histórica, registrando las últimas iniciativas emanadas

de los sectores revolucionarios para llegar a dotar al Municipio de una estructura definida mediante una legislación específica, así como para sumar a la acción institucional de los ayuntamientos, la colaboración vecinal sin carácter político, para obras de interés comunal, en un nuevo capítulo que hoy por hoy se canaliza a través de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material y de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

La historia de México cobra así nuevos perfiles, ajenos a los azares de la historia militar, identificados con la trayectoria misma que ha seguido el pueblo en su vida cotidiana, sobre el escenario de lo que en forma insuperable, don Manuel Avila Camacho definiera como "el recinto de la existencia familiar del ciudadano".^{3/}

El balance histórico que el proceso del municipio arroja en México en el curso de sus vicisitudes, nos permitirá obtener conclusiones que pueden ser decisivas desde el punto de vista sociopolítico, tanto para el legislador como para el jurista, para el hombre de Estado y para el simple ciudadano.

1-3.5 EL MUNICIPIO, ASOCIACION DE VECLINDAD:

Son en extremo diversas las tesis que especialmente se han elaborado o que pudieran aplicarse, respecto al origen de la sociedad y de las primeras asociaciones políticas.

Para nosotros, todas ellas tienen importancia por lo que pudieran contribuir a explicar la forma en que se integró el municipio primitivo, no sin dejar de reconocer las diferencias específicas entre lo que llamamos propiamente sociedad, municipio y Estado.

La sociedad, según las más modernas teorías, es un tipo genérico de asociación, dentro del cual pueden distinguirse dos formas específicas: la comunidad y la "sociedad stricto sensu". En efecto, la teoría de las formas sociales sostenida en Alemania por Ferdinand Toennies y en Francia por Gastón Richard, distingue en el género sociedad, dos especies: la de comunidad y la de "sociedad stricto sensu".

^{3/}Referencia al Mensaje del Presidente Gral. Manuel Avila Camacho, emitido en Puebla, en 1° de febrero de 1941.

Como comunidad, se manifiesta en una existencia por encima de la de los individuos que la componen. La comunidad pues, se caracteriza por los siguientes hechos:

- i) Existe como cuerpo social, moldeando y definiendo a las partes que lo integran;
- ii) Es obra "de una voluntad natural, que persigue un fin que se le da y que aparece espontáneamente como una cosa natural";^{4/}
- iii) Su origen "es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales y más estables y armónicos que éstos";^{5/}
- iv) Su condición de duración "es la constante subordinación de las partes, es decir, de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común".^{6/}

Caracteriza por lo tanto a la comunidad, un sistema de fines colectivos que se impone al individuo.

Por lo contrario, en la sociedad "stricto sensu", cuyo tipo podría ser el comercio, el cambio, la voluntad individual es la que aparece preponderante. Las relaciones sociales se presentan aquí como un medio indispensable para la realización de los propios fines individuales; nada hay en ella de fines colectivos.

En resumen, para Gastón Richard:

"La comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el Estado, se sirve de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuales".

El primer tipo de comunidad es la familia.

En consecuencia, lo que interesa a nuestro estudio, dentro del tipo genérico de asociación, es la forma específica de la comunidad.

Es lo que, sin discusión, se conceptúa actualmente como grupos naturales dentro de los tipos de agrupación social. Su base es la de los vínculos naturales y forman dos subtipos:

- Los de parentesco, fincados en la sangre y en el matrimonio; y
- Los locales, fincados en el domicilio.

En contraposición a los grupos naturales, se dan los grupos funda-

^{4/}Referencia al Mensaje del Presidente Gral. M.A. Camacho, emitido en Puebla en 1° de febrero de 1941.

^{5/}Sergio Fco. de la Garza: "El Mugicinin. Historia, Naturaleza y Gobierno".

^{6/}G. Richard: op.cit.

dos -transitorios y permanentes-, denominados así por sociólogos como Joachim Wach y en los que, para Ferdinand Toennies cabrían los tipos de sociedad "stricto sensu", constituidos particularmente por las asociaciones mercantiles.

En el presente estudio, nuestro interés se circunscribe a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural o sea a los que se fincan en los vínculos naturales, pero que, con el Municipio, llegan a consagrarse con calificación política.

Dentro de éstos, los de parentesco se dan en la familia, en el clan, en la tribu y en la confederación de tribus como entre los iroqueses y en el Sudán, hasta constituir verdaderos estados tribales.

En cuanto a los vínculos de parentesco o sea a los derivados de la sangre o del matrimonio, se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades e intereses comunes: educación, alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

Salta a la vista que el clan y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestándose inmediatamente lo que llamamos el municipio primitivo de carácter agrario, o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por ello, para nosotros, el Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria.

Ahora bien, dentro del concepto de Municipio, es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio político.

Puede darse el caso como el de la ciudad de México, en donde habiendo perdido el municipio su carácter político, vuelve a quedar exclusivamente como realidad sociológica, o sea subsistiendo como municipio natural. Pierde así la entidad municipal su calidad de miembro del Estado y sociológicamente regresa a su forma primitiva, o sea, a no encauzar por la vía política a las energías sociales de dicha agrupación local.

En resumen:

Hablamos de un "régimen premunicipal", cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fundados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Hablamos del "municipio primitivo" al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos de organización local fundada en clanes, tenemos el calpulli azteca, el uji japonés y el mishpacha del antiguo Israel.

Precisamente Max Weber⁷⁷ asienta que "la antigua polis tenía como base, en primer lugar, la organización en clanes". Agrega que,

"también en la polis antigua, el individuo es ciudadano, pero, en los comienzos, solo como miembro de su clan"

Y cita el caso de Atenas en que:

"el que pretendiera un cargo, tenía que señalar un centro cultural de su clan para que fuera considerado como apto".

Además, a Weber debemos la observación muy importante de que en las formas de asociación tradicionales, el clan es de sentido ritual; la "phratría" es de carácter militar y la tribu es más bien de carácter político. O sea que en la constitución de la asociación local, la base de organización fué gentilicia, pero las federaciones o alianzas locales fueron exclusivamente de carácter militar, político y económico.

Por otra parte, hablamos del "municipio natural" al referirnos a la 77Max Weber: "Economía y Sociedad".

comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

Y hablamos del "municipio político" al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

Una vez establecido el grupo local, las relaciones sociales mantienen en vigencia a la asociación de vecindad. Esas relaciones sociales que en el municipio son de índole vecinal, pueden estratificarse con el desmesurado crecimiento urbano, hasta hacer pasivo el vínculo domiciliario.

Las instituciones políticas en las asociaciones locales y nacionales, se diferencian desde un principio. Nos dice Max Weber:

"Ya la antigua polis, se fué convirtiendo en la mente de sus ciudadanos de modo creciente en un ayuntamiento de tipo "Instituto". Pero de un modo definitivo se destacó el concepto de "ayuntamiento" por oposición al de estado, cuando las ciudades se articulan dentro del gran Estado helenístico romano que por otra parte, les arrebató su autonomía política. La ciudad medieval, por el contrario, fué desde sus comienzos una - - - "commune", independientemente del grado de claridad con que se tuviera conciencia del concepto jurídico de corporación".

En este punto hay que insistir en que la forma de gobierno que constituyen los "ayuntamientos" es la más pura expresión del carácter de asociación que los sustenta.

Queda pues definido el municipio, en su origen, como específica agrupación natural de tipo local, así como la nación es la típica agrupación que sustenta al Estado. Indudablemente, que no todos los Estados son nacionales, ni todas las naciones son Estados, pero como producto sociológico, la nacionalidad tiende a expresarse en unidades políticas y como señala el Lic. López Portillo: "el Estado moderno tiende a ser expresión de una nacionalidad que lo sustenta".^{8/}

Por otra parte, sería innecesario insistir en el hecho de que el municipio es la institución politicosocial más íntimamente conectada con la vida del ciudadano. El Estado como afirma Jellinek no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que denominamos "asociaciones". La más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación

^{8/}José López Portillo: "Apuntes del Curso de Teoría del Estado". Impartido en el año de 1953 en la Facultad de Derecho -UNAM-, México, D. F.

municipal.

Este contemplar al individuo no ya en sí, sino como integrante de una asociación, es lo que afianza el concepto de Estado y da motivo al surgimiento del Derecho Público.

1-2 LOS CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA:

1-2.1 EL PRIMER AYUNTAMIENTO DE NUESTRO CONTINENTE:

Para la mentalidad castellana de principios del siglo XVI, la Reconquista se prolongaba en la Conquista de nuevos horizontes habitados por los infieles. Si en la empresa de la Reconquista, las Cartas Pueblas habían sido una vía natural para el usufructo de nuevas tierras destinadas a la erección de centros urbanos, en el intento de conquistar las Indias Occidentales, ese mismo camino parecía el más expedito, justificándose con la fundación del Consejo Municipal, derivado precisamente del Concilio comunero de la Reconquista.

Paralelamente a las Cartas Pueblas, los Fueros establecieron un precedente en materia de milicias comunales, ya que siglos atrás, ante idéntica situación de colindancia con enemigos de la fé cristiana, los municipios habían dispuesto de fuerza armada para atender a su defensa.

Adentrado en la significación del poder municipal, ya que habiendo sido el Alcalde Mayor en Santiago de Cuba, Hernán Cortés optó por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el Municipio, de todos los poderes que le hacían falta en el propósito de convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado.

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar a que el transplante de las normas españolas de convivencia fuera de lo más accidentado. Por esto, desde que se entra a indagar la significación del primer Cabildo establecido en estas tierras, es necesario seguir una trama de intrigas que dió motivo a su instalación.

Los conquistadores debieron actuar muchas veces por cuenta propia, pero siempre en representación del rey de España que, por la bula "Intercaetera" del papa Alejandro VI y de fecha de 3 de mayo de 1493, tenía reconocido el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas. De aquí que, cuando el Gobernador de Cuba, Diego Velázquez, confirió a don Hernando la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al Occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fué legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la Isla Española, invocó como primer poderdante al rey de España.

Ya en su recorrido por la Isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez, que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Fue en estas circunstancias nada propicias, que en 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

Después de una serie de incidentes en la costa sureste, impulsadas posiblemente por los "traicioneros vientos" de que hablaría muchos años después el capitán Barnett, las naves entraron en la bahía de Veracruz, hábilmente conducidas por Antón de Alaminos.

Cuando los bergantines de blancas velas hubieron echado anclas entre las olas azules de la costa, se extendieron ante la vista del Conquistador las playas arenosas y la vegetación tropical de tierra firme.

No era la primera vez que se pisaba el macizo continental. Sin embargo, la expedición alcanzaba relieves tentadores, por las noticias que pronto se confirmaron, de las enormes riquezas de la corte del gran Moctezuma⁹⁷

Mientras tanto, el gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza.

Enterado de esto don Hernando, preparó su plan, pensando seguramente que, en la lucha entre dos ambiciosos, debía vencer el más astuto.

Aquel natural de Medellín, refinado a la manera maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer Ayuntamiento en la América continental, con el 97/Bernal Díaz del Castillo: "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España.

objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda ingerencia del gobernador de Cuba.

Fue así que mandó buscar un lugar apropiado para fundar la ciudad, encontrándolo Montejo en un paraje llamado Quiahuiztla. Más sin embargo, cuando Cortés dió la orden de marchar a ese sitio, surgió el descontento entre un grupo de ejército adicto a Velázquez.

Evitar el fracaso de sus planes, fué lo que lo movió a anunciar que al día siguiente embarcarían para volver a Cuba. Pero esa misma noche, sus amigos ganaron simpatizadores y a la mañana del nuevo día -22 de abril de 1519- pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. Para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

A la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en Viernes Santo de la Cruz y para que nadie osara protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy.

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar sus poderes que le habia conferido Velázquez, declaró que habian cesado, dándole en representación del rey la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor.

Es de notarse que, con el nuevo nombramiento de Justicia Mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del Municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba, pronto a ejercer represalias sobre su ex-secretario.

Comenta Orozco y Berra que,

"...por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española; conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no recono

cía más superior que al soberano y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del Cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse: como vecinos de la Puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente al Justicia Mayor¹⁰

De tal suerte quedó instalada la primera población europea en lo que había de llamarse Nueva España y que fué también la primera en la América Continental. La carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de 10 de julio de 1519.

1-2.2 EL MUNICIPIO AUTORIZA LA CONQUISTA:

El primer Ayuntamiento establecido en tierras mexicanas, hace recordar el papel del municipio peninsular de la Reconquista. Uno como otro llenaban necesidades militares y políticas, a las que se ajustaban los vínculos de vecindad. Muchos municipios españoles y más tarde una gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita, es decir, a la inversa de como normalmente se forma y conforma la vida local.

Aquí, como en toda empresa de colonización, la asociación de vecindad, fué preconcebida. No fué un fruto espontáneo. Fué parte de un plan y obedecía a éste.

En España, el Municipio fué la base de la Reconquista. En América, el Municipio constituyó el cimiento de la Conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz.

La "tradición comuenera de Castilla" que ahora no sin razón José Vasconcelos,¹⁰ se había injertado en el tronco joven de América, si bien ya había comenzado a dar sus frutos en la Española y en Cuba.

No obstante las circunstancias en que se introdujo el sistema municipal de Occidente, sus raíces se aferrarían con vigor insospechado. Por esto dice Priestley que:

10/José Vasconcelos: "La Tormenta".

"Sin falta alguna de vitalidad comenzó a funcionar la organización municipal de Castilla, transmitida a América poco después de la venida de Colón. Los primeros conquistadores trajeron al Nuevo Mundo un tradicional amor de libertad y un espíritu de vigorosa autonomía local que daba hermosas esperanzas de robustecerse en el territorio conquistado y colonizado".^{11/}

En Cuba, las municipalidades alcanzaban en sus primeros tiempos "importancia y significación"^{12/} y la celiba de El Templete, emblema de la villa de La Habana, había de ser considerada como el más antiguo y permanente símbolo de las libertades ciudadanas en Cuba.^{13/}

En las provincias del Río de la Plata, la ganadería pulverizaba el espíritu comunal, pero en Buenos Aires, el Cabildo atendía al sustento de la población en épocas de escasez y en Corrientes, la municipalidad había de tomar medidas "para la enseñanza profesional de los menores en los talleres reglamentados de la época".^{14/}

En El Salvador, el sistema municipal implantado en 1525, adoptaba sus primeras medidas económicas y de carácter social.^{15/}

El panorama municipal en América, se extendía a partir de la instalación del primer Ayuntamiento de tierra firme, en Veracruz, antecedido de la fundación de los municipios insulares, en las Antillas.

1-2.3 EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN EL VALLE DE MEXICO:

Después de setenta y cinco días de sitio, una vez transpuesto el crucial 13 de agosto de 1521 y mientras se arrasaba la antigua y gran Tenochtitlan, Cortés instaló en Coyoacán un Ayuntamiento, no sabiéndose la fecha exacta en que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros de Cabildo, que solo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524, en que el pro

^{11/}Herbert Ingram Priestley: "Municipalidades Coloniales Españolas".

^{12/}Emilio Roig de Leuchsenring: "Historia de La Habana".

^{13/}Nota de Ferrando Ortíz.

^{14/}Nota de Hernán F. Gómez.

^{15/}Jorge Larde: "IV Centenario de la Fundación de San Salvador", 1925.

pío Ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México.

Fué por disposición de Cortés, que se instaló el primer Ayuntamiento metropolitano en el mismo edificio que ocupaba su cuarte'l general en Coyoacán. Ahí sesionó de agosto de 1521 a marzo de 1524, en que fué trasladado a México, "luego que la ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada".

Jesús Galindo y Villa, en su Historia Sumaria de la Ciudad de México, expresa al efecto:

"Montones de cadáveres, edificios desmoronados, desolación y muerte espues del memorable 13 de agosto de 1521. En consecuencia, no pudieron los conquistadores instalarse luego en la vieja Capital, resolviéndose Cortés a retirarse a la cercana Villa de Coyoacán -Coyoacán-; empero, como lo hizo al fundar Villa-Rica, también lo repitió en este caso: nombró Ayuntamiento que legalizara los actos de su gobierno; quedaron designadas las primeras autoridades y después existió la Ciudad". Y agrega: "Quienes fueron los primeros regidores del primer Ayuntamiento Metropolitano. Por desgracia, los primeros libros de Actas-Cabildo se perdieron y los que se conservan en nuestro rico Archivo Municipal, empiezan el lunes 6 de marzo de 1524"¹⁶.

(La fecha que señala Galindo y Villa, es errónea, como veremos más adelante).

1-3 EL COLONIAJE Y LA VECINDAD:

1-3.1 LAS PRIMERAS ORDENANZAS MUNICIPALES:

En lo relativo a la organización municipal, su primer documento lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el escribano real Diego de Godoy. Desde el punto de vista legislativo los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés, de 1524 y 1525. Las de 1524 disponían:

- 1) La obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar, graduando las armas que había de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento y que cada cuatro meses había de pasar revista, o hacer alarde, como entonces se decía, ante los alcaldes y regidores de cada villa. (De la primera a la quinta ordenanza):

¹⁶/Jesús Galindo y Villa: "Historia Sumaria de la Ciudad de México".

- ii) Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieren, debían de sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil sarmientos por cada cien indios y que si tenían otras plantas de Castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado. (De la sexta a la octava ordenanza).
- iii) Que los dueños de repartimientos debían cumplir con la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenándoles que los manden a los monasterios a ser educados y alimentados a costa del encomendero. Si no hubiere monasterio, habían de proveer a dicho fin por medio de sacerdote o persona instruída en la religión católica y cuando hubiere varios vecinos que tuvieren repartidos un número tan pequeño de indios que no les diere para pagar a un clérigo, deberían de reunirse varios para costearlo. (De la novena a la décima tercera ordenanza).
- iv) La prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios el pago del tributo en oro. (Décima cuarta ordenanza).
- v) La obligación a los españoles, de residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí. Daba seguridades de que el repartimiento se tendría por juro de heredad para ellos y sus sucesores y ordenaba que los que fueren casados en España, mandaran por sus mujeres y los que no lo fueren deberían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas y en el mismo plazo todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad. (De la décima quinta a la décima octava ordenanza).
- vi) Sobre la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores que hasta entonces no los hubieren recibido. (Décima novena ordenanza).

En las ordenanzas de 1525 se disponía:

- i) Que en cada villa debía de haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Los nombramientos habían de hacerse el primero de enero de cada año.
- ii) La prohibición a los rescatadores, de comprar las mercancías que llegaren a la villa, sino después de treinta días.
- iii) Que había un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas -- las ventas, cuidando que se vendieran las cosas al precio que ellos fijaran y señalando los lugares donde había de tirarse la basura.
- iv) El abasto de carne, que se remitaba por pregon hasta adjudicarlo a quien hubiere ofrecido dar la carne más barata.

Se prohibía matar los animales en ningún otro lugar que no fuera el designado al efecto, el cual debía de estar fuera de la población situado de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.

- v) La hortaliza, el pan y el pescadero habían de venderse precisamente en la plaza pública y el pan había de tener el peso y el conocimiento señalados por el consejo.
- vi) Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa.
- vii) Que todos los vecinos tenían que residir en su villa a lo menos en las pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.
- viii) Que el consejo era el único que tenía facultades de dar tierras para labor, ganado o solar para casa.
- ix) Que ningún sitio de ganado podía darse a distancia menos de media legua de cualquiera sembradura de españoles o de indios. Que los dueños debían de tener fierro para marcarlo, debidamente registrado ante el escribano de la Villa.
- x) Que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y que el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto.

17/

Estas fueron las primeras disposiciones municipales, expedidas en la Nueva España en 1524 y 1525.

A N E X O II

ORDENANZAS MUNICIPALES QUE ANTECEDEN -

A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DEL -

MINICIPIO.

Fué la sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836 la que...

"Consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y las casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales les conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos" 14/

Textualmente, las Leyes Constitucionales de 1836, establecían en materia municipal:

Art. 22 Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los habían el 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.

3/ Bases Constitucionales, Arts. 8 y 9

4/ Miguel S. Macedo: "El Municipio en México y su Evolución Social" Tomo 1

pectivos.

Art. 23 Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley -dictada el 20 de marzo de 1837-. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Art. 25 Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de Salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e Inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26 Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas; el Art. 30 preceptúa: Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son consejos, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección."5/

La reglamentación respectiva había de ser objeto de la Ley de 20 de marzo de 1837.

11-1.1.1.1 Las Bases Orgánicas:

"Las bases del programa del ejército en Tacubaya -dice don Justo Sierra- son un curiosísimo momento de la diplomacia hipócrita del pretorianismo..."6/

La lucha se había desatado en el seno mismo del grupo conservador, dividido en facciones que vergonzosamente se disputaban el poder por me-

5/Dublán y Lozano: "Colección de Leyes y Decretos", tomo III.

6/Justo Sierra: "Evolución Política del Pueblo Mexicano", en: Obras Completas del Maestro Justo Sierra -Crítica y Artículos Literarios-, UNAM, -- 1948. Tomo II, México, D.F.

dio de la intriga y de los pronunciamientos.

El Plan de Tacubaya postuló la reunión de un nuevo Congreso. Triunfante el movimiento y de acuerdo con sus bases, se instaló la Asamblea Legislativa en junio de 1842, formulando un Proyecto de Constitución que se desentendió del problema municipal, pues ninguna mención en concreto se encuentra en su articulado sobre el régimen edilicio.

Sin embargo, el Proyecto de Constitución no pasó de la iniciativa, ya que el Congreso quedó disuelto en diciembre del mismo año de 1842.

En su lugar se instaló una Junta Nacional de Legisladores, integrada por sesenta y nueve personas, que en 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código centralista, conocido por el nombre de "Bases Orgánicas de la República Mexicana".

Su artículo 4° se ocupó del régimen municipal, estableciendo que:

"El territorio de la República se dividirá en Departamentos y es tos en Distritos, Partidos y Municipalidades".

Los Departamentos quedaron a cargo de Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos.

El artículo 134, fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, estableció las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal.

Así como los Departamentos eran regidos por Gobernadores nombrados por el Presidente, los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sean los Prefectos; los Partidos, por los Subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos.

Restablecimiento del Federalismo:

El restablecimiento del Federalismo reinstaura a su vez, con carácter transitorio, la vigencia de la Constitución de 1824, por decreto de 22 de agosto de 1846, expedido por el Gral. Mariano Salas, Jefe del Ejército Libertador Republicano.

Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional del 24, en tanto convoca al Sexto Constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846 que votó el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 24 de octubre del propio año.

Los Estados sustituyeron a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la Institución de las Prefecturas.

En cuanto al territorio metropolitano, el artículo 6° del Acta de Reformas de 1847 disponía que mientras tuviese categoría de Distrito Federal, disfrutaría de voto en la elección de Presidente de la República y del derecho de nombrar sus representantes ante el Senado.

"Durante esta época, se observa una intensa actividad legislativa, o más bien dicho, de reglamentación."⁷

De entre los numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales expedidos en aquel tiempo, cabe citar los siguientes:

- Reglamento para los celadores de la policía municipal, 26 de mayo de 1848;
- Reglamento del rastro, abril de 1850;
- Ordenanza del ramo de carnes, abril de 1850;
- Reclamaciones contra las providencias de los Ayuntamientos, 20 de julio de 1850;
- Sobre aguadores, 16 de diciembre de 1850;
- Sobre que tengan letrinas y albañales las casas y accesorias en las calles donde hay atarjeas, 10 de septiembre de 1851.

⁷Manuel M. Moreno: "Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del D.F.", en: Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, etc., Méx., 1943.

Conviene aclarar que esta intensa actividad de reglamentación, se debió al funcionamiento de una comisión especialmente encargada de la revisión de Ordenanzas Municipales de la ciudad de México, según consta en la Memoria del Ayuntamiento correspondiente al año de 1845. Al efecto, se dice:

"La comisión encargada de este punto, considerando que era absurdo que restablecido el Sistema Federal que ensancha las facultades de las autoridades locales, se observasen las mezquinas e indigestas ordenanzas dadas en tiempo del centralismo, consultó al Ayuntamiento y este cuerpo aprobó que no subsistieran estas ordenanzas y que entre tanto se formaban las nuevas, rigieran las dadas por el gobierno español y que aunque emanadas de una monarquía absoluta, conceden al Ayuntamiento más facultades y franquicias que las dadas por las autoridades republicanas en 1840."8/

De aquí el empeño puesto en reglamentar con nuevo sentido los diversos ramos del régimen local, abarcándose inclusive, las actividades de los escribientes públicos o evangelistas, por reglamento de 14 de enero de 1852.

De todos los citados ordenamientos, debe hacerse especial mención respecto al que regula el funcionamiento del rastro de la ciudad y la libre introducción de carne, según lo dispuesto por el Gobernador del Distrito Federal, Coronel Miguel Ma. de Azcárate. En materia de libre introducción, se ratifica la prevención del año de 1813; en cuanto a la matanza, la no ejecutada en el rastro era considerada como clandestina; se reglamentaba la venta de la carne y como complementaria, se expidió la Ordenanza del ramo de Carnes.

La Segunda República Federal, cayó nuevamente bajo la forma de gobierno personal en manos de Santa Anna, cuando la amenaza yanqui se cernía sobre Veracruz. El vicepresidente de la República don Valentín Gómez Farfás hubo de dejar el poder por el pronunciamiento de los batallones de aristócratas llamados por el pueblo los "polkos" -alusión a la pieza de baile llamada polka, que sólo bailaba la aristocracia- que se negaron a salir de la capital para detener al invasor. El 21 de marzo de 1847, Santa Anna tomó las riendas del gobierno y así, en manos bien rudas de un sargento, obedeciendo a una mentalidad de cuartel, la nación fue llevada al más grande 8/ "Memorias de los Ramos Municipales". México, 1847.

desastre de su historia, que con la pérdida posterior de La Mesilla, arrojarían el dramático saldo de tres décadas de padecimiento castrense.

En esos momentos de amargura, nuevamente el Ayuntamiento o sea la municipalidad, dió el toque de honor y de dignidad patriótica.

"Hecho culminante de este período, fue la importante función de orden social y de patriotismo que el Ayuntamiento de México desempeñó a la ocupación y a la evacuación de la Ciudad por el ejército de todo gobierno mexicano y cuidó así del orden público, como de la defensa de los ciudadanos contra las autoridades del Invasor."9/

La administración del probo don José Joaquín de Herrera, acudió en auxilio de los Ayuntamientos en esos momentos de desbarajuste interno y así en 1848 se dictó la primera ley general de Dotación del Fondo Municipal, primera

"...que se registra en nuestros anales y cuyas bases ni se se paraban gran cosa de la práctica anteriormente establecida, ni se han modificado substancialmente hasta hoy."10/

Los ramos que formaron los impuestos municipales, comprendieron: expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales. Como por otra parte se había intentado suprimir las alcabalas, el aumento de los impuestos municipales pretendía compensar a los fondos municipales que se veían reducidos a menos de la mitad, según observa don Miguel S. Macedo:

"Medio siglo más tarde -comenta dicho autor-, al consumarse de definitiva e irrevocablemente la abolición del régimen alcabalatorio (1896), volvía a ser necesario entrar en combinaciones económicas para compensar a los Ayuntamientos los recursos de que el cambio les iba a privar, haciendo bajar sus ingresos."11/

En el propio año de 1843 fueron suprimidos los alcaldes municipales, subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel que debían realizar las primeras diligencias en los juicios penales. El Ayuntamiento de la ciudad de México quedó reducido a sus 16 regidores y 2 síndicos abogados.

9/ Miguel S. Macedo: "El Municipio en México y su Evolución Social", t.1.

10/ Ibidem.

11/ Ibidem.

A N E X O I I I

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS —

AYUNTAMIENTOS.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

TITULO SEGUNDO	-	REGIMEN GUBERNAMENTAL.
CAPITULO PRIMERO	-	DE LA INTEGRACION E INSTALACION DE AYUNTAMIENTO.

ARTICULO 25: Los municipio son independientes entre sí y ejercen sus atribuciones dentro de los límites de su territorio. Se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa, con representación proporcional y en su caso por quienes los substituyen en términos de la Ley no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

ARTICULO 26: Los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por :

- i) Un Presidente, un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta de ciento cincuenta mil habitantes;
- ii) Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil hasta quinientos mil habitantes.

iii) Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitantes.

ARTICULO 27: Para ser miembro del Ayuntamiento, se requiere cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política Local.

ARTICULO 28: Los cargos de elección popular son irrenunciables. Las personas que sean designadas para servir a los cargos municipales que no tengan el anterior carácter, podrán excusarse o renunciar a los mismos, por causas justificadas que calificará el propio Ayuntamiento.

ARTICULO 29: El día quince de diciembre del último año en su ejercicio, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el Presidente del mismo informe acerca de los trabajos realizados durante la actuación del propio Cuerpo Edilicio.

A las diez horas del día 30 del propio mes de diciembre el Presidente saliente o el representante designado por el Ejecutivo, tomará la protesta consignada en el Artículo 171 de la Constitución Política del Estado, al Presidente Municipal electo para el período siguiente, quien a su vez hará de inmediato otro tanto con los demás miembros del Ayuntamiento, propietarios igualmente electos y a continuación dará lectura a su Plan y Programa de Trabajo.

El Ayuntamiento saliente invitará a los Poderes del Estado, funcionarios y empleados residentes en el municipio, así como a los vecinos de éste, para que asistan a dicha ceremonia, así como a la toma de posesión y seguirá fungiendo hasta el momento mismo en que esta última se realice conforme lo determinan los artículos siguientes:

ARTICULO 30: A las nueve horas del primer día del año siguiente en el que se hayan afectuado las elecciones municipales, el Ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del entrante, que hubieren rendido la protesta de Ley como lo establece el Artículo anterior. Inmediatamente después del nuevo Presidente hará la siguiente declaratoria:

"Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio..... que deberá funcionar durante los años de....."

A continuación el Ayuntamiento saliente entregará al entrante los fondos Municipales mediante el corte de caja respectivo, así como inventarios, cuya verificación podrá hacerse desde luego por los miembros de ambos Ayuntamientos, o dentro de los tres días siguientes, si lo acepta el segundo.

ARTICULO 31: Cuando uno o más miembros del Ayuntamiento entrante no se presentaren al acto de protesta, sin acreditar justa causa para ello, el Presidente saliente, o el representante designado por el Ejecutivo, o en su ausencia de éstos el miembro de mayor categoría del Ayuntamiento entrante y que esté presente, exhortará con carácter urgente a los miembros propietarios electos para que se presenten en un término de tres días como máximo, pero si éstos no lo hicieren así, se llamará a los suplentes, los que definitivamente substituirán a los propietarios.

ARTICULO 32: Si tomadas todas las medidas que se mencionan en el Artículo anterior, no se integrase el día de la toma de protesta el Ayuntamiento entrante con la mayoría de sus miembros, cualquiera de las personas señaladas en dicho artículo, por los medios posibles dará cuenta inmediata al Ejecutivo del Estado para que éste, en un plazo pe rentorio de cinco días, instale el Ayuntamiento y de no ser posible, la Legislatura Local o la Diputación Permanente, a propuesta del Ejecutivo del Estado, designará los miembros faltantes necesarios para inte grar el nuevo Ayuntamiento. Entre tanto el Gobernador del Estado dicta rá las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden pú blico en el Municipio y de estimarlo necesario podrá designar una Jun ta Municipal para que se encargue provisionalmente de la admnistración del Municipio hasta en tanto se designe a los nuevos miembros y además para cubrir cualquier vacío de poder que pudiera presentarse.

ARTICULO 33: Aunque no se presentare la mayoría de los miembros del Ayuntamiento saliente, a los actos de protesta y toma de posesión, el Presidente entrante realizará tales actos ante el Presidente o cual quera otro miembro del Ayuntamiento saliente, o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado.

ARTICULO 34: Cuando por cualquier circunstancia especial, no se verifique la elección de algún Ayuntamiento o se hubieren declarado nulas las elecciones, el Gobernador del Estado propondrá desde luego a la Legislatura Local o a la Diputación Permanente la designación de un Ayuntamiento Provisional.

ARTICULO 35: Cuando después de instalado un Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, ya sea por imposibilidad física, licencia, suspensión o revocación del mandato de los propietarios y suplentes, el Presidente Municipal o el que haga las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que la Legislatura o la Diputación permanente haga la designación de los miembros sustitutos a propuesta del propio Ejecuti vo.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, y por ende el municipio quedará privado de sus funciones y carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura Local de entre los vecinos la designación de un Consejo Municipal que concluirá el período respectivo.

ARTICULO 36: Los Ayuntamientos provisionales y Consejos Municipales tendrán las facultades y obligaciones que la Ley impone a los Avuntamientos designados en Elección popular, así como el mismo número de miembros y denominaciones.

ARTICULO 37: Los Ayuntamientos para dar solución a los problemas municipales podrán auxiliarse por:

- I.- *Las comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal; y*
- II.- *Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana.*

Los Consejos tendrán las atribuciones que les confiere esta Ley, sus Reglamentos y el Ayuntamiento.

ARTICULO 38: El Ayuntamiento residirá en la Cabecera Municipal y solamente con aprobación del Congreso Estatal, podrá trasladarse a otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales del mismo.

CAPITULO SEGUNDO

DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

ARTICULO 39: Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros. Puede asimismo, declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

ARTICULO 40: Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la Ley no lo exija.

El que presida la sesión, siempre tendrá voto de calidad.

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la Ley. Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el Presidente Municipal, o por el sustituto legal del mismo.

Las sesiones de los Ayuntamientos, constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refiera a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, éstos constarán integralmente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos las mismas, los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes.

ARTICULO 41: Para lo no proveniente en esta Ley sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos, se estará a las disposiciones de sus respectivos Bandos Municipales y Reglamentos del Ayuntamiento.

CAPITULO TERCERO

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

ARTICULO 42: Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Formular el Bando Municipal, Reglamentos, Circulares

y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que conanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley.

- II.- Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, o modificar la división existente.
- III.- Otorgar, con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población, la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta Ley.
- IV.- Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta Ley y sus Reglamentos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del Estado.
- V.- Crear los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la ejecución prestación de los servicios públicos municipales.
- VI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.
- VII.- Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal.
- VIII.- Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo.
- IX.- Convocar a elección de los miembros de los consejos de Colaboración municipal o de Participación Ciudadana y Delegados Municipales.
- X.- Crear y Reglamentar el funcionamiento de los Consejos de Colaboración o de Participación dentro del Municipio.
- XI.- Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.
- XII.- Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares.
- XIII.- Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento a propuestas del Presidente Municipal y removerlos por justa causa.
- XIV.- Formular la Iniciativa de Ley de Ingresos remitiéndola a la Legislatura del Estado por conducto del Ejecutivo para su aprobación, dentro del término que señala el Artículo 143 de la Constitución Política local.

Aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles.

- XV.- Celebrar los convenios de asunción de funciones de colaboración, de ejecución y operación de obras y de prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social del Municipio lo haga necesario, con el Estado, con otros Municipios de la Entidad, o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación a través del Ejecutivo, así como los de administración de contribuciones con el Estado.
- XVI.- Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio.
- XVII.- Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afectan los ingresos de las posteriores administraciones municipales.
- XVIII.- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal.
- XIX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado.
- XX.- Dotar de panteón a los centros de población que exceden de quinientos habitantes.
- XX Bis.- Aprobar e impulsar en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal.
- XXI.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planear y regular de manera conjunta y coordinada los centros de zona conurbada y expedir los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.
- XXII.- En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que le señalen ésta u otras leyes y reglamentos.
- XXIII.- Constituir o participar en empresas paramunicipales y Fideicomisos.

ARTICULO 43: No pueden los Ayuntamientos:

- I.- Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del Municipio, sin sujetarse a las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.
- II.- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura.
- III.- Cobrar los impuestos municipales mediante iguala.
- IV.- Retener o intervenir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública.
- V.- Tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio.
- VI.- Conceder empleo en la Administración Municipal a los miembros del Ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, parientes en línea colateral, hasta el segundo grado y parientes por afinidad.
- VII.- Donar bienes patrimonio del Municipio, salvo las excepciones establecidas en la presente Ley.
- VIII.- Fijar sueldos a los empleados y funcionarios municipales en base porcentaje sobre los ingresos; y
- IX.- Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados sin que previamente se concluyan éstos.

CAPITULO CUARTO

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES:

ARTICULO 44: El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- Promulgar y publicar el Bando Municipal.
- II.- Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
- III.- Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos.
- IV.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes.

- V.- Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.
- VI.- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y jefes de Departamentos Municipales.
- VII.- Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales, se integran y funcionen en forma legal.
- VIII.- Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana y Comisiones Municipales.
- IX.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal.
- X.- Vigilar que la inversión de los fondos Municipales se aplique con estricto apego al presupuesto.
- XI.- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.
- XII.- Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal.
- XIII.- Visitar los poblados del Municipio, en compañía de las personas que presidan las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al Ayuntamiento para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución.
- XIV.- Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario.
- XV.- Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste.
- XVI.- Informar el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la Administración Municipal y de las labores realizadas durante el año.
- XVII.- Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera; y
- XVIII.- Todas las demás que le concedan las Leyes, Reglamentos o el propio Ayuntamiento.

ARTICULO 45: No pueden los Presidentes Municipales:

- I.- Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados.

- II.- Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Egresos u otras disposiciones legales.
- III.- Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en loi de carácter penal.
- IV.- Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas.
- V.- Ausentarse del Municipio sin licencia del Ayuntamiento excepto en aquellos casos de urgencia justificada.
- VI.- Cobrar personalmente o por interpusita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta de la Tesorería Municipal, conserve o tenga fondos municipales.
- VII.- Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; y
- VIII.- Residir, durante su gestión fuera del territorio municipal.

ARTICULO 46: Para el cumplimiento de sus actividades el Presidente Municipal, podrá en cualquier tiempo auxiliarse de los demás integrantes del Ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias.

ARTICULO 47: El Presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, en los siguientes casos:

- a) Cuando el síndico esté impedido legalmente para ello; y
- b) Cuando se niegue a asumirlo; en este caso se obtendrá la autorización del Ayuntamiento.

- LOS SINDICOS:

CAPITULO QUINTO

DE LOS SINDICOS

ARTICULO 48: Los síndicos de los Ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

- II.- La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.
- III.- Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones venidos por las leyes respectivas.
- IV.- Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado.
- V.- Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados.
- VI.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
- VII.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga lle nando todos los requisitos legales y conforme al Presupuesto respectivo.
- VIII.- Vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo.
- IX.- Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectivo, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
- X.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal.
- XI.- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería.
- XII.- Practicar, a falta de los agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas.
- XIII.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles, e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos.
- XIV.- Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurren, y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio Síndico o el Ayuntamiento.
- XV.- Regularizar la propiedad de los bienes municipales.
- XVI.- Asociarse a las comisiones; cuando se trate de dic-

támenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio.

XVII Bis.- Vigilar que los responsables de las comisarías, obsequen estrictamente la Constitución General de la República y la Particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

En el caso de que sean dos los Síndicos que se elijan uno estará encargado de los ingresos a la Hacienda Municipal y el otro de los egresos. Para tal efecto, el primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones V, VIII y IX y el segundo las contenidas en las fracciones III y VII, entendiéndose que ejercerán indistintamente las demás.

XVIII.- Las demás que le conceda o imponga la Ley, Reglamentos o el Ayuntamiento.

ARTICULO 49: Los Síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en arbitrios, y hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento.

- LOS REGIDORES:

CAPITULO SEXTO

DE LOS REGIDORES

ARTICULO 50: Son facultades y obligaciones de los regidores, las siguientes:

- I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.
- II.- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley.
- III.- Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento.
- III Bis.- Vigilar y atender el ramo de conservación de desarrollo y fomento agropecuario y forestal.
- IV.- Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal.
- V.- Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal.

VI.- Las demás que le otorga esta Ley y su Reglamento.

CAPITULO SEPTIMO

DE LAS COMISIONES

ARTICULO 51: Para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, se designarán comisiones entre sus miembros.

Los responsables de las comisiones serán nombrados por el propio Ayuntamiento a la propuesta del Presidente Municipal

ARTICULO 52: Las comisiones propondrán al Ayuntamiento los proyectos de solución a los problemas de su conocimiento, a efecto de atender todos los ramos de la administración municipal.

ARTICULO 53: Las comisiones serán:

- I.- De Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, cuyo responsable será el Presidente Municipal.
- II.- De planificación y desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal.
- III.- De Hacienda, que presidirá el Síndico, cuando sean dos esta Comisión se distribuirá entre ambos conforme al Artículo 48 y a lo que determine el Ayuntamiento.
- IV.- De agua, drenaje y alcantarillado.
- V.- De mercados, centrales de abasto y rastros.
- VI.- De Limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario.
- VII.- De alumbrado público.
- VIII.- De obras públicas y conservación de poblados y centros urbanos.
- IX.- De fomento agropecuario y forestal.
- X.- De parques, jardines y cementerios.
- XI.- De cultura y Educación Pública.
- XII.- Aquéllas otras que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.

ARTICULO 54: Las comisiones carecerán de facultades ejecutivas y los asuntos, disposiciones y acuerdos que no estén señalados expresamente para una comisión, quedarán al cuidado de la Comisión de Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito.

TITULO TERCERO

ORGANISMOS AUXILIARES

CAPITULO PRIMERO

DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

ARTICULO 55: Las Autoridades Auxiliares Municipales, actuarán en sus respectivas jurisdicciones, como Delegados de los Ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta Ley, el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos del lugar donde actúen, conforme lo determinen los Bandos Municipales respectivos.

ARTICULO 56: Para los efectos de esta Ley, son Autoridades Auxiliares Municipales:

- I.- Los Delegados Municipales en los centros de población del Municipio.
- II.- Los Subdelegados Municipales, en los lugares comprendidos dentro de la jurisdicción de la Delegación, cuando sean necesarios.
- III.- Los Jefes de Sector o Sección; y
- IV.- Los Jefes de Manzana.

ARTICULO 57: Por cada Delegado y Subdelegado, habrá un suplente.

ARTICULO 58: El procedimiento para la designación de Delegados y Subdelegados será el siguiente:

- I.- El Ayuntamiento someterá a la consideración de los vecinos una terna de personas ampliamente reconocidas que serán candidatos para ocupar esos cargos.
- II.- Se señalará una fecha en la cual los vecinos reunidos en asambleas, votarán por alguna de las personas de la terna.
- III.- Será nombrado Delegado o Subdelegado, el que obtenga mayor número de votos y suplentes los que le sigan en votación; y
- IV.- Entrarán en funciones al día siguiente de la elección.

ARTICULO 59: Los Jefes de Sector o de Sección y de Manzana, serán nombrados directamente por el Ayuntamiento y tendrán además de las atribuciones señaladas por el Artículo 55, la obligación de elaborar,

revisar y tener actualizado un censo de población de su sector o manzana.

ARTICULO 60: Los Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector o Sección y de Manzana, durarán en su encargo tres años, pudiendo ser removidos por el Ayuntamiento en cualquier tiempo, por justa causa, llamándose a los suplentes; si éstos no se presentaren se designará a los sustitutos conforme a procedimiento establecido en el Artículo 58 de esta Ley.

CAPITULO SEGUNDO

DE LAS COMISIONES DE PLANIFICACION Y DESARROLLO

ARTICULO 61: Cada Ayuntamiento, para la solución a los problemas municipales, podrán integrar una Comisión de Planificación y Desarrollo.

ARTICULO 62: Las Comisiones de Planificación y Desarrollo tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- *Presentar proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales.*
- II.- *Formular recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos.*
- III.- *Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos contenidos en las fracciones anteriores.*
- IV.- *Comparecer ante el cabildo cuando éste lo requiera o cuando las comisiones lo estimen conveniente.*
- V.- *Proponer, previo estudio, a las Autoridades Municipales la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o su mejoramiento en ambos casos a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma.*
- VI.- *Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del Municipio, les turne el Ayuntamiento.*

ARTICULO 63: Los Ayuntamientos integrarán las comisiones de los Presidentes de los Consejos de Colaboración y Participación Ciudadana de su correspondiente municipio, y procurarán que además participen en su integración personas pertenecientes a los sectores más representativos de la colectividad, o que tengan la mayor calificación técnica en cada especialidad, cuidando en todo caso que esté formado por profesionales, técnicos y representantes de las agrupaciones civiles existentes en el Municipio.

ARTICULO 64: Las Comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán con un mínimo de tres miembros y podrán tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones.

Los integrantes de las Comisiones de Planificación y Desarrollo durarán en su encargo el período Municipal Constitucional correspondiente.

DE LOS CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL.

ARTICULO 65: En cada Municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana según lo acuerde el Ayuntamiento. Estarán integrados por tres o más miembros, fungiendo uno como Presidente. Donde existan organizaciones y agrupaciones representativas, podrán estar integradas en el Consejo.

En la organización, funcionamiento y supervisión de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, sólo podrá intervenir la autoridad Municipal.

En una misma localidad no podrán funcionar al mismo tiempo un Consejo de Colaboración Municipal y otro con la denominación de Consejo de Participación Ciudadana.

ARTICULO 66: Los Consejos serán órganos de promoción y gestión social y tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- *Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.*
- II.- *Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de bienestar social.*
- III.- *Presentar proposiciones al Ayuntamiento para las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso; y*
- IV.- *Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos Municipales de su área de jurisdicción.*

ARTICULO 67: Los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana se integrarán con vecinos del Municipio y serán electos democráticamente en la forma y términos que determine el Ayuntamiento. Durarán en su encargo tres años.

ARTICULO 68: Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana tendrán la obligación de informar mensualmente al pueblo y al Ayuntamiento sobre:

- I.- *Los proyectos que pretendan realizar.*

- II.- *El estado de las obras en proceso.*
- III.- *Las obras realizadas; y*
- IV.- *El estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la Comunidad.*

ARTICULO 69: El Ayuntamiento podrá encomendar a los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana la recolección de aportaciones económicas de la Comunidad, cuando se trate de obras realizadas de acuerdo con la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado.

En este caso los recibos serán autorizados por la Tesorería Municipal y a ésta se concentrarán sus fondos, los cuáles se aplicarán a la obra respectiva.

ARTICULO 70: Cuando uno o más de los miembros del Consejo no cumpla con sus obligaciones, el Ayuntamiento podrá convocar a nuevas elecciones para su substitución.

TITULO CUARTO

REGIMEN ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO

DE LA SECRETARIA MUNICIPAL

ARTICULO 71: En cada Ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría.

La Secretaría Municipal, estará a cargo de una persona denominada Secretario, quien no será miembro del Ayuntamiento y se designará de la terna propuesta por el Presidente Municipal.

ARTICULO 72: Para ser Secretario de un Ayuntamiento, se requiere:

- I.- *Ser Ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.*
- II.- *Haber concluido la instrucción primaria; en el caso de Municipios de más de 100,000 habitantes o Cabeceras Distritales, haber concluido la enseñanza secundaria; y en el caso de la Ciudad Capital y Municipios de más de 200,000 habitantes, se*

requiere ser pasante o tener título profesional.

- III.- Tener capacidad y honestidad suficiente a juicio del Ayuntamiento; y
- IV.- No haber sido sentenciado en proceso penal por delito intencional.

ARTICULO 73: Son facultades y obligaciones del Secretario:

- I.- Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del Ayuntamiento.
- II.- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite.
- III.- Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo mencionando en el citatorio, lugar, día y hora de la sesión.
- IV.- Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.
- V.- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el Ayuntamiento.
- VI.- Suscribir todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o del Presidente y demás miembros sin cuyo requisito no serán válidos.
- VII.- Presentar en la primera sesión de cada mes, relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuáles fueron resueltos en el mes anterior y cuáles son los pendientes.
- VIII.- Dar cuenta al Presidente Municipal de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho funcionario, o por quien éste hubiese delegado esas atribuciones, expediendo oportunamente la boleta de libertad.
- IX.- Tener una colección ordenada y anotada de Leyes, Decretos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.
- X.- Formular el inventario general de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común; expresando en el mismo todas las características de identificación; y
- XI.- Observar y hacer cumplir debidamente el Reglamento interior del Ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos.

CAPITULO SEGUNDO
DE LA HACIENDA MUNICIPAL

ARTICULO 74: La Hacienda Municipal se compone:

- I.- De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- II.- De los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios públicos municipales.
- III.- De los bienes de uso común municipal.
- IV.- De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.
- V.- De los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.
- VI.- De las rentas y productos de todos los bienes municipales.
- VII.- De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones.
- VIII.- De los réditos producidos por créditos a su favor.
- IX.- De las participaciones que perciban de acuerdo con las Leyes Federales y del Estado; y
- X.- De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales, fueron desamortizados por la Ley del 25 de Junio de 1856.

ARTICULO 75: Los capitales propios de los Municipios, no podrán ser empleados en los gastos de la administración municipal, los Ayuntamientos cuidarán de asignarlos sobre bienes raíces, o en inversiones que produzcan más del seis por ciento anual.

ARTICULO 76: La Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la Ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento.
La oficina estará a cargo de un Tesorero Municipal, que será designado por el Ayuntamiento.

ARTICULO 77: Para ser Tesorero Municipal, se requiere:

- I.- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- II.- Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo.
- III.- No haber sido procesado por delitos de carácter intencional.
- IV.- Caucionar el manejo de los fondos, en los términos establecidos por la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa; y
- V.- Cumplir con los requisitos que señalen otras Leyes.

ARTICULO 78: Los Tesoreros Municipales, tomarán posesión de su cargo, previo el corte de caja que practiquen, el cual será visado por el Presidente y Síndico del Ayuntamiento y firmado por quien reciba la Tesorería Municipal. En el mismo acto, recibirá por inventario el archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro anotados al día y la relación de deudores en todos los ramos de ingresos.

El acta y los cortes de caja e inventarios que con tal motivo se levanten, se formularán por quintuplicado, para distribuir los respectivos ejemplares en la siguiente forma: uno al Ayuntamiento, uno a la Contaduría General de Glosa, uno al Archivo de la Tesorería, uno a las personas que entreguen y uno al Tesorero que reciba.

ARTICULO 79: El Tesorero Municipal, tendrá como facultades las obligaciones siguientes:

- I.- Verificar, por sí mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de sus contribuciones municipales, de acuerdo con las disposiciones generales.
- II.- Cuidar de la puntualidad de los cobros de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos.
- III.- Tener al día los libros de caja, Diario, Cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos.
- IV.- Llevar por sí mismo la Caja de la Tesorería, cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad.
- V.- Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten.
- VI.- Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos y del Proyecto de la Ley de Ingresos Municipales, vigilando que dichos Ordenamientos se ajusten a las disposiciones

de esta Ley.

- VII.- Cuidar que las multas impuestas por las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería Municipal.
- VIII.- Pedir se hagan a la Tesorería Municipal visitas de inspección o de residencia.
- IX.- Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento.
- X.- Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la Hacienda Pública del Municipio.
- XI.- Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento, que le sean comunicados en los términos de esta Ley.
- XII.- Hacer junto con el Síndico, las gestiones oportunas en los asuntos en que tenga interés el Erario Municipal.
- XIII.- Remitir a la Contaduría General de Glosa, las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente.
- XIV.- Presentar mensualmente al Ayuntamiento el corte de caja de la Tesorería Municipal con el visto bueno del Síndico.
- XV.- Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, en los términos de la Ley respectiva.
- XVI.- Ministrar a su inmediato antecesor, todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa.
- XVII.- Cuidar que el despacho de la oficina, se haga en los días y horas fijados por el Reglamento interior o señalados por el Ayuntamiento.
- XVIII.- Comunicar al Presidente Municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de su Dependencia.
- XIX.- Cuidar bajo su responsabilidad del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de la oficina.
- XX.- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento.
- XXI.- Informar oportunamente al Ayuntamiento sobre las partidas que estén próximas a agotarse, para los efectos que procedan.
- XXII.- Realizar el padrón de contribuyentes municipales; y
- XXIII.- Las demás que le impongan las leyes.

ARTICULO 80: La inspección de la Hacienda Pública Municipal compete al Ayuntamiento por conducto del Presidente o Síndico, en los términos de esta Ley, y a la Contaduría General de Glosa, cuando el Ejecutivo del Estado sea avalista de empréstitos o créditos concedidos a los Ayuntamientos, acreedor de estos últimos o en los casos en que se les otorgue participación estatal de impuestos, podrá nombrar un representante en las visitas de inspección que se realicen.

El Ejecutivo podrá en cualquier tiempo solicitar a la Contaduría General de Glosa, la práctica de visitas de inspección.

ARTICULO 81: La inspección de la Hacienda Pública Municipal, se contraerá a lo siguiente:

- I.- Examinar si la contabilidad se lleva en forma legal y al corriente.
- II.- Averiguar si se defraudan los intereses del Erario Municipal y por qué causa no se recauda lo que corresponde; confrontando en la Tesorería al efecto, las partidas de entrada con los recibos que haya expedido a los causantes y cotejándolos con los comprobantes formulados al efecto por la Presidencia Municipal.
- III.- Conocer el monto de los rezagos y los motivos por los cuales no se hicieron oportunamente los cobros, exigiendo que se hagan desde luego por los medios de apremio que marca la Ley.
- IV.- Investigar si tanto el Tesorero como sus empleados cumplen con sus obligaciones y atiendan al público con la debida diligencia.
- V.- Examinar si se han cometido irregularidades en perjuicio del Fisco Municipal o contribuyentes, por el Tesorero o empleados de la oficina.
- VI.- Revisar el archivo de la Tesorería, cerciorándose de que los expedientes se encuentren en orden y la correspondencia al corriente.
- VII.- Observar el estado que guardan los muebles, útiles y enseres de la oficina.
- VIII.- Tomar las debidas precauciones para el aseguramiento de los presuntos responsables en los casos de fraude al erario municipal, entre tanto se hacen la consignación correspondiente; y
- IX.- Examinar y hacer constar:
 - a) Si hay raspaduras, emiendas o notas entre renglones en los asientos;
 - b) Si los libros están autorizados y rubricados por quien corresponda;
 - c) Si en las operaciones aritméticas hay errores;
 - d) Si los asientos de los diversos libros de la Te-

- sorera concuerdan entre sí;
- e) Si los comprobantes del débito justifican las respectivas partidas, si se cobran impuestos que las leyes no autorizan y si hacen gastos que no están debidamente comprobados;
 - f) Si los pagos se hacen con puntualidad y hay algún atraso en ellos; y
 - g) Si los asientos se llevan al corriente.

ARTICULO 82: Se concede acción popular para denunciar ante el Ayuntamiento, o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime en contra de la Hacienda Municipal.

CAPITULO TERCERO

DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

ARTICULO 83: Los Municipios con el concurso del Estado, organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativa y no limitativamente como tales, los siguientes:

- I.- Agua potable y alcantarillado;
- II.- Alumbrado público;
- III.- Limpia;
- IV.- Mercados y Centrales de abasto;
- V.- Panteones;
- VI.- Rastro;
- VII.- Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII.- Seguridad Pública y Tránsito;
- IX.- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

ARTICULO 84: La prestación de los servicios públicos deberán realizarse por los Ayuntamientos, quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros Municipios para la eficacia de su prestación. Podrán concesionarse servicios a personas físicas o morales prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio, excepto los de Seguridad Pública, Tránsito y de Alumbrado y aquéllos que afecten la estructura y organización municipal.

ARTICULO 85: Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del Presidente o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Quando los Ayuntamientos decidan aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios Ayuntamientos. A la declaratoria respectiva deberá adherirse el concurrente.

ARTICULO 86: Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, a las contenidas en la concesión y a las que determine el Ayuntamiento.

ARTICULO 87: Los Municipios requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar sus servicios públicos en los siguientes casos:

- I.- *Si el término de la concesión excede a la gestión del Ayuntamiento; y*
- II.- *Si con la concesión del servicio público se afectan bienes inmuebles municipales.*

ARTICULO 88: No pueden darse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

- I.- *Miembros del Ayuntamiento;*
- II.- *Funcionarios y empleados públicos;*
- III.- *Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados; los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad; y*
- IV.- *A empresas en las cuáles sean representantes o tengan intereses económicos las personas que se reflejen en las fracciones anteriores.*

ARTICULO 89: Las concesiones otorgadas en contravención a lo dispuesto en el artículo anterior, son nulas de pleno derecho.

- LA ACCION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL:

DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES:

ARTICULO 90: Los Ayuntamientos necesitan autorización de la legislatura para:

- I.- *Obtener empréstitos;*
- II.- *Enajenar sus bienes inmuebles;*
- III.- *Dar en arrendamiento sus bienes propios, por un término que exceda a la gestión del Ayuntamiento;*
- IV.- *Celebrar contratos de administración de obras, así como de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones, cuyo término excede de la gestión del Ayuntamiento contratante;*

- V.- Cambiar de destino los bienes inmuebles, dedicados a un servicio público o de uso común;
- VI.- Desaffectar del servicio público los bienes municipales;
- VII.- Cumplir lo relativo al Artículo 16 de la presente Ley;
- VIII.- Cambiar las categorías políticas de los Centros de Población; y
- IX.- Los demás casos establecidos por las Leyes.

ARTICULO 91: A la solicitud de autorización para contratar, de acuerdo con el artículo anterior, se acompañarán las bases sobre las cuáles se pretende celebrar el contrato y los documentos necesarios, remitiéndolos a la legislatura por conducto del Ejecutivo del Estado.

ARTICULO 92: La solicitud de enajenación de un inmueble del Ayuntamiento, deberá contener los siguientes datos:

- I.- Superficie, medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble;
- II.- Valor catastral o fiscal y comercial del inmueble;
- III.- Términos de la operación y motivos que se tengan para realizarla;
- IV.- La documentación, en su caso, para acreditar la propiedad del inmueble;
- V.- Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene un valor arqueológico, histórico o artístico, certificando esto último un perito en la materia; y
- VI.- El destino que se dará a los fondos que se obtengan de la venta.

ARTICULO 93: Las enajenaciones de bienes muebles e inmuebles propiedad de los Ayuntamientos se efectuarán en subasta pública, siguiendo un procedimiento semejante al marcado para los remates judiciales en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, salvo que se les autorice en otra forma, y en su caso, respetando el derecho del tanto.

ARTICULO 94: La celebración de los contratos a que se refiere la fracción IV del Artículo 90 de esta Ley, se sujetará a concurso de acuerdo con las bases aprobadas por la Legislatura, a menos que ésta autorice a hacerlo en otra forma.

ARTICULO 95: Los contratos que se celebren con motivo del arrendamiento y de la explotación de bienes y montes comunales quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria y Leyes forestales, y a todos los acuerdos que sobre esta materia dicten las autoridades competentes.

ARTICULO 96: En las solicitudes para cambiar de destino o desafectar los bienes de uso común o dedicados a un servicio público, se expresarán los motivos que tenga el Ayuntamiento solicitante para ello, acompañándose el dictamen técnico al respecto.

ARTICULO 97: Por ningún motivo los Ayuntamientos harán donación bajo ningún título, de los bienes muebles e inmuebles, propiedad del Municipio, excepto cuando se trate de realización de obras de beneficio colectivo; en este caso, se requiere la autorización de la Legislatura Local.

ARTICULO 98: Los Ayuntamientos estarán obligados preferentemente a adquirir los inmuebles que circunden a los centros de población de su Municipio, a efecto de integrar una área de reserva urbana destinada a satisfacer las necesidades de expansión y desarrollo de éstos. Lo anterior es sin perjuicio de solicitar la expropiación de estos inmuebles, para cuyo efecto las anteriores circunstancias serán consideradas como de utilidad pública.

ARTICULO 99: D E R O G A D O .

ARTICULO 100: Los contratos y actos realizados en contravención a lo dispuesto por esta Ley, son nulos de pleno derecho.

ARTICULO 101: Los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades, funcionarios o empleados municipales que carezcan de la competencia necesaria para ello, o los que se dicten por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos del Municipio sobre sus bienes de dominio público, o cualquier otra materia administrativa, serán anulados administrativamente por los Ayuntamientos previa audiencia de los interesados.

TITULO QUINTO

SEGURIDAD PUBLICA

CAPITULO UNICO

DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA

ARTICULO 102: En cada Municipio se integrarán Cuerpos de Seguridad Pública, compuestos por el número de miembros que sean indispensables para atender a sus necesidades y que se consignen en el Presupuesto de Egresos, incluyendo a los Comandantes de los mismos.

ARTICULO 103: Los Presidentes Municipales serán los Jefes inmediatos de los Cuerpos de la Policía y el Ejecutivo del Estado el superior jerárquico de éstos últimos.

ARTICULO 104: El Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente. En el Municipio de Toluca o en donde residan permanentemente los Poderes del Estado, el mando de la policía municipal, lo ejercerá siempre el Ejecutivo Estatal y a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

El Gobernador dispondrá de la totalidad de las fuerzas de seguridad municipal en el Estado y podrá movilizarlas según las necesidades públicas.

ARTICULO 105: Los Comandantes de Policía y Bomberos acatarán siempre las órdenes que reciban del Presidente Municipal como su Jefe inmediato, pero cuando las consideren ilegales pedirán que le sean dadas por escrito para cubrir su responsabilidad.

ARTICULO 106: La Policía Municipal se coordinará en lo relacionado con su organización, función y control técnico de la misma, con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

"CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA MUNICIPAL"^{4/}

La instrumentación de las reformas constitucionales del municipio es, sin duda alguna, una de las tareas más importantes para lograr la democratización integral y la descentralización de la vida nacional.

Al devolverle atribuciones propias al municipio, que desde su inicio se concibieron como esenciales para su buen funcionamiento, y al agregarle otras nuevas que reclama la evolución política y económica de la nación, se requiere que el municipio se transforme y se fortalezca.

Estamos en el principio de tan importante transformación y para realizarla se requiere, entre otras cosas, que se eleve la capacidad administrativa de su gobierno, que es el ayuntamiento.

^{4/}Martínez Cabañas, Gustavo: "Capacitación y Asistencia Técnica Municipal"; ponencia presentada en el "Seminario Sobre Reforma Municipal", organizado por la Coordinación General de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Gobernación; México, noviembre de 1983.

La capacidad administrativa de los ayuntamientos depende de su organización y de los recursos humanos de que disponga. A su vez, la efectividad de los recursos humanos dependerá en mucho de su preparación, tanto teórica como práctica.

El personal que ocupan los ayuntamientos se obtiene, o debería obtenerse, en primera instancia, de entre los elementos que radican en la comunidad.

La calidad del personal potencial es producto de la educación básica y profesional que se imparta en el medio. De ahí que una buena selección depende del nivel medio de educación prevaleciente en la localidad.

Capacitar significa transmitir conocimientos y habilidades, pero al mismo tiempo el desarrollo de las potencialidades de la persona.

En la consulta popular, efectuada en octubre del presente año, sobre de democratización integral y Reforma Municipal, se expusieron 182 documentos sobre el tema "Capacitación Municipal"; esto da una idea de la importancia que los participantes concedieron a este asunto.

Del resumen de la consulta popular se destaca que la aplicación plena de las nuevas disposiciones constitucionales en materia municipal, exige formar y capacitar recursos humanos y dotar al municipio de una infraestructura educacional con medios de instrucción, capacitación y adiestramiento. Se reiteró, repetidamente, el juicio ya expresado durante la campña, en el sentido de que el fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, que trae implícita la responsabilidad conjunta de los sectores público, social y privado.

Se insistió también que en la instrumentación y operación de la reforma deben intervenir los organismos públicos, las universidades, las escuelas e institutos de investigación, las organizaciones políticas e instituciones de investigación, las organizaciones políticas y de profesionales y todos y cada uno de los ciudadanos en particular, como portadores de experiencias y conocimientos y como receptores de enseñanza e información, respectivamente.

El hecho de que el municipio haya recibido mayores atribuciones y facultades -dicen los ponentes de la consulta popular- no garantiza que asuma

plenamente sus responsabilidades, lo cual requiere un conjunto de acciones permanentes de capacitación y apoyo técnico que permitan optimizar la adecuada función de los ayuntamientos.

En México, la problemática del municipio es muy compleja, existe una gran variedad de ellos y su grado de desarrollo y condiciones de existencia difieren en todo el ámbito de la República, aun dentro de un mismo Estado. Las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas hacen muy difícil establecer programas y acciones de carácter general y uniforme.

La propia exposición de motivos de las reformas al Artículo 115 Constitucional menciona la existencia de municipios urbano-industriales y de los marginados. No debemos, por lo tanto, olvidar que la mayoría de nuestros municipios pertenecen a esta última categoría, lo que equivale a decir que son rurales, sin que deje de haber ciudades medias y hasta centros metropolitanos.

Consecuentemente, el tratamiento del problema de la capacitación debe reconocer este gran mosaico que es la composición global de nuestros municipios.

Tratándose de los servidores públicos de los ayuntamientos, conviene distinguir aquéllos que son de elección popular, como lo es el presidente y los regidores y los que están sujetos a nombramiento y que son propiamente empleados y trabajadores.

En el caso de los servidores públicos de elección, sobre todo los que inician su mandato a principios de 1984, se necesita organizar reuniones de trabajo cuyo objeto sería la orientación de éstos en sus nuevas funciones, la naturaleza y significado de la institución municipal, su papel tan importante en la integración del desarrollo de su comunidad, del Estado a que pertenecen y a la nación en su conjunto.

La selección de esta categoría de funcionarios depende del voto que ejerza la soberanía popular. En un sistema de pluralidad de partidos políticos como el nuestro, éstos tendrían la responsabilidad de escoger a aquéllos de sus miembros que sean más capaces y que tengan el mayor apoyo de sus comunidades.

B I B L I O G R A F I A B A S I C A :

- CARRILLO FLORES, ANTONIO et al.** "Bases para un Proyecto de Ley Municipal", en: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, UNAM, Tomo VIII, No. 29 ene-mzo, 1946, México, D.F. Municipios, -Administración. (B.IIJ)
- CARVAJAL MORENO, GUSTAVO:** "El Municipio Mexicano", Tesis, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1963.- Gobierno Municipal-(B.N.)
- CASTELAZO, JOSE R.:** "Delineando los Márgenes de la Libertad Municipal", en: Gaceta Mexicana de Administración -- Pública Estatal y Municipal, Nos. 12-13, oct.-mzo, 1984, México. -Municipios-México-Admón. - Pública-Reforma Constitucional-(B.IIJ).
- CASTELLS ARTECHE, JOSE MANUEL:** "El Municipio en la Autonomía Política", en -- Revista de Administración Pública, No. 39, jul.-sept. 1979, México-Autonomía Regional-Municipios-Admón. Regional.
- CASTORENA, JOSE DE JESUS:** "El Problema Municipal Mexicano", Ed. Cultura, México, 1986.- Gobierno Municipal-(B.N.)
- CAVAZOS GALVAN, RICARDO HUMBERTO:** "Las Relaciones Intergubernamentales y la -- Coordinación Física", en: Gaceta Mexicana de -- Administración Pública Estatal y Municipal, -- Nos. 12-13, oct.-dic., 1984 México.- Política - Fiscal-Municipios-Reforma Constitucional-México-(B.IIJ).
- CENTENO SALDAÑA, GABRIEL:** "El Municipio Libre", Tesis-Abogado y Notario-Público, Universidad de Guanajuato, México, -- 1979.- Gobierno Municipal-México-(B.N.)
- CISNEROS FARIAS, GERMAN:** "El Municipio: Perspectivas de su Estructura - Política", en: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2a. poca No. 6, jul.-sept., 1981, Nuevo León, Monterrey, México.- - Municipios-(B.IIJ).
- COLIN,MARIO:** "El Municipio en México", Cámara de Diputados. Toluca Edo. de México, 1979.- Ayuntamientos Municipales-México (B.N.)
- "El Municipio Libro", 2a. ed. Toluca, México.- Gobierno del Estado de México. 1978.
- CONACYT:** "Seminario Sobre el Uso del Sistema Geomunicipal de Información", 1. Descripción General, - 2a. ed. 1976, México-Municipios-México-Censos-Base de Datos. (B.CM).

CONTADURIA GENERAL DE GLOSA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MEXICO:

"Guía para la Entrega y Recepción de las Haciendas Públicas Municipales", México, 1984. - (B.INEGI).

CORRAL RODRIGUEZ, BULMARO:

"Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para el Fortalecimiento del Municipio Vigorizan al Federalismo" en: Revista de la Escuela de Derecho, No. 4. - 1983. San Luis Potosí, S.L.P. México-Municipios-Estado Federal-Coordinación Fiscal-(B.

DELGADO NAVARRO, JUAN:

"Antecedentes del Fortalecimiento Municipal en México, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública. Estatal Municipal, Nos. 12-13, oct- - mzo, 1984, México. (B.IIJ).

DELGADO NAVARRO, JUAN:

"Problemática Fiscal de los Municipios", en:-- Revista Difusión Fiscal, No. 5, noviembre, --- 1984. México.-Municipios-Impuestos-. (B.IIJ).

ACEVEDO, MARIA LUISA:

"Pobreza y Riqueza en 378 Municipios de México", Entro de Ecodesarrollo, México, 1984, (B. INEGI)

BAYLE, CONSTANTINO S.I.:

"Los Cabildos Seculares en la América Española", Sapientia, Madrid, España, 1952.-Gobierno Municipal-Hispanoamérica-Colonias-Administración-Visa, Sociedad y Constitución.

CALZADA PADRON, FELICIANO:

"Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo, ENEP-Acatlan, UNAM, México, 1983 (B. - INEGI).

CAMINO MARTINEZ, ANGEL:

"El Municipio en México. Su Situación Actual", en: Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, -Municipios-México-Federalismo- (B.IIJ).

CANTU, DIAZ, DAVID H.:

"La Democratización como Instrumento para Mejorar y Hacer más Idónea la Prestación de Servicios Públicos Municipales", en Revista Mexicana de Justicia, Vol. II, No. 2, abr-junio, - - 1984, D.F., México-Servicios Públicos-Municipios- (B.IIJ)

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (Instituto de Desarrollo Económico).

"Hacienda Pública", sin editorial, México.

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (BANCERAS).

"Semestre Municipal", año 1, Vol. 1, jun-dic., 1981.

- BETTELHEIM, CHARLES: "Semestre Municipal", año 2, Vol. 2, jun-dic., 1982.
- CAMACHO SOLIS, MANUEL: "Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación" Tecnos, Madrid, España, 1971.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES: "Empresas Públicas y Objetivos Sociales", en - Foro Internacional, Vol. XX, No. 1, México, -- Jul-sept., 1979.
- CELIS, CARLOS ROMAN: "Estudios Municipales", Núms. 1 al 6, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- CORDOVA, ARNALDO et. al.: "Descentralización y Municipalización de los - Servicios Públicos Municipales", en: Economía Política, IPN, No. 6, Vol. XVI, México, 1983.
- CONFADURIA GRAL. DE GLOSA DEL EDO. DE MEXICO: "Municipio Libre y Democrático"; en: Economía- Informa, No. 121, UNAM, ENE, octubre de 1984.
- ROBLES MARTINEZ, REYNALDO: "Manual del Presupuesto por Programas Municipal", Poder Legislativo del Gobierno del Estado de México, Toluca, Edo. de México, México, 1984.
- CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO: "El Municipio", Edit: Porrúa, S.A., México, -- 1987.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES., SRIA. DE GOBERNACION: "Evaluación del Fortalecimiento Municipal". Gobierno del Estado de México, Coordinación Gral. de Apoyo Municipal, Centro Estatal de Estudios Municipales. Toluca, Méx., 1988.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO SECRETARIA DE PLANEACION: "Nociones de Administración Municipal", México, 1987.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO: "Boletín Informativo" (Varios)
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO SECRETARIA DE PLANEACION: "Plan de Desarrollo del Estado de México, 1987-1993", Toluca, México, 1987.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: "El Perfil de Los Reyes La Paz", Toluca, México, 1984.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA, S.P.P.: "Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1988", México, D.F.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA, S.P.P.: "Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México, 1975-1984. México, 1975.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO:

"Constitución Política del Estado de México" -
Toluca, Méx., 1985.

CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES
SECRETARIA DE GOBERNACION:

"Estudios Municipales", (Varios)

"Las Finanzas Municipales", autor: José Villalobos López. México, 1985.

OCHIA CAMPOS, MOISES:

"La Reforma Municipal", Ed. Porrúa, México, -
1985.