



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

20
2er.

**CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS
PARA LA ADMINISTRACION DE LAS
OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

(Especialidad en Administración Pública)

P R E S E N T A :

JESUS GARCIA LOPEZ

Asesor de Tesis: Maestro Gustavo Martínez Cabañas

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"El compromiso institucional de la tesis certifica el paso -- por las aulas universitarias y la enorme responsabilidad que los egresados tienen con la profesión que han escogido. Los egresados de Administración Pública elaboran con su tesis de licenciatura una concepción de la vida estatal, misma que corroborará en términos históricos cuál es el estado que guarda el conocimiento de la doctrina pública y cuál la situación de los problemas y capacidades gubernamentales. Cada tesis es en sí una contribución. Es un paso dado en favor del progreso y la superación. Es la evidencia de que los asuntos políticos y administrativos tienen un sitio destacado en el cultivo de -- las Ciencias Políticas y la Administración Pública. Por variedad y cobertura, lo que al Estado concierne es complejo. Su complejidad es consustancial a la complejidad de la sociedad. Por tal motivo, cada tesis tanto en el momento de su diseño, pasando por su producción y estructuración, hasta llegar a su culminación, es un producto auténtico de cómo maduran las -- ideas con el concurso del proceso enseñanza-aprendizaje. Lo relevante en este caso es vincular el pensamiento propio con el ajeno para generar una versión susceptible de integrarse -- como una tesis.

La tesis es una posición cultural ante la vida. Es cultural, en cuanto que su contenido conceptual y metodológico es resultado de influencias, líneas de pensamiento y del modo en que las ideas de una época se invocan, transmiten e inciden en la personalidad de los seres humanos. En las ciencias sociales -- es donde más se manifiestan las influencias de carácter cultural. Más aún, cuando se estudian los fenómenos de orden político, social y administrativo, nada permanece neutral ante -- las influencias culturales. En ningún momento la tesis se encuentra distante de la controversia y los acuerdos que se -- plantean en los campos del conocimiento. Es en el nivel de la licenciatura donde se advierte, para quienes algún día son -- egresados, que lo aprendido tiene un valor científico y cultural. Una tesis no sólo es un trámite académico y administrativo. Es una toma de conciencia que corresponde a un momento específico de la vida personal. Es un compromiso individual que se convierte en compromiso institucional, desde el momento en que en la misma se condensa el trabajo del asesor, las fuentes de consulta bibliográfica y la incidencia que tendrá en -- la sociedad y en las esferas gubernamentales".

Dr. Ricardo Uvalle

I N D I C E

PREFACIO

INTRODUCCION	1
MARCO HISTORICO DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	I
CAPITULO I.	
PUNTO DE PARTIDA CONCEPTUAL	1
1.1 DEFINICION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	2
1.2 OBJETIVO DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	5
1.2.1 ASPECTO LEGAL	6
1.2.2 ASPECTO TECNICO	7
1.2.3 ASPECTO ECONOMICO	7
1.2.4 ASPECTO FINANCIERO	8
1.2.5 ASPECTO ADMINISTRATIVO	9
1.2.6 ASPECTO SOCIAL	9
1.2.7 ASPECTO POLITICO	10
1.2.8 ASPECTO HUMANO	10
1.3 CARACTERISTICAS DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	11
1.4 CLASIFICACION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	15
1.5 FUNCIONES DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	22
1.5.1 FUNCION SOCIAL DE LA OBRA PUBLICA	23
1.5.2 FUNCION ECONOMICA DE LA OBRA PUBLICA	24
1.5.3 FUNCION POLITICA DE LA OBRA PUBLICA	25
1.5.4 FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA OBRA PUBLICA	26
1.5.5 FUNCION TECNICA DE LA OBRA PUBLICA	29
1.5.6 FUNCION ECOLOGICA DE LA OBRA PUBLICA	30
1.5.7 FUNCION SOLIDARIA DE LA OBRA PUBLICA	31
CITAS BIBLIOGRAFICAS	33
DOCUMENTOS CONSULTADOS	35

CAPITULO II.

MARCO JURIDICO DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	37
1. DISPOSICIONES FEDERALES	39
1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	39
1.2 LEY DE OBRAS PUBLICAS	42
1.3 REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS	45
2. DISPOSICIONES ESTATALES	46
2.1 CONSTITUCIONES POLITICAS ESTATALES	47
2.2 LEY ORGANICA MUNICIPAL	47
2.3 LEY DE OBRAS PUBLICAS ESTATAL	53
3. DISPOSICIONES MUNICIPALES	59
3.1 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO	59
3.2 REGLAMENTOS MUNICIPALES	62
3.2.1 REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL	64
3.2.2 REGLAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS	67
I. DISPOSICIONES GENERALES	70
II. DE LOS RESPONSABLES DE LAS OBRAS PUBLICAS.	70
III. DE LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESU- PUESTACION DE LAS OBRAS	70
IV. DE LAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO	71
V. DE LA ADMINISTRACION DE LAS OBRAS	71
VI. DE LA EJECUCION DE LAS OBRAS	72
VII. ENTREGA, RECEPCION Y MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS	73
VIII. INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS	73
IX. ARTICULOS TRANSITORIOS	74
CITAS BIBLIOGRAFICAS	75
DOCUMENTOS CONSULTADOS	77

CAPITULO III.

CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS PARA LA PLANEACION MUNICIPAL EN EL MARCO NACIONAL, ESTATAL Y PROPIO

1. CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS SOBRE LA PLANEACION	83
1.1 PLANEACION NACIONAL	85
1.2 PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO	86
1.2.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA ..	87
1.2.1.1 PROCESO DE PLANEACION NACIONAL	90
1.2.1.2 PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	95
1.2.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	97
1.2.2.1 MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA MUNICIPAL EN EL PLAN NACIONAL DE - DESARROLLO	106
1.3 PLANEACION ESTATAL	108
1.3.1 PLANEACION ESTATAL DEL DESARROLLO	109
1.3.1.1 SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	110
1.3.1.1.1 PROCESO DE PLANEACION ESTATAL	113
1.3.1.1.2 PLANEACION MUNICIPAL DENTRO DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION - DEMOCRATICA	120
1.3.2 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO	121
1.3.2.1 EL MUNICIPIO EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO	123
1.4 PLANEACION MUNICIPAL	125
1.4.1 PLANEACION MUNICIPAL DEL DESARROLLO	126
1.4.1.1 COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL	129
1.4.1.2 CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL	130
1.4.1.3 CONVENIO DE DESARROLLO ESTADO-MUNICIPIOS.	132
1.4.1.4 PROGRAMAS NORMALES DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES	132

1.4.2 PROCESO DE PLANEACION MUNICIPAL	133
1.4.3 PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO	136
I. ESTRUCTURA	136
II. CONTENIDO	137
III. ESTRATEGIA OPERATIVA	140
IV. APROBACION	141
CITAS BIBLIOGRAFICAS	142
DOCUMENTOS CONSULTADOS	145

CAPITULO IV.

PROCESO GENERAL DE ADMINISTRACION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	149
1. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES: LEY ESTATAL DE OBRAS PUBLICAS Y REGLAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS	151
1.1 LEY ESTATAL DE OBRAS PUBLICAS	152
I. DISPOSICIONES GENERALES	152
II. PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION	154
III. PADRON DE CONTRATISTAS ESTATAL Y MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS	157
IV. SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PUBLICA	159
V. EJECUCION DE LAS OBRAS PUBLICAS	160
VI. INFORMACION, VERIFICACION Y CONTROL DE LAS OBRAS PUBLICAS	169
VII. INFRACCIONES Y SANCIONES	170
VIII. RECURSO ADMINISTRATIVO	171
1.2 REGLAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS	173
I. DISPOSICIONES GENERALES	173
II. PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES	174
III. ADMINISTRACION Y FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES	176

IV. FORMAS DE REALIZACION DE LA OBRA PUBLICA	
MUNICIPAL	178
V. ENTREGA-RECEPCION DE LAS OBRAS PUBLICAS	
MUNICIPALES	179
2. ETAPA DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION	
DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	180
2.1 EN MATERIA DE PLANEACION	180
2.2 EN MATERIA DE PROGRAMACION	182
2.3 EN MATERIA DE PRESUPUESTO	183
2.4 CUADRO ESQUEMATICO DE LA PLANEACION, PROGRAMACION	
Y PRESUPUESTACION DE UNA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	184
3. ETAPA DE ADJUDICACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA	
MUNICIPAL	187
3.1 FORMAS DE EJECUCION DE LAS OBRAS PUBLICAS	
MUNICIPALES	187
3.1.1 OBRAS POR ADMINISTRACION PUBLICA	187
3.1.2 OBRAS POR CONTRATO	191
3.1.2.1 ADJUDICACION DIRECTA	191
3.1.2.2 LICITACION PUBLICA	193
3.1.2.2.1 PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO UNA	
LICITACION PUBLICA	195
I. CONVOCATORIAS	196
A. A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	196
B. CONVOCATORIA PUBLICA	196
II. ADQUISICION DE BASES E INSCRIPCION	
DE PARTICIPANTES	198
III. VISITA AL LUGAR DE LAS OBRAS	199
IV. ACTO DE PRESENTACION Y APERTURA	
DE PROPOSICIONES	200
V. ANALISIS DE LAS PROPOSICIONES	202
VI. DICTAMEN	203
VII. FALLO	204
4. ETAPA DE FORMALIZACION DEL CONTRATO DE EJECUCION DE	
LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	205
4.1 PRECIO UNITARIO	206

4.2	PRECIO ALZADO	207
4.3	GARANTIAS	207
4.3.1	GARANTIA DE SERIEDAD DE PROPOSICIONES	208
4.3.2	GARANTIA PARA LA CORRECTA INVERSION DEL ANTICIPO	209
4.3.3	GARANTIA DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO	209
5.	ETAPA DE EJECUCION Y CONTROL DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	210
5.1	REVISION DE COSTOS	210
5.2	CONTROL DE LA OBRA	211
5.3	TERMINACION DE LA OBRA	212
6.	ETAPA DE CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL	215
6.1	NORMAS Y ESPECIFICACIONES	216
6.2	PROCEDIMIENTOS DE CONSERVACION Y MANTENIMIENTO	218
6.3	PRESUPUESTO DE CONSERVACION Y MANTENIMIENTO	222
6.4	DEMOLICION	223
	CITAS BIBLIOGRAFICAS	224
	DOCUMENTOS CONSULTADOS	226

CAPITULO V.

	LA CAPACITACION, UN MEDIO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	231
1.	IMPORTANCIA	232
2.	TIPOS DE CAPACITACION	235
3.	PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION MUNICIPAL 1989-1994	236
4.	IDEAS PARA EL DESARROLLO DE LA CAPACITACION MUNICIPAL	239
5.	AREA ADMINISTRATIVA DE OBRAS PUBLICAS	242

CITAS BIBLIOGRAFICAS	245
DOCUMENTOS CONSULTADOS	245
CONCLUSIONES	246
DOCUMENTOS CONSULTADOS COMPLEMENTARIAMENTE	251

A B R E V I A T U R A S

BANOBRAS.	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Sociedad Nacional de Crédito.
CODESOL.	Convenio de Desarrollo Social.
COPLADE.	Comité de Planeación del Desarrollo Estatal.
COPLADEM.	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal.
COPRODES.	Comités de Promoción del Desarrollo.
CUD.	Convenio Unico de Desarrollo.
D.O.E.	Diario Oficial del Estado.
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación.
INAP.	Instituto Nacional de Administración Pública.
L.O.A.P.F.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
L.E.O.P.	Ley Estatal de Obras Públicas.
L.O.P.	Ley de Obras Públicas.
P.O.	Periódico Oficial.
P.O.E.	Periódico Oficial del Estado.
P.O.N.	Periódico Oficial de Nayarit.
P.O.T.	Periódico Oficial de Tlaxcala.
P.O.Z.	Periódico Oficial de Zacatecas.
PED.	Plan Estatal de Desarrollo.
PND.	Plan Nacional de Desarrollo.
POAS.	Programas Operativos Anuales.
POAM.	Programa Operativo Anual Municipal.
PRONASOL.	Programa Nacional de Solidaridad.
SEDESOL.	Secretaría de Desarrollo Social.
SEPD.	Sistema Estatal de Planeación Democrática.
SNPD.	Sistema Nacional de Planeación Democrática.
SPP.	Secretaría de Programación y Presupuesto.

P R E F A C I O

Si bien es cierto que la obra pública municipal es aquella que realizan los Ayuntamientos por sí, a través de la administración pública municipal, o por medio de terceros para fomentar el desarrollo económico y social del municipio; también lo es la escasa planeación con los que se elaboran los proyectos de esas obras. Esto representa una serie de demandas históricas producto de las necesidades sociales no atendidas, o en muchos casos atendidas pero inconclusas; es por ello que la obra pública municipal debe de tener un punto sustancial en la planeación del desarrollo municipal, su carácter debe ser prioritario, puesto que de ello depende el grado de desarrollo social y económico del municipio.

El problema del municipio en la planeación de su desarrollo no sólo es de forma, sino de fondo, ya que no ha asimilado que la planeación es el instrumento que tiene para fijar sus objetivos, sus estrategias, sus programas de trabajo y sus acciones de gobierno. La falta de planeación en el municipio es un problema que se desprende de los esquemas históricos de la improvisación y la desorganización administrativa, así como de la programación e indisciplina presupuestal, que muchas veces se encuentra justificada con el argumento de actividad prioritaria y por el deseo de realizar obras a como de lugar y a cualquier costo. La planeación debe ser un ejercicio de comunicación, de información de las distintas partes que integran un programa o un plan y, cuando se refiere a un plan municipal, la comunicación debe ser entre todos los habitantes del municipio y las autoridades correspondientes.

Lo anterior se contextualiza en el terreno donde el municipio es cada día más complejo, porque cada día tiene más necesidades y demandas. Un modelo fundado en la improvisación como motor del desarrollo regional trae consigo consecuencias que se centran en el dispendio de recursos, y en el incumplimiento de los planes y de los programas.

En 1990, al cursar el Seminario de Organización y Administración Municipal, encontré que el campo de aplicación de la problemática de la obra pública era precisamente el municipal. Ante ello, la presente investigación pretende desmitificar que el problema del

municipio en materia de obras públicas es solamente de desarrollo urbano irregular y de crecimiento demográfico heterogéneo; sino -- que se carece de elementos de la técnica administrativa para que -- la administración operativa y la de apoyo apunten a la consolidación del desarrollo municipal.

Esta investigación es el producto de un Seminario de Tesis, del -- cual surgió un proyecto que consideró ocho objetivos y cuatro hipótesis que a continuación se enuncian:

OBJETIVOS:

1. Definir en términos administrativos y técnicos lo que es una -- obra pública municipal.
2. Identificar el marco legal de la obra pública municipal, así como de los elementos orgánicos de que se auxilia la administración municipal para la vigilancia, de que la ejecución y administración de las obras cumplan las disposiciones legales.
3. Determinar mediante estudios de campo, en algunos municipios -- del país, los principales rubros donde los funcionarios municipales pueden recibir asesoría técnica, capacitación y adiestramiento; el caso principal de los encargados de las áreas de administración, obras y servicios públicos, sea en la planeación, proyección, ejecución y control de las obras públicas.
4. Describir los elementos que intervienen en la planeación (si la hay), de las obras públicas municipales en las fases de:
 - detección de necesidades
 - valoración de necesidades
 - selección de fuentes de financiamiento
 - elaboración del proyecto de la obra
 - planeación democrática.
5. Detectar si ha habido desarrollo municipal en la promoción de -- cambios estructurales del municipio, a través de la planeación de manera democrática, con la participación ciudadana en la ejecución, control y operación de las obras públicas.
6. Conocer las formas de realización y control de las obras públicas que la administración municipal programe en su gestión, tomando estudios de caso.

7. Enumerar los tipos y formas de realización de las obras públicas municipales, describiendo el desarrollo procedimental desde la normatividad, adjudicación de contratos y puesta en marcha de los proyectos, hasta la operación de las mismas.
8. Mostrar los avances que en materia de obras públicas se han dado en los municipios del país después de la reforma municipal de 1983.

HIPOTESIS:

- 1a. Si la planeación fuera el instrumento que utilizara el municipio para fijarse sus objetivos, sus estrategias, sus programas de trabajo y sus acciones; la toma de decisiones en materia de obras públicas -en un ejercicio de comunicación con la comunidad, en la integración de los programas, en su ejecución y control-, se estaría en mejores condiciones para resolver las necesidades y demandas de la comunidad así como del propio Ayuntamiento, encauzando la acción municipal a un estadio de desarrollo regional.
- 2a. Si en el proceso de ejecución de las obras públicas que programe o proyecte el Ayuntamiento, se efectúa la medición de los resultados iniciales y continuamente la revisión de la operación hasta el término de ésta, con el fin de evitar desviaciones de recursos y variaciones programáticas del proyecto inicial, entonces se podrá contemplar un primer grado de racionalidad y eficiencia en la aplicación y manejo de los recursos que se asignan para la ejecución de las obras públicas.
- 3a. Si el municipio mexicano procura la conformación de una unidad administrativa que ejecute y administre las obras públicas eficiente y eficazmente, el proceso de la planeación del desarrollo municipal no sólo será un instrumento para fincar los objetivos de la administración municipal, sino para hacerlos efectivos y concretos; pues de nada vale un programa de administración trienal técnicamente bien diseñado, si no se tiene una unidad administrativa o de organización capaz y responsable de su ejecución.

4a. Si como parte importante de la infraestructura para su desarrollo la administración municipal procura mecanismos y medios para la capacitación, asesoría, adiestramiento y asistencia técnica del personal encargado de la administración pública municipal; entonces un obstáculo para el buen funcionamiento de la administración y desarrollo del municipio se vería salvado, -- puesto que ahí radica un punto de suma importancia en la planeación del desarrollo y en desarrollo municipal mismo.

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

La palabra municipio es de origen romano, del latín municipium, - con raíces de muni, carga, y civitas, ciudad: el trabajo de la -- ciudad. Algunos aspectos esenciales de organización de la polis, ciudad, como la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad, se establecieron primitivamente en Grecia. Roma con aportaciones crea los cuerpos edilicios que perfeccionan la organización municipal, otorgando - al edil responsabilidades para gobernar la ciudad y al judere municipalis para impartir justicia. De igual manera, se principia - con la compilación de las leyes referidas a la administración municipal: el Código Papiyano y la Lex Julia Municipalis.

La concepción municipalista moderna se perfila con caracteres precisos:

1. El municipio es una realidad natural, constituye el segundo -- grado de la evolución de las sociedades fundamentales humanas: familia, municipio, Estado. Es anterior a este último; no fue creado por el mismo; existió con anterioridad, y puede considerarse salido directamente de las manos de la naturaleza.
2. El municipio posee un contenido peculiar; una competencia privativa. Es una comunidad total, para todas las finalidades de la vida humana, en todo lo que afecta a lo vecinal. Actúa en - una esfera de acción que le es propia; no delegada.
3. El municipio se encuentra dotado de facultades originarias para llevar a cabo su misión de modo independiente, aunque coordinado y en cierto grado subordinado a otra entidad territorial más amplia: el Estado; esto se denomina autonomía relativa.

Mucho se ha dicho y poco se ha conceptualizado, es decir, en el - lenguaje municipalista se usa una terminología básica y común, pero que varias veces se utiliza con muchos sinónimos para definir un acto o fenómeno de la vida municipal; el caso es el de la significación que tienen los términos: Municipio, Cabildo, Ayuntamiento, Gobierno Municipal, Administración Pública y Administración Paramunicipal.

A continuación se enuncian algunos de los conceptos que se dan a estos términos tan usado y pocas veces entendidos.

MUNICIPIO:

Es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio jurídico determinado, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines.

CABILDO:

Es el lugar donde sesiona el Ayuntamiento en pleno para discutir sobre los asuntos del municipio.

AYUNTAMIENTO:

Es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad.

Es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio, y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la respectiva Ley Orgánica Municipal del estado.

PRESIDENTE MUNICIPAL:

Es el miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo, y de administrar al municipio con base en los criterios y políticas establecidas por el propio Ayuntamiento.

SINDICO:

Es el integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlos jurídicamente; el síndico realiza funciones auxiliares del ministerio público en los municipios en donde éste no exista.

REGIDOR:

Es el miembro del Ayuntamiento encargado de vigilar algún ramo de la administración municipal y la prestación de los servidores públicos

GOBIERNO MUNICIPAL:

Se representa por el Ayuntamiento de elección popular directa, in vestido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL:

Es el conjunto de dependencias que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad del gobierno, en el marco legal que le confieren las leyes federales, - locales y las propias del municipio

ADMINISTRACION PARAMUNICIPAL:

Se integra por las entidades que crea el Ayuntamiento por acuerdo de Cabildo y, cuando lo dispone la ley, con la aprobación del Congreso local; su creación obedece a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio.

Las paramunicipales gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio; tienen cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones; la designación de sus funcionarios es a través de los - propios órganos de gobierno; pueden disponer de una estructura administrativa independiente del Ayuntamiento y, son supervisados - por las unidades administrativas que dependen directamente del -- presidente municipal, así como por el síndico y/o regidores del - ramo.

El municipio es la base de la organización territorial y de la organización política y administrativa de los estados que componen la federación. La libertad municipal es un atributo de él; se caracteriza por la autosuficiencia de los requerimientos financie--ros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales, sin injerencia del exterior y en la - medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad. Es una entidad de descentralización política y administrativa territorial, no está sujeto a las potestades jerárquicas de -- los poderes nacionales ni estatales; su esfera de competencia se fija conforme al criterio de interés municipal, esto es, a lo que interesa a los vecinos del municipio, como afectados y por poseer las facultades técnicas, administrativas y económicas para aten--der por sí y directamente ese interés.

Los Ayuntamientos no poseen facultades jurisdiccionales ni legislativas, Sólo tienen potestad para reglamentar sus competencias o las leyes que expida el Congreso local.

El municipio es agente político del desarrollo económico y social de sus comunidades, es el elemento que cohesiona y da vigencia al Estado de Derecho y al régimen democrático.

El municipio como persona moral de derecho público puede realizar contratos administrativos. Uno de ellos es el contrato de obra pública.

Los contratos administrativos participan de una naturaleza común, de una misma identidad y de unos principios generales en la misma forma que otros tipos de contratos, como los civiles, los mercantiles y los laborales. El peso y la significación de lo anterior resulta categórico.

El contrato es una noción unívoca, que se encuentra regulado en - nuestro país por el derecho común, no existiendo, dentro de la legislación administrativa, algún ordenamiento que defina los contratos o que señale sus principios generales.

El contrato como tal, sea civil, sea administrativo, es en principio una institución básica y general que pertenece a la teoría general del derecho y que debe estar por encima de cualquier encasillamiento de una parcela específica de la ciencia jurídica. Lo -- que ocurre es que esa institución llamada contrato ha obtenido, - sin duda, su más acabada y completa elaboración en el campo secular del derecho civil y es esta fuente normativa inagotable de -- donde el derecho administrativo ha tomado la figura del contrato administrativo que, análogo en esencia al civil, presenta la especialidad que supone la presencia de un elemento original y genuino: la administración.

El jurista Alfonso Nava Negrete, cuando define el contrato de la obra pública, considera que éste es el contrato administrativo cuyo objeto es la realización de una obra material por el Estado, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses colectivos.

Miguel Acosta Romero lo define como un acuerdo de voluntades por medio del cual la administración pública federal, local o municipal, por conducto de sus dependencias, ordena a un particular la construcción o reparación de una obra pública.

El contrato de obra pública tiene por objeto la construcción, reparación, ampliación o modernización de un trabajo público, consistente en una obra pública de naturaleza inmueble, por parte de un contratista particular, quien recibe como contraprestación por el trabajo efectuado una remuneración que ha sido, como las demás obligaciones, libremente pactadas por las partes.

Las obras públicas pueden clasificarse en ordinarias, que son las necesarias para la conservación y desarrollo de las ya ejecutadas y, en extraordinarias, que las constituyen las de nueva creación o la transformación de las anteriores, no siendo de mera conservación. Se pueden clasificar también en nacionales, que se desarrollan en el territorio nacional por los gobiernos federal, estatal y municipal, y las obras públicas internacionales, que son -- las que se realizan por medio de convenios entre los gobiernos de dos o más países, pudiendo comprender aspectos internos de la misma.

A pesar de que teóricamente la obra pública abarque bienes muebles e inmuebles, la Ley de Obras Públicas (federal y estatal), -- quien regula el contrato de obra pública, sólo hace referencia a los inmuebles, por lo que debemos concebirla como toda construcción, ampliación, conservación o mejora que realiza la administración pública por sí o por medio de terceros, en bienes inmuebles del Estado (federación, estados y municipios) y que éste utiliza en sus cometidos.

Como elementos del contrato de obra pública tenemos:

- a. SUJETOS. Dependencia o entidad de la administración pública, -- federal, estatal o municipal, y el particular que realiza la obra llamado contratista.
- b. CONSENTIMIENTO. Habrá de otorgarse por decisión del funcionario facultado legalmente por la institución, y el particular contratista o su representante debidamente acreditado.
- c. LA OBRA PUBLICA. Es la construcción o mejora de algún inmueble del Estado. Es el objeto del contrato.
- d. FORMA. Se celebrará por escrito previo procedimiento de licitación.

- e. CAUSA. Una necesidad pública debe ser satisfecha; para el particular, la obtención de un lucro razonable.

Este trabajo se ha estructurado de manera coherente, con el objeto de presentar los principales elementos que integran la administración de la obra pública municipal, en un ejercicio de la técnica administrativa en los denominados sistemas sustantivos o de operación de la administración pública municipal.

En el primer capítulo, "PUNTO DE PARTIDA CONCEPTUAL", se han anotado las principales características de una obra pública, con especial énfasis a la de carácter municipal, definiendo el concepto mismo de obra pública, su entorno y los elementos que integran la misma en el ámbito municipal.

El capítulo segundo, "MARCO JURIDICO DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL", se estructura partiendo de la pirámide jurídica del Estado Mexicano, en lo que respecta a las disposiciones federales, estatales y municipales que regulan directamente esta materia.

El tercer capítulo, "CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS PARA LA PLANEACION MUNICIPAL EN EL MARCO NACIONAL, ESTATAL Y PROPIO", nos invita a pensar y reflexionar sobre la participación que tiene el municipio en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, las directrices que establecen los límites dentro de los cuales han de realizarse las obras públicas municipales, así como las características generales que la planeación municipal debe atender.

El capítulo cuarto, "PROCESO GENERAL DE ADMINISTRACION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL", se encamina a plantear las obras públicas municipales con arreglo a las prioridades que impone el desarrollo económico y social del municipio, así como la de proporcionar las consideraciones y los lineamientos generales para que se programe y ejerza adecuadamente el gasto público municipal, que para el rubro de obras públicas se destine.

El capítulo quinto pone de manifiesto que la capacitación municipal es el instrumento que tiene el gobierno y la administración pública municipal, para enfrentar los retos de cambio que actualmente se le presentan al municipio.

Finalmente, a manera de CONCLUSION, se enuncian algunas de las reflexiones del planteamiento original de este trabajo.

MARCO HISTORICO DE LA OBPA PUBLICA MUNICIPAL

La expresión "Obras Públicas" entraña un concepto de derecho público administrativo. Esta afirmación tiene validez en los tiempos actuales, en que tal rama del derecho se ha ido desprendiendo del venerable tronco de la antigua jurisprudencia y ha recibido la atención y el estudio de múltiples tratadistas, que han reconocido en ella su configuración propia y la trascendencia de los problemas - que comprende.

Al intentar ahora la elaboración de un trabajo como este, se ha -- considerado necesario partir de un concepto de tal modo razonable y mínimo cuanto suficiente para comprender en él los actos que, -- realizados por las autoridades municipales desde las perspectivas de sus posibilidades, presenten los indispensables elementos esenciales que, a nuestro entender, caracterizan esa parte de la administración pública municipal.

Así, pues, no siendo este trabajo un estudio del acto administrativo, ni mucho menos un manual sobre la configuración moderna de este concepto, se ha considerado establecer la afirmación de que la obra pública es aquella que satisface los requisitos siguientes: - ser material; ser ordenada por la autoridad, y estar dirigida al - bien general.

En el curso de esta Introducción se tratará de señalar algunos antecedentes, indicios y evidencias, reconociendo que hasta ahora ha sido el Historiador Francisco González de Cosío, quien mediante la investigación del tema de la Historia de las Obras Públicas en -- México, ha realizado una sistematización de ello desde la época en que la última inmigración nahoa ocupara lo que hoy constituye la - mayor parte de nuestra patria. Cuatro son los tomos en los que González de Cosío presenta aspectos de sumo interés y refleja las particularidades de nuestro medio a través de las diversas épocas de la vida nacional.

EPOCA PRECORTESIANA:

La obra pública mexicana comenzó a llevarse a cabo por el pueblo mismo desde que se asentó en el islote, donde fundó la Gran Tenochtitlan, agrandando y consolidando el lugar por medio de carrizos, césped, zacate, limo y estacas, y edificando el primer templo o ermita a su dios Huitzilopochtli. Todo ello hasta los tiempos de Itzcóatl, en que sobrevino la expansión del Imperio Mexica.

Dicha Obra Pública constituye un esfuerzo de integración vital, al que el pueblo debió su existencia misma. Además, mediante el culto a su dios, aseguró la existencia y conservación del orden físico - universal que constituía a los antiguos mexicanos.

De Itzcóatl en adelante, comienza a perfilarse la idea de que el trabajo que exigía y representaba la obra pública no era el propio ni el adecuado para el pueblo mexicano, quien tenía un destino y una actividad distintos y superiores, que era la guerra. Esta idea fue congruente con la concepción y forma de Estado que le eran propias. El trabajo en la obra pública era un modo de entender y aceptar cierto género de tributo y servicio personal, procedente tanto del exterior como del interior. La clase principal era la nobleza, hija de la guerra, así como la sacerdotal. Por ello es que en el interior de la sociedad mexicana, únicamente los macehuales realizaban la obra pública, que era de poca dimensión en comparación a la que se hacía con mano forastera; en los tiempos de necesidad o calamidad pública el trabajo se hacía sin distinción. Dicha mano de obra interior formaba parte del sistema tributario de la ciudad.

Fundamental y principalmente, las obras públicas eran realizadas por los vencidos, quienes, además, proporcionaban o acarreaban los materiales necesarios. Este sistema era reconocido en el mundo antiguo como un hecho siempre practicado, resultante de la imposición por la fuerza; o porque se aceptaba tácitamente como una regla, o porque se pactaba expresamente por parte de los beligerantes.

III

La obra pública era prescrita por el Tlatoani o por el Cihuacóatl. En el caso de la obra pública interior, uno u otro funcionario daba la orden a través del Hueycahpixque o mayordomo mayor, quien a su vez la comunicaba al calpixque del barrio y al consejo de ancianos para su realización. Supervisaban las obras el Tlayacanque y el Tlaquitatoque.

Puede decirse, en términos generales, que los señoríos de la Triple Alianza practicaban el mismo sistema.

ANTECEDENTES PENINSULARES:

En el reino español existía un concepto claro de obra y utilidad pública, bajo la expresión pro comunal. La obra se realizaba a cargo de los Concejos, Villas, Ciudades o lugares a los que resultaba necesaria o provechosa.

Para su realización se aplicaban las posibilidades económicas de aquellos núcleos, procedentes de rentas, pechos, impuestos o tributos ordinarios. Cuando no alcanzaban éstos, debían los moradores "pechar comunalmente" hasta juntar tanta cantidad de que se pudiera cumplir la labor.

El rey tenía a su cargo las obras en los lugares fronterizos a los moros, o cuando los recursos de los dichos núcleos de población no eran suficientes. En los tiempos posteriores estas obras debían recibir la aceptación de los Concejos, o de sus representantes en Cortes. Todos los vecinos y moradores en edad capaz estaban obligados a ellas, ya fueran seglares o clérigos, con excepción de niños, ancianos e impedidos.

Las obras se hacían por utilidad pública, por amor de Dios y del prójimo, y por ser obras necesarias y de piedad. Atención especial merecían las que estaban destinadas o afectadas a la defensa contra los moros.

Revela en esta época su importancia el Municipio como célula política y administrativa, encargada, entre otros deberes, de la responsabilidad de la obra pública.

Los representantes de dichas comunidades vigilaban la ejecución de las obras públicas. Posteriormente los Adelantados, Merinos mayores y sus representantes ejercieron también funciones de vigilancia.

EL PRIMER MUNICIPIO EN AMERICA:

Hernán Cortés se había establecido en Cuba, con cuyo gobernador -- Diego Velázquez sostenía relaciones de amistad y parentesco. Su genio inquieto y emprendedor ante la relación de las expediciones de Hernández de Córdoba y Grijalva enviadas por don Diego a las costas mexicanas, le hicieron concebir el propósito de encabezar la expedición, que a la postre había de ser la Conquista de México. Cortés arribó a la isla de San Juan de Ulúa, y considerando lo incierto de su posición respecto de la de Diego de Velázquez, de quien emanaba la autoridad de que entonces disponía, se le ocurrió el arbitrio que le ofrecía la importancia que por aquellos tiempos se había dado a los cuerpos municipales, para buscar en ellos apoyo contra las demasías de la nobleza. Estos cuerpos gozaban de mucha independencia en sus operaciones; nombraban libremente los individuos que los componían; arreglaban sus gastos y levantaban gente armada, que marchaba a la guerra bajo su propia bandera. Cortés pues, resolvió, por tales antecedentes, establecer una población, formar en ella un Ayuntamiento y hacerse nombrar por éste Capitán de la Milicia del Vecindario, que eran los soldados mismos de su ejército.

Fue así que quedó fundado el 22 de abril de 1519 el primer Municipio de la América Continental. Cierto es que este arbitrio respondía a una situación excepcional, en la que el conquistador vio la oportunidad de acabar con sus obligaciones respecto de su mandante; pero no lo es menos que tal medio no le hubiera venido a la imaginación si no procediera, tanto él como los suyos, de un país en que tales organizaciones habían florecido robustecidas por una larga lucha y consolidadas por una firme tradición.

Ganada la Ciudad de México-Tenochtitlan, Cortés procedió a dar forma a su autoridad estableciendo en Coyoacán, una de las antiguas - capitales Tepanecas, un nuevo Ayuntamiento que, al mismo tiempo -- que repondiera a la necesidad de dar asiento al gobierno recién nacido, que permitiera el control de las huestes que, luego de la -- victoria, comenzaba a dar muestras de desorden y disfrute del botín. Se ignora la fecha exacta de la erección del Ayuntamiento de Coyoacán, pues los documentos que pudieran acreditar tal hecho han desaparecido. Es probable que, en los últimos tres o cuatro meses de 1521, el Gobierno de Coyoacán haya iniciado sus funciones en el mismo tiempo y hasta principios de 1524. Debemos recordar, al respecto, que el más antiguo Libro de Cabildos que se conserva en el Archivo Municipal de la Ciudad de México empieza el ocho de marzo de 1524, y que la Tercera Carta de Relación enviada por Cortés a - Carlos I está suscrita todavía en Coyoacán el 15 de Mayo de 1522.

Las actas de los cabildos anteriores contendrían indudablemente -- las primeras disposiciones sobre la formación de la ciudad, distri bución de sus solares y, en general, sobre los eventos relativos - al trabajo de los indígenas a cuyo cargo, dirigidos por el Cihuacó atl, corrió la realización física de la reconstrucción.

Independientemente de estas actas, que contenían normas relativas al buen gobierno y administración civil y política de la Ciudad de México, en 1525 Cortés había expedido las ordenanzas que arregla-- ban la forma y facultades de los cuerpos municipales que paulatina mente iban creándose al crecer la zona de ocupación de los poblado res de la Nueva España. Así, para aquel año ya estaban dotadas de sus respectivas legislaciones las Villas de la Natividad y Truji-- llo, en Honduras, así como las de Medellín, Tepeaca o Segura de la Frontera y, naturalmente, las de Veracruz y México.

EL ESPIRITU MUNICIPAL:

Se ha enunciado sobre los primeros cuerpos legales que rigieron, - desde su nuevo nacimiento, en la Ciudad de México y de las Ordenan zas con que Hernán Cortés inició la gobernación de la Nueva España,

así como del espíritu municipal bajo el que se iba realizando la administración de la naciente colonia. La metrópoli mexicana que, a semejanza de Roma y a diferencia de las colonias anglosajonas es tablecidas más de medio siglo después al norte de México, fuera el principio de un imperio en su época gentil, y el comienzo de una nueva nación luego de la conquista por el invasor español, estaba dotada de un Ayuntamiento y regida por diversas disposiciones, que a veces presentaban un carácter particular y casuístico, y a veces constituían normas de aplicación general. Cédulas reales, instrucciones, determinaciones del Cabildo en vías de jurisdicción contenciosa o administrativa, ordenanzas de gremios, etc., contribuían a perfilar el modo, el estilo, la doctrina que informaban al acto público de la administración, la cual se realizaba en la Ciudad de México, en su calidad de centro, y sobre una zona que al principio fue de quince leguas a la redonda.

Las ordenanzas de Cortés, expedidas en 1524 y 1525, se inspiraron, a no dudar, en las Instrucciones enviadas a Cortés por el Emperador Carlo I. A su vez, aquéllas sirvieron de ejemplo a las Actas de Cabildo y a las diversas ordenanzas particulares que durante todo el siglo XVI y hasta buena parte del XVIII, rigieron la vida de la ciudad y, por extensión e imitación de hecho y de derecho, la mayor parte de la Nueva España.

Estas ordenanzas mencionaban por primera vez las ideas de las obras públicas y del pro común. El trasplante administrativo dentro de un marco municipal es evidente. Pero en México se advierte una modalidad, y ésta consiste en que las obras públicas se realizan con fondos provenientes del tributo fijado a los indios, ya en especie, ya en trabajo personal; de las multas y penas aplicadas por violación o desobediencia a las normas concejiles, y posteriormente, -- además, de los productos de las penas de Cámara del rey, derivados de infracciones a preceptos procesales, o de incumplimiento o desacato a órdenes de la autoridad superior. Por otra parte, el patronato y mercedes reales, así como la munificencia particular, proporcionaron a su vez abundantes elementos. Posteriormente se regularizó la costumbre, iniciada por una donación real, de aplicar a las obras públicas parte de las cantidades obtenidas en calidad de diezmo.

VII

En dichos ordenamientos cortesianos aparecen mencionadas también - las fuentes de donde procedían los elementos que pudieramos llamar municipales, y que estaban destinados a las obras públicas de la - ciudad. En las Actas de Cabildo, que paulatinamente fueron engrosando y configurando la administración urbana, encontrando repetidamente señalado el destino que se daba a las cantidades obtenidas.

Así, se habían expedido ciertas disposiciones obligando a los veci nos y moradores a tener armas ofensivas y defensivas, pues era indispensable asegurar la conservación del territorio. A quien no cum plía con ellas se imponía multa de diez pesos de oro, la mitad para la cámara y fisco del rey y la otra mitad para las obras públicas de la ciudad o villa a que perteneciere. La misma aplicación - tenía lugar para quienes no cumplían con el precepto relativo a la adquisición de determinados elementos necesarios para sostener los repartimientos concedidos a los españoles, ya fuera de quinientos, mil o dos mil indios. Los que no plantaban vides, trigo, cebada, - etc.; los que permitían el culto a los antiguos dioses y el sacrificio de hombres y mujeres como lo hacían en su gentilidad los naturales, etc., pagaban multas, de las que la mitad o una tercera - parte se destinaba a la obra de la ciudad.

EPOCA COLONIAL:

En la Colonia había una noción clara de la obra pública y del bien común, utilidad pública o común, y pro comunal; era evidente la re lación entre las ideas de la obra pública, trabajo material, utili dad pública o común, cooperación económica y laboral, y de mando - de la autoridad. De ello resulta que la obra pública constituía -- una realización material, ordenada por la autoridad, dirigida al - bien o utilidad comunes, a la que concurrían económica o laboral-- mente quienes se beneficiaban con ella, o estaban obligados por ra zón de costumbre, derecho o necesidad. La obra pública se realizaba atendiendo fines civiles o religiosos.

La utilidad común o pública se entendía en un doble aspecto. De fo mento material: riqueza pública material, progreso, civilización, desarrollo; de fomento espiritual: conversión de los indios, humanismo, cultura, buenas costumbres, religión.

Se consideraba justo que concurrieran a la obra pública quienes se beneficiaban con su realización, por lo que no había excentos, --- cuando menos teóricamente, de la obligación de contribuir a ella. La administración pública colonial se distinguió por un decidido - espíritu de realizaciones materiales constructivas. Es evidente la existencia de la planeación, una de las más antiguas del mundo, en la construcción de ciudades, casas, plazas, caminos, y en general en la realización de las obras públicas.

La iglesia secular o regular intervenía en la realización, conservación y funcionamiento de la obra pública de fines religiosos, se gún lo autorizaba la potestad civil.

El gobierno colonial, representativo del rey, fue en general omnímodo. Los Municipios y Ayuntamientos perdieron su fuerza y respetabilidad por los Corregimientos, y éstos, a su vez, posteriormente, por el régimen de tipo preponderantemente económico de las Intendencias. Los Ayuntamientos tenían a su cargo las obras públicas en las ciudades, villas y lugares.

El monarca por medio de su Hacienda Real, acudía frecuentemente, y con munificencia, a la realización de las obras públicas, ya completando los recursos económicos de los municipios y comunidades, ya directamente como autoridad general, ya como patrono. El costo de la obra pública se repartía generalmente en tercias partes: la Hacienda real; los vecinos encomenderos, y los indios. Cuando no - había encomenderos, los vecinos concurrían atenta su calidad.

El tributo y servicio personal se justificaban históricamente y ju rídicamente. Los antiguos mexicanos los rendían a sus teules. Las autoridades coloniales, representantes del rey, los exigían por razones de guerra, como vencedores; de derechos natural y divino, y de necesidad. La necesidad se consideraba superior al derecho. El tributo y el trabajo forzoso eran necesarios para sostener la adm inistración, y por eso la compulsión sobre los indios estaba justificada. Los indios constituían el insustituible elemento básico en que se apoyaba la realización de la obra pública, y en último termino la economía colonial.

Había obligación preferente, de parte de los indios, de concurrir a las obras públicas de su localidad. Teóricamente no podían ser forzados a satisfacerla fuera de ésta; aunque de hecho eran llamados frecuentemente de unas y otras partes y compelidos a realizarlas. Los indios contribuían, en su calidad de vencidos, como tributarios, como peones asalariados, o como trabajadores forzados. Ya fuera tributo, trabajo voluntario o forzado, el indio daba mano de obra, o explotación de materiales de construcción, o acarreo; o -- una y otras cosas.

La voluntad del indio para establecer la relación contractual de trabajo era, en el mayor número de veces, puramente teórica. Los indios eran llamados de cualquier parte, por solo acuerdo del virrey, para realizar los trabajos que se les encomendaban. Los indios beneficiados con la obra pública tenían obligación de conservarla y mantenerla.

Había un oidor, en la Audiencia Real, encargado de la inspección de las obras públicas. En el Ayuntamiento de México, un Regidor estaba a cargo de lo mismo.

La construcción de las obras públicas estaba rígidamente controlada, mediante las ordenanzas correspondientes, tanto en la eficacia y aptitud de ingenieros, arquitectos, alarifes, maestros de obras y albañiles, como en la calidad de los materiales.

La obra pública se hacía por Administración, o por medio de Asentistas (contratistas). Se había instituido el peaje, mediante el cual la administración o el asentista se resarcían de los gastos impedidos en la construcción de caminos y puentes.

El contrato de obra se concedía, previa convocatoria o pregón, a quien presentara mayor número de posibilidades, en el orden de costo, calidad y tiempo. En las fundaciones de las nuevas poblaciones, el régimen estaba determinado por las capitulaciones suscritas por pobladores o Adelantados, aceptadas por el rey. En general contaban los mismos principios de doctrina anteriormente asentados.

La obra pública en tiempos del despotismo ilustrado, se entendía como una actividad planeada y dirigida al progreso y riqueza del virreinato. Las Juntas Municipales, los Jueces Subdelegados en los pueblos de indios, la Intendencia de la Jurisdicción y la Junta Superior de Hacienda, cada uno en su esfera, intervenían en la realización de la misma.

En la corta época de la Constitución de Cádiz, volvieron plenamente a los Ayuntamientos las facultades de administración de que habían sido despojados. Cuando sus recursos no eran suficientes, podían dichas corporaciones imponer arbitrios, que debían merecer la aprobación de las Cortes. Era permitida su imposición provisional, previo consentimiento de la diputación y mientras recaía la resolución de aquel cuerpo parlamentario.

EPOCA INDEPENDIENTE:

A partir de la promulgación el 22 de octubre de 1814 de la Constitución de Apatzingán, y las Órdenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, desde su instalación el 5 de noviembre de 1823, hasta el 24 de diciembre de 1824; la política de salubridad y comodidad estaba a cargo de los Ayuntamientos de los pueblos. Por tal razón debían cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia. Asimismo, tenían la obligación de velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase; proveer al establecimiento de cementerio convenientemente situado; cuidar de la desecación o del debido curso de las aguas estancadas o insalubres, y remover todo lo que el pueblo o en su término alterar la salubridad pública o la de los ganados.

Para procurar la comodidad del pueblo, los Ayuntamientos debían también cuidar, por medio de providencias económicas, de que aquél estuviese surtido suficientemente de combustibles de buena calidad; de conservar en buen estado las fuentes públicas y abundantes de buenas aguas, tanto para hombres como animales, extendiéndose su cuidado a que estuvieran empedradas y alumbradas las calles y, de conservar hermosamente los parajes públicos en cuanto lo permitiesen las circunstancias de cada comunidad.

Cada Ayuntamiento debía preocuparse de los caminos rurales y de la travesía de su territorio, y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que pertenecían precisamente al término de su jurisdicción, y que se dirigían a la utilidad o como utilidad de un vecindario en particular, cualquiera que fuera la naturaleza de esas obras; arreglándose sin embargo a las leyes militares los Ayuntamientos de aquellos pueblos que, o fueran plazas de guerra, o se hallasen castillos o puestos fortificados. En los caminos, calzadas, acueductos o cualesquiera otras obras públicas -- pertenecientes a la provincia en general. Los Ayuntamientos por -- donde pasaren o se extendieren dichas obras, tenían la obligación de cuidar de ellas. dando cuenta oportunamente al jefe político de cuando se considerara digno de su atención para el conveniente remedio, sin perjuicio de la intervención directa que sobre el asunto debía tener el Ayuntamiento del caso.

Este mismo criterio debía entenderse y aplicarse tratándose de las obras públicas nacionales, como carreteras generales y otros establecimientos públicos, que por interesar a la sociedad habían de estar al cuidado del gobierno, que encargaba a cada provincia o a cada Ayuntamiento lo que en cada caso tenía por conveniente.

Las casas de expósitos o de beneficencia, así como los hospitales, debían también disfrutar de la atención y cuidado de los Ayuntamientos, y ser sostenidos con los fondos del común del pueblo, sin perjuicio de la intervención que sobre este punto correspondía a los establecimientos de este género de fundación particular.

Los montes y los plantíos, considerados como riqueza y de utilidad públicas, merecían también la vigilancia y cuidado de dichos cuerpos municipales, tal como lo prescribía la constitución, procurando con todo esmero la conservación y repoblación de ellos.

Las medidas generales de buen gobierno tendientes a la seguridad y protección de las personas y bienes de los habitantes debían ser acordadas por los Ayuntamientos y ejecutadas por los alcaldes.

La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios estaban de igual modo a cargo de las autoridades municipales, las que debían acudir al jefe político en el caso de imoedir gastos para objetos de utilidad pública cuando sobrepasaban las cantidades asignadas a los mismos.

De los fondos de común salían los gastos de erección y conservación de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos educacionales. En general, por último, estaban encomendadas a los Ayuntamientos todas las obras que estimulaban el desarrollo y prosperidad de sus jurisdicciones, en el fomento, principalmente, de la agricultura, la industria y el comercio, removiendo todos los obstáculos y trabas que a estos fines se opusieran.

De acuerdo con un evidente espíritu municipal, las diputaciones provinciales tenían a su cargo el establecimiento de Ayuntamientos en los pueblos en los lugares donde no los había, sin más requisito fundamental que la existencia de una población, en la comarca, de mil almas. Aquí es interesante observar que las Juntas Departamentales, cuerpos de carácter legislativo de cada uno de los Departamentos en que estaba dividida la República, tenían a su cargo, entre otras facultades y atribuciones, formar con el gobernador del departamento las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior de aquél.

Vemos una vez más la presencia de los cuerpos municipales en la dirección y realización de las obras públicas, dentro del orden constitucional del país. (1)

A pesar de que la carta política de 1857 instituyó la forma de organización de México basado en un república representativa, democrática y federal, el Municipio como institución básica no fue contemplado más que a excepción de una institución propia del Distrito Federal y de los Territorios. El artículo 40 de esta Constitución de 1857 establecía que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y 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 esa ley fundamental. A su vez, el artículo 41 estatuyó que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos -- respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.

XIII

Como se puede ver, no se hacía mención a la institución de los municipios, aunque sí se le otorgaban facultades a los Estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior, de acuerdo a lo estipulado en la propia Constitución.

Ochoa Campos afirma que en el seno del constituyente de 1857 se había elevado la voz del Diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes establecía:

Primero, así como se reconoce la libertad a las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades.

Segundo, en consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar -- las medidas que crea conveniente al Municipio y votar y recaudar -- los impuestos que se estime necesario para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad del Estado.

Además proponía que todo el pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. Pero lamentablemente este atinado proyecto no fue incorporado a la Constitución de 1857, por lo que se cortó relativamente el desarrollo de los Ayuntamientos en cuanto a su configuración dentro del orden constitucional del país.

EPOCA CONSTITUYENTE DE 1917 A LA FECHA.

Actualmente, la institución política del Municipio está plenamente reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgándosele además una importancia constitucional de extraordinaria fuerza dado que para la Constitución el Municipio --- constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Esto significa, que la propia estructura política y administrativa de las entidades federativas depende de la existencia de los municipios, entidades que

además permiten dividir políticamente el territorio nacional.

No lo podemos contemplar en la única visión de la entidad descentralizada, aunque administrativamente sea su primera connotación. Como tampoco podemos quedarnos con la aislada comprensión de un fenómeno administrativo elevado a rango político: la adopción de la institución jurídica del Municipio mexicano adquiere un singular perfil en el Constituyente de Queretaro de 1917. La segunda comisión de constituciones de este Congreso al estudiar el proyecto -- del primer Jefe claramente expresó que el establecimiento del Municipio Libre venía a constituir la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

Es un indiscutible hecho que los participantes del constituyente de Queretaro hicieron realmente que quedara consagrado en la Constitución Política el principio de la libertad municipal, rectificando de esta manera la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales.

No es posible concebir la libertad del Municipio sin la expresa técnica constitucional de la descentralización o de una de las formas básicas de toda organización política. Por supuesto que el Municipio encaja perfectamente en la forma típica de la descentralización del poder, dado que todo Municipio adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, -- pues de esta forma, el municipio se erige como una fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto. El Municipio ha jugado un relevante papel histórico en las más frontales luchas por la libertad y por la democracia, por ello la gran convergencia de estudiar a fondo no sólo los elementos más -- esenciales de la naturaleza política y administrativa del Municipio como institución política, sino además el estudio histórico -- del Municipio, pues es precisamente la historia la que nos revela la configuración de esta célula básica, esta institución política y administrativa nos ha revelado desde sus orígenes en México una clara y firme concepción del municipalismo y las obras públicas o, de las obras públicas en el municipio.

La historia del Municipio Mexicano se ha avocado siempre a destacar sus notas características como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que la institución del municipio se dirija directamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de la comunidad.

Esta concepción histórica del Municipio desde las propias fuentes de su nacimiento se ha traducido en la existencia de una institución política municipal con un proyecto existencial propio, con un alto contenido de filosofía política municipal y con la clara perspectiva de avocarse a la defensa de intereses de la propia comunidad y de los propios fines políticos y administrativos del Municipio, fines e intereses que muchas veces pueden ser distintos a los del propio estado, en el cual el Municipio se encuentra enclavado.

FUENTES DE INFORMACION DE ESTE MARCO HISTORICO:

1. González de Cosío, Francisco. "Historia de las Obras Públicas - en México". Secretaría de Obras Públicas. México. Edición de -- Colección. 1971. Cuatro Tomos.
- Cortés, Hernán. "Cartas de Relación". Editorial Porrúa. México. 7a. edición. 1973. 330p.
- Faya Viesca, Jacinto. "Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Nos. 8-9. Ediciones INAP. México 1982-83. pp. 53-76.
- F. Bracamontes, Luis. "Las Obras Públicas en México". Temas Nacionales. Archivos IEPES-PRI. México. 1975. 176p.
- México a través de los Informes Presidenciales. Tomo IX. "Las - Obras Públicas". México. Secretaria de la Presidencia. 1976.
- Ochoa Campos, Moises. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa. México. 4a. edición. 1985. 557p.
- Riva Palacio, Vicente. "México a través de los Siglos". (Historia general y completa del desenvolvimiento social, político, - religioso, militar, artístico, científico y literario de México desde la antigüedad más remota hasta la época actual). Editado por Cumbre. México. 17a. edición. 10 Tomos.

CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS
PARA LA ADMINISTRACION DE LAS
OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES.

PUNTO DE PARTIDA CONCEPTUAL

La expresión "OBRAS PUBLICAS" entraña un concepto de derecho público, y una naturaleza propia del ámbito que ha configurado el desarrollo de las civilizaciones antiguas y modernas. La afirmación de que la expresión citada tenga validez en la rama administrativa pública del Estado Mexicano, se sustenta en que el Derecho Público tiene como rama al Derecho Administrativo, el cual ha configurado el estudio específico de esta materia.

Es pertinente establecer que el desarrollo de múltiples disciplinas técnicas han recibido de la Obra Pública su configuración propia; pero no solo de éstas se ha desmembrado su estudio, la sistematización de los fenómenos sociales y los principios jurídicos se han culminado en una visión suficientemente clara de este concepto tan legendario; que para el caso de México, se ha ido estructurando a la medida que las complicaciones de la vida económica, política, social y administrativa del país lo ha requerido.

Es un hecho real que en el seno de las más antiguas formas de sociedad política en México existió una obra pública, la cual fue establecida u ordenada su ejecución por una autoridad que de una u otra manera, reconocida voluntaria é involuntariamente, ejercía funciones coactivas y desempeñaba actividades en la colectividad que regulaba, imponiendo tributos, prestaciones de servicios de varia índole, que resultaban necesarios, útiles o convenientes al bien común. Tales actividades, tanto por quienes las realizaban como por el fin a que estaban destinadas constitufan lo que hoy en día forma parte, dentro del campo de la administración pública, de lo que por autonomía corresponde al Estado: "Las Obras y los Servicios Públicos".

Al estructurar un esquema sobre la Obra Pública, se considera necesario partir de un concepto, de tal modo razonable y mínimo, -- cuanto suficiente, para comprender en él los actos que, realizados por los Ayuntamientos en las regiones más apartadas del centro de las capitales de los Estados y de las propias cabeceras municipales, presenten los elementos indispensables y esenciales --

que caracterizan esa parte integrante de la Administración Pública Municipal.

Así pues, la configuración de este concepto encumbra la afirmación de que "Obra Pública es aquella que satisface los siguientes requisitos: ser material, ser ordenada por la autoridad, y estar dirigida al bien general". (1)

En el curso de este capítulo se tratará de señalar el mayor número de elementos y criterios que, de alguna u otra manera, dan forma y definen integralmente a la Obra Pública, con especial énfasis, la de carácter municipal.

1.1 DEFINICION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.

Dentro de las múltiples definiciones que se pueden dar sobre el concepto de Obra Pública, se encuentran la que las propias leyes mexicanas dan. Partiendo de esta consideración y siguiendo el análisis de la pirámide jurídica que conforma al Estado Mexicano, en contramos que:

- 10.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el párrafo tercero de su artículo 27, menciona elementos con textuales que dan la pauta para integrar el ámbito conceptual de la Obra Pública: "...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar OBRAS PUBLICAS y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...".

- 20.- Por su parte la Ley de Obras Públicas en su artículo 20., - da las condiciones para entender el quehacer de la Obra Pública, estableciendo que: "Se considera Obra Pública todo - trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de Ley". Este mismo artículo describe, además, que dentro de los trabajos comprendidos de la Obra Pública se encuentran: "La construcción, instalación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes... Incluidos los que -- tiendan a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de exploración, localización, - perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o subsuelo. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común, y, todos aquellos de naturaleza análoga".
- 30.- Las Constituciones Políticas Estatales no detallan el concepto de Obra Pública en especial, se abocan a concordar -- con el Artículo 134 de la Constitución Federal, en lo que - respecta a los contratos que tengan que celebrarse para la ejecución de las obras públicas mediante el procedimiento - de licitación pública, y no a definir dicho concepto. Eso - lo determina la ley reglamentaria (la de Obra Pública Estatal) que emana del artículo particular sobre la materia.
- 40.- Un mayor acercamiento a lo que define, especialmente, a la Obra Pública Municipal, es lo que se considera en las Leyes Estatales de Obras Públicas. En una concepción general, y - haciendo el estudio comparativo entre éstas, se considera - como Obra Pública: "todo trabajo que tiene por objeto crear, instalar, construir, conservar, mantener, reparar, modifi-- car o demoler bienes inmuebles, infraestructuras, servicios o estructuras que por su naturaleza estén relacionados con la producción, la distribución, el bienestar social de la - población; además de aquellos destinados a un servicio ----

público o al uso común, incluidos los que tiendan a mejorar o utilizar los recursos agropecuarios del Estado o de los - Municipios, así como los trabajos de explotación, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales".

- 50.- El marco reglamentario del Municipio Mexicano, principalmente aquel que se refiere a la Planeación del Desarrollo Urbano, nos define a la Obra Pública como: "Todo trabajo que realice la Administración Pública Municipal por sí o por medio de terceros con recursos propios, o de manera conjunta con otras instituciones públicas, consistentes en construir, -- crear, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para la prestación de un servicio público municipal o que fomenten el desarrollo económico y social del Municipio". (2)

Como se podrá observar, de lo establecido anteriormente, se puede tener una visión más amplia de lo que es una Obra Pública. Sin embargo, aún muchos de los habitantes del país siguen teniendo la idea de que el término y la concepción muestra un sentido material, como un camino, una carretera, un puente, la construcción de un inmueble, etc.; debemos entender que la Obra Pública no es sólo lo que se construye o edifica por primera vez, sino también las modificaciones materiales a las obras existentes, como correcciones, ampliaciones, conservación y mantenimiento.

En un sentido amplio, la Obra Pública Municipal será toda construcción integral o reparación, realizada por la Administración Municipal misma o por contratista determinado, sobre cosas inmuebles directamente afectadas al dominio público y privado del Municipio.

De los elementos que integran la definición del concepto de Obra Pública, es pertinente enumerar aquellos que le dan el sustento práctico-conceptual y, sobre todo, el que la encuadra dentro de la acción jurídico-administrativa de la vida municipal.

Son elementos de la Obra Pública Municipal:

1. EL AYUNTAMIENTO (sujeto activo), que construye por sí, a través de la administración pública municipal, o contrata con particulares la construcción de la obra.
2. EL REGIMEN JURIDICO, que es generalmente de Derecho Público, - leyes federales, estatales y reglamentos municipales.
3. LA OBRA (el objeto), que es la construcción de determinadas especificaciones materiales de interés público; destinados a satisfacer necesidades de la comunidad, y
4. EL CONTRATISTA (sujeto pasivo), que es quien ejecuta la obra - en el caso de ser contratada por el Ayuntamiento".(3)

1.2 OBJETIVO DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL:

La Obra Pública Municipal desde que se concibe como una necesidad, hasta la puesta en operación, presenta varios objetivos a desarrollar; uno de ellos, por la importancia que reviste, es el de propiciar y promover el desarrollo económico y social del municipio como acción prioritaria. Para poder hacer efectiva la satisfacción de las necesidades municipales la administración municipal, en el ejercicio de sus atribuciones, fomenta el crecimiento económico y el desarrollo social municipal proporcionando las mejores condiciones de operación de las obras y los servicios públicos -- que tiene a su cargo ejecutar y prestar, para lo cual debe de tomar en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- LEGAL
- TECNICO
- ECONOMICO
- FINANCIERO
- ADMINISTRATIVO
- SOCIAL
- POLITICO
- HUMANO.

Cada uno de estos representa una gama de consideraciones que el Ayuntamiento y su Administración deben analizar a fondo, sobre todo en aquellas unidades administrativas en las que se estructuran los planes y programas de obras y servicios públicos, así como de desarrollo urbano. Cabe hacer mención de la importancia de cada uno de los aspectos mencionados:

1.2.1 ASPECTO LEGAL.

El aspecto legal es de fundamental importancia, dado que el marco jurídico del municipio no es todo independiente, corresponde a una concurrencia de leyes tanto federales como estatales, aunado ello a su propia facultad reglamentaria. Este aspecto debe estar bien definido por el municipio para evitar que los recursos con los que se vaya a realizar la obra, se vean desvirtuados de la misma; además de que es el establecimiento de un ámbito de legalidad el que propicia seguridad entre las partes que intervienen en las diferentes etapas que comprende la Obra Pública. Es por ello que ésta se rige por el Derecho Público, puesto que el origen de las competencias y facultades municipales y su relación con la Federación y el Gobierno Estatal, se encuentran consignadas en la Ley. El Municipio debe cumplir con las competencias y facultades que la ley le otorga, adaptándolas a su vida propia y a las que el Ayuntamiento, como autoridad, busca para satisfacer las necesidades municipales.

Dentro de los lineamientos que se presentan para la administración de la Obra Pública Municipal, el aspecto legal va de la mano con la fase de planeación, puesto que es ahí donde básicamente se determinan los medios para la realización de las Obras.

1.2.2 ASPECTO TECNICO.

El Ayuntamiento para poder determinar los programas de Obras Públicas y sus respectivos presupuestos, debe considerar las políticas, objetivos y prioridades del municipio; para ello requiere -- del análisis previo de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; tomando en consideración las acciones que han de realizarse, los recursos necesarios, los resultados previsibles, la calendarización física y financiera así como los gastos de operación, las dependencias y unidades encargadas de su ejecución y demás -- consideraciones que deban tomarse según la naturaleza y características de la Obra.

Por otra parte, el aspecto técnico en el proceso de la Obra, debe considerar los programas y presupuestos. La programación técnica indicará las fechas de iniciación y terminación de todas las fases, tomando en consideración las acciones previas a su inicio, -- así como las características ambientales, climatológicas y ecológicas. El Ayuntamiento debe tomar en cuenta como elemento técnico de la Obra Pública las investigaciones, las asesorías, los estudios técnicos y de preinversión, así como los servicios complementarios que requiera su ejecución, entre las que se encuentran los permisos y los trámites administrativos para la construcción.

El aspecto técnico de la Obra Pública actúa paralelamente con la programación que realiza el Ayuntamiento, el cual, a través de la unidad administrativa encargada de las Obras y Servicios Públicos, proveerá la realización de los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y las normas y disposiciones de construcción y especificaciones administrativas aplicables.

1.2.3 ASPECTO ECONOMICO.

Dentro de las múltiples actividades que tienen que realizarse en el Municipio, el Ayuntamiento conociendo la situación de la Hacienda Pública aprobará o no los recursos destinados a cada proyecto. El estudio económico que se realice debe distinguir cada una de -- las obras que deben ejecutarse, distinguiendo las que han de realizarse por contrato de las que el mismo Ayuntamiento, por Administración Directa ejecutará.

En la estructuración de un mejor manejo de los recursos con los - que cuenta el Municipio, este aspecto es de tal importancia en la Administración Municipal debido a que en la estructuración de los presupuestos de cada obra, se deben incluir los costos correspondientes a la regularización y adquisición de la tierra, los proyectos arquitectónicos y de ingeniería, las investigaciones, asesorías, estudios y servicios profesionales que se requieran, así - como la ejecución si ésta se realiza por contrato. Además, en el caso de que las obras se realicen por administración directa, se deben de indicar los costos de financiamiento de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipo o de cualquier otro accesorio relacionado con la - obra.

1.2.4 ASPECTO FINANCIERO.

El Ayuntamiento deberá elegir cual será la vía con la que obtendrá o dispondrá de los recursos que son necesarios para la realización de Obras Públicas, tomando en cuenta las alternativas existentes, señalando sus características para decidir cuales de --- ellas son factibles de adoptar.

El Ayuntamiento para llevar a la consecución del objetivo económico y social de la Obra Pública Municipal, cuenta con las fuentes de financiamiento siguientes, las cuales deben de analizarse detenidamente considerando siempre las mejores condiciones para el Municipio:

- I. Los recursos financieros y materiales propios de la administración municipal, que para ese fin se destinan del presu---puesto de egresos municipal;
- II. Las contribuciones que aporten los particulares, tanto en -- virtud de un convenio, como por composición legal resultante del beneficio que las obras proporcionen;
- III. Los recursos canalizados por el Gobierno Estatal al Munici---pio;
- IV. Los recursos que proporcione la Federación al Municipio para Obras de Infraestructura Básica, de Apoyo e Infraestructura para el Desarrollo Social, y
- V. Los créditos obtenidos por medio de la Banca de Desarrollo.

1.2.5 ASPECTO ADMINISTRATIVO.

Cuando el Ayuntamiento determina, después de hacer estudios previos de su capacidad administrativa, que la mejor manera de realizar -- las obras públicas se debe de llevar a cabo a través de contratistas particulares, será necesario llevar todo un sistema de control sobre los recursos que el Ayuntamiento disponga para tal efecto. - Es necesario la supervisión y seguimiento del comportamiento de -- los contratistas que ejecuten las obras, los cuales deberán de cum plir con las condiciones y requisitos exigidos por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento en este caso, deberá determinar cuales serán las - modalidades de contratación para ejecutar las obras, es por eso -- que la estructura administrativa municipal debe de considerar a la unidad de obras y servicios públicos, junto con la de administra-- ción como las básicas para este proceso.

1.2.6 ASPECTO SOCIAL.

Tal vez el aspecto más importante que se debe de tomar en cuenta - para estructurar el objetivo esencial de la obra pública municipal es éste. Tener bien presente a que poblado, colonia, villa, rancher ía, agencia municipal, etc., se va a beneficiar con las obras que se se ejecuten, es tener un conocimiento de la verdadera necesidad de la población del municipio; el Ayuntamiento debe considerar los apoyos que la misma comunidad puede dar a través de las aportaciones, que por concepto de contribución de mejoras, se hacen a la tesorería municipal; de igual manera a través de la realización de - obras por colaboración vecinal.

Los habitantes del municipio son fuerza activa, demandante de bienes y servicios públicos, pero también son elementos integrantes - de la obra pública municipal, puesto que va dirigida y encauzada - directamente al beneficio general. La participación comunitaria de be tomarse en cuenta en la consulta del Ayuntamiento para elaborar proyectos, planes y programas de realización de las obras sociales, para la ejecución de éstas, la supervisión social de las mismas, - en el manejo, uso y control de los recursos que para ellas se destinan y, principalmente, en la conservación, mantenimiento y amplia ciones que se juzgue pertinente realizar.

1.2.7 ASPECTO POLITICO.

La legitimidad, la aceptación y el reconocimiento del gobierno municipal se genera por la población local, y por la sociedad estatal misma, en la medida que las promesas y demandas sociales se -- llevan a los hechos concretos, se materializan. El Ayuntamiento de be considerar cuando es necesaria una obra, cuando es prioritaria, estratégica o urgente; de ello depende en mucho el proceso de crecimiento y desarrollo municipal. Una decisión política se debe de tomar rápidamente, pero debe de conjugar la visión administrativa con el bien municipal; una decisión de realizar obras dentro de un programa de gobierno genera, entre otros problemas, el de no realizarse en los tiempos establecidos ni con los recursos asignados.

Al respecto, la autorización y ejecución de los proyectos de obras públicas municipales, en ocasiones es incipiente y supeditado a la decisión del gobierno estatal; en la mayoría de los casos cuando -- el presidente municipal tiene vínculos personales o políticos con el gobernador, implica cierta subordinación en los lineamientos y disposiciones del gobierno estatal en materia de desarrollo municipal; pero también dichas relaciones deben ser motivo para que se gestionen apoyos y recursos estatales para los programas de desarrollo urbano e infraestructura municipal.

En otros de los casos, cuando no existe relación cordial entre los Ayuntamientos y el gobierno estatal, y se limiten los programas municipales a sus respectivos presupuestos, no deben descartarse las instancias de negociación municipal para allegarse recursos extraordinarios del estado y de la federación, a través de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal y Municipal, los Programas Federales de Desarrollo Regional y los apoyos crediticios para el -- fortalecimiento municipal. Aquí es donde la administración municipal juega un rol determinante, puesto que puede haber un plan municipal de desarrollo políticamente bien diseñado, pero carecer de -- recursos para llevarlo a cabo en la gestión de tres años del Ayuntamiento.

1.2.8 ASPECTO HUMANO.

Por lo general las medidas y decisiones que se han de tomar en la proyección de las obras públicas municipales son de carácter colectivo. El Ayuntamiento a través de la administración pública debe --

de tener presente la capacidad de sus integrantes, tanto personal técnico-operativo, como administrativo, puesto que son ellos quienes van a llevar el proceso concreto de esas acciones municipales. Se pretende que al tener un diagnóstico de la situación que guarda el personal que labora en la administración municipal, sean considerados los elementos posibles que participan en el proceso de planeación de las obras, para prever los posibles errores humanos, - dado el poco conocimiento que tiene el personal en los aspectos señalados.

Se debe considerar también dentro de este aspecto, la capacidad humana para enfrentar las decisiones del gobierno y de la administración municipal, es ahí, donde la capacitación en este rubro tiene o debe tener un lugar indispensable y prioritario.

Los puntos anteriormente señalados pretenden dar un orden de ideas sobre la realización de un diagnóstico municipal, que para la elaboración de planes y programas se deben considerar por las administraciones municipales.

Se ha estructurado de tal manera para que los municipios puedan -- ampliar su campo de acción, pues el objetivo primordial de la obra pública municipal es la satisfacción de necesidades colectivas dentro de su ámbito jurisdiccional; es así, que al crear las estructuras necesarias para la introducción o prestación de los servicios públicos se estará ejerciendo las atribuciones que constitucional e históricamente tiene el municipio, de crear las condiciones que propicien su desarrollo económico y social.

Dentro de los 2387 Municipios que conforman las 31 Entidades Federativas, el esquema expuesto ha sido generalizado e integral, ello con el propósito de que cada Ayuntamiento lo adecúe a sus propias - estructuras administrativas y necesidades sociales y condiciones - políticas, en un ejercicio pleno de su desarrollo y autonomía. (4)

1.3 CARACTERISTICAS DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.

Una obra pública constituye parte del servicio brindado por el municipio a la comunidad, la obra puede ser de varia índole y considerar diversas etapas en su ejecución, en razón directa al beneficio o al servicio público que se trate. Puede ir desde la creación de infraestructura, ampliación de la establecida, equipamiento urbano y operación de los servicios públicos; pues no es lo mismo --

la recepción de impuestos, el registro de nacimientos y el servicio de limpia, que la construcción de jardines, redes de drenaje y alcantarillado, bordos, caminos vecinales, etc.

Para los efectos de la Obra Pública Municipal, las características que se desprenden de su razón de ser se deben a las competencias que tiene asignado el Municipio como nivel de gobierno, ahí se determinan las funciones que deba cumplir y las responsabilidades que deba tener. En estas competencias, funciones y responsabilidades se sustentan las características de las obras públicas -- que el Ayuntamiento como institución pública y de servicio debe realizar.

A la Obra Pública Municipal se le define como al trabajo que el Ayuntamiento realiza por sí, a través de su administración pública, o por medio de terceros con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes, con la finalidad de construir, crear, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para la prestación de un servicio público, -- con la finalidad de atender las necesidades colectivas y fomentar el desarrollo económico y social del Municipio.

Como se podrá observar, en el proceso de la obra pública se vincula directamente el elemento "servicio público", sin el cual ésta perdería su característica principal e integral, de actividad técnica-administrativa del Municipio.

Para describir a fondo las características de la Obra Pública Municipal, se hace pertinente definir lo que es un servicio público municipal: "Servicio Público es toda prestación concreta que tiene de a satisfacer necesidades públicas y que es realizada mediante la administración pública municipal o por particulares mediante -- concesiones, arriendo o una simple reglamentación legal, en la -- que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, mayor eficiencia y eficacia, así como su continuidad, uniformidad y permanencia".(5) El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, uniformidad, igualdad para los usuarios y economía.

Acentuando la acción paralela de los servicios públicos con la obra pública municipal, el maestro Gustavo Martínez Cabañas, en su libro sobre la Administración Estatal y Municipal de México, hace toda una descripción de los Servicios Públicos Municipales, de tal forma enfatiza el concepto que sobre servicios públicos enuncia Andres Serra Rojas: "El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (6)

Tomando en consideración el análisis comparativo anotado, las características que tiene la Obra Pública Municipal, son, entre otras, las siguientes:

- Constituye una actividad primordial de la Administración Pública Municipal, pues es la base de los servicios públicos.
- Es susceptible de realizarse por administración directa o por medio de terceros previo contrato y procedimiento referido,
- Se concibe para atender una necesidad colectiva, la creación o prestación de un servicio, y el desarrollo de la infraestructura municipal,
- Implica realización física, con mano de obra, materiales y recursos técnicos,
- Requiere un espacio físico para su desarrollo, ya sea terrestre, marítimo o fluvial,
- Conlleva necesariamente una inversión con recursos económicos del Ayuntamiento,
- Resulta por lo regular un activo fijo, es decir, un bien inmueble,
- Es producto de una serie de relaciones jurídicas, constitutivas de un régimen jurídico especial de derecho público,
- Fomenta el desarrollo económico y social del Municipio, e
- Incrementa el patrimonio municipal. (7)

En cuanto al funcionamiento de la administración pública municipal, ésta debe de ir orientada a proporcionar en forma eficiente y eficaz los servicios públicos y asistenciales que son de su

competencia y que están requeridos por sus habitantes, en la medida que la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales lo permitan a través de los procedimientos, estructuras y funciones que estén previstos.

Cabe hacer mención de que las causas que prodigan la insuficiencia, carencia u omisión en los Ayuntamientos para la prestación de los servicios públicos municipales, son, entre otros factores:

- INTERNOS:
1. Penuria o carencia de recursos económicos.
 2. Insuficiencia administrativa.
 3. Falta de recursos humanos y materiales.
 4. Falta de cooperación ciudadana.
 5. Falta de planeación.
 6. Acelerado desarrollo urbano, etc.

EXTERNOS: Insuficiente definición de competencias en algunos aspectos e intromisión tanto del Gobierno Federal como del Estatal en asuntos que son de índole meramente municipal.

Es un reto para las autoridades municipales de cada municipio, el que los Ayuntamientos y sus respectivas administraciones públicas adquieran la capacidad de respuesta, para enfrentar la demanda de bienes y servicios previstos como facultad y responsabilidad municipal.

Se deben de dar las condiciones necesarias para que los Ayuntamientos puedan allegarse los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para garantizar que las obras y los servicios públicos municipales se ejecuten y presten con la calidad, cantidad y regularidad demandada por la comunidad. En este mismo campo la participación de la comunidad también constituye una característica propia de la obra pública municipal, pues es ella quien en muchas ocasiones se organiza para realizar la construcción de muchas obras municipales aportando recursos, materiales o mano de obra; también participa directamente del beneficio de las mismas

al operarlas ellos mismos, es por consiguiente que en los procesos de conservación y mantenimiento se consideren como usufructuarios, y las tengan en las mejores condiciones de operación y servicio.

Los Ayuntamientos deben instrumentar un sistema que les permita, independientemente de su gestión administrativa, dar continuidad a las diferentes obras municipales, así como el de coordinar acciones conjuntas con otros municipios a fin de aprovechar al máximo los recursos y obtener un desarrollo regional.

1.4 CLASIFICACION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL:

Antes de adentrarnos a la clasificación y descripción de la Obra Pública Municipal, por el frecuente uso que se les da a los términos "Infraestructura, Edificación y Equipamiento Urbano", es pertinente definirlos.

INFRAESTRUCTURA: Se considera como infraestructura municipal al conjunto de obras de ingeniería que constituyen los soportes de funcionamiento del Municipio y que hace posible el uso urbano del suelo. Estos soportes permiten el transporte y distribución de servicios públicos, así como una mayor seguridad pública, higiene y tránsito.

EDIFICACION: Se entiende como Obra Pública de edificación, a aquellos trabajos de construcción, restauración, ampliación y conservación de edificios y espacios de uso público, que realiza el Ayuntamiento a través de su administración pública o a través de terceros.

EQUIPAMIENTO

URBANO: Es el conjunto de edificios y espacios de uso público, que se utilizan para proporcionar a la comunidad los servicios básicos de educación, salud,

cultura, abasto, recreación y deporte, además de facilitar la realización de trámites y gestiones administrativas.

Tomando estas definiciones como base y, dada la complejidad de actividades que cubre la Obra Pública se intenta proporcionar una clasificación que sin ser exhaustiva considere sus características esenciales, tomando como marco de referencia sus objetivos.(8)

Es pertinente ejemplificar los tipos de obras antes citados.

Obras Públicas Municipales de Infraestructura:

- Alumbrado Público
- Calles, Avenidas, Empedrados
- Drenaje y Alcantarillado
- Pozos y Galeras Filtrantes
- Tanques de Almacenamiento
- Estacionamientos
- Rellenos Sanitarios
- Puentes
- Redes de Agua Potable
- Túneles, etc.

Obras Públicas Municipales de Edificación:

- Auditorios, Teatros, Museos
- Cementerios
- Clínicas
- Dispensarios
- Edificios y Oficinas Públicas
- Escuelas
- Centrales Camioneras
- Exposiciones Culturales y Recreativas
- Mercados, Almacenes y Centrales de Abasto
- Monumentos y Obras Ornamentales
- Canchas deportivas
- Plazas, Parques y Jardines
- Rastros, etc.

Haciendo una descripción general de las diferentes obras públicas municipales, no se deja de considerar su magnitud y sencillez con que se hacen por los Ayuntamientos. Si bien es cierto que de los 2387 Municipios con los que cuenta actualmente el país, un porcentaje considerable no cuenta con los recursos necesarios para realizar obras grandes, ello no los excluye de contar con infraestructura para su desarrollo, maxime hoy día que los planes y programas sociales están canalizando recursos para crear las condiciones necesarias de bienestar de la vida municipal.

Al respecto, el Programa Nacional de Solidaridad ha establecido una vertiente importante para el desarrollo municipal en esta materia, a través de los Fondos Municipales de Solidaridad, cuyos lineamientos establecen una clasificación especial de las obras de beneficio social directo, que además fomenta la participación social.

Para los efectos de este punto, se presenta la clasificación de las obras municipales que dicho programa encuadra en la vertiente de los Fondos Municipales:

- A. Obras de Infraestructura Productiva
- B. Obras de Infraestructura de Apoyo
- C. Obras de Infraestructura Social.

A. Las Obras de Infraestructura Productiva tienen como objetivo principal impulsar el desarrollo de las comunidades rurales a partir del fomento de la producción de bienes básicos, así se encuentran:

1. La construcción de unidades pecuarias
2. La construcción de obras complementarias y de mejoramiento (bordo de abrevadero, baño garrapaticida, corral de manejo, bodega para insumos y cercos perimetrales)
3. Construcción de estanques acuícolas rústicos
4. Norias a cielo abierto o pozos indios
5. Construcción de canales de riego y drenes
6. Rehabilitación de áreas de riego

7. Nivelación de tierras
 8. Obras complementarias (vertedor, obras de toma, drenes)
 9. Protección de obras productivas y cauces federales
 10. Desmontes, despiedre y nivelación de suelos.
- B. Las Obras de Infraestructura de Apoyo son aquellas cuya finalidad es la de apoyar las actividades productivas, así como la de proporcionar los servicios a las comunidades más atrasadas para su desarrollo:
1. Construcción de caminos rurales
 2. Reconstrucción de caminos rurales
 3. Conservación de caminos rurales
 4. Construcción de puentes colgantes
 5. Reconstrucción de puentes colgantes
 6. Conservación de puentes colgantes
 7. Construcción de vados
 8. Reconstrucción de vados
 9. Conservación de vados
 10. Red de electrificación en poblados rurales, colonias populares y en obras de uso productivo
 11. Construcción de tianguís.
- C. Las Obras de Infraestructura Social tienen como propósito promover el desarrollo social de la comunidad a través de los servicios básicos de esparcimiento, se encuentran comprendidas en éste rubro:
1. Construcción de sistemas para agua potable
 2. Ampliación de sistemas para agua potable
 3. Rehabilitación de sistemas para agua potable
 4. Ampliación de drenaje sanitario
 5. Rehabilitación de redes de drenaje sanitario
 6. Construcción y ampliación de la infraestructura vial (pavimentación, empedrados o embanquetado)
 7. Construcción de parques y jardines
 8. Ampliación y/o mejoramiento de escuelas
 9. Construcción y conservación de canchas deportivas
 10. Rehabilitación de centros de salud.

Aquí es importante resaltar que el Programa de Solidaridad en su vertiente de Fondos Municipales de Solidaridad, no realiza Obra - Pública Municipal, pues, como se definió en un principio, Obra Pública Municipal es toda construcción integral o reparación par--- cial, realizada por la Administración Municipal o por medio de -- terceros, con recursos propios.

En este sentido, las Obras que en el Municipio se realizan con re cursos del Programa Nacional de Solidaridad, son Obras con recursos federales y estatales, provenientes de los Convenios de Desarrollo, y se les denominan Obras de Solidaridad, donde los beneficiarios son los Ayuntamientos y los habitantes del Municipio; correspondiéndole al primero la administración y ejecución de los - recursos convenidos con los segundos, para la construcción, con--servación, mantenimiento de obras y necesidades sociales.

De los anteriores criterios que clasifican a la Obra Pública Municipal, identificada como tal y fuera del marco del Programa Nacional de Solidaridad, encontramos toda una gama de consideraciones que se deben de tomar, sobre todo en el campo administrativo, el cual debe de encuadrar dichas acciones en los planes y programas de desarrollo municipal para hacer mejor uso y aprovechamiento de ellas. Es por ello que analizando el contexto de la Obra Pública Municipal, éstas, por su clasificación y para mayor control de -- quien sea el encargado de llevarlas a cabo, se pueden ordenar de la siguiente manera:

OBRAS URBANAS.

- Agua Potable
- Drenaje y Alcantarillado
- Alumbrado Público
- Calles, Pavimentación y Banquetas
- Panteones
- Parques industriales

OBRAS PARA SEGURIDAD PUBLICA.

- Estación de Bomberos
- Cárcel Municipal
- Casetas de Vigilancia
- Módulos de Protección Ciudadana, (orientación, información)

OBRAS PARA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.

- Edificios Públicos
- Obras alternas para el despacho de servicios (agencias o delegaciones municipales).

OBRAS DE COMERCIALIZACION Y ABASTO.

- Mercados y Tianguis
- Centrales de Abasto
- Rastros
- Bodegas y Tiendas de Consumo Rural y Agropecuario.

OBRAS PARA TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

- Locales para servicios de comunicación (teléfonos, correos, telex, fax, servicios de apoyo a comunidades)
- Centrales Camioneras y Paraderos de Transporte Colectivo Local.

OBRAS PARA ACTOS CIVICOS.

- Auditorios
- Foros
- Estructuras Ornamentales (estatuas, bustos, etc.).

OBRAS PARA LA RECREACION, EL DEPORTE Y LA CULTURA.

- Juegos Infantiles
- Centros Sociales
- Instalaciones Deportivas (canchas y campos de juego)
- Jardines y Plazas Públicas
- Casas de Cultura
- Instalaciones para Exposiciones y Ferias
- Museos
- Teatros.

OBRAS PARA LA EDUCACION.

- Construcción, Equipamiento, Conservación y Mantenimiento de edificios escolares de educación elemental, media y preparatoria.

OBRAS PARA LA SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PUBLICA.

- Clínicas Rurales
- Centros de Salud Comunitarios
- Baños y Lavaderos Públicos
- Asilos
- Casas de Asistencia Infantil.

OBRAS DE APOYO A LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO.

- Alineamientos
- Nomenclaturas de Calles
- Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Apoyo y Fomento a la Construcción y Autoconstrucción de Vivienda.

OBRAS PARA LA PRESERVACION ECOLOGICA Y PROTECCION AL AMBIENTE.

- Rellenos Sanitarios
- Viveros
- Colectores Residuales
- Conservación y Explotación moderada de los Recursos Naturales
- Edificación de Centros de Monitoreo y Prevención de Focos Contaminantes
- Construcción de cercos perimetrales en Areas de Reserva Ecológica.

Hasta aquí hemos visto una clasificación que trata de integrar -- los elementos más distintivos de las necesidades de los Municipios del país, con ello se pretende apuntar que la finalidad de las Obras Públicas Municipales es la de satisfacer necesidades colectivas y dar cumplimiento a la actividad propia del Ayuntamiento, como lo es la administración de las obras y los servicios públicos, obligación y responsabilidad que emana de la Ley.

1.5 FUNCIONES DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.

Cuando el Ayuntamiento a través de su Administración Pública planea una obra para la población está cumpliendo, en primera instancia, con una función técnica-administrativa que le confieren las leyes federales, estatales y la reglamentación municipal, en materia de gobierno y administración. Independientemente de que se ejecuten obras, el Ayuntamiento tiene que ejercer la función gubernamental en el Municipio, que es eminentemente política, así como la función administrativa, la cual en el ámbito ejecutivo de las disposiciones de Cabildo, se llevan a cabo por medio de la Administración Pública Municipal, cuyo responsable y titular es el Presidente Municipal.

Partiendo de lo anterior, la construcción y operación de las obras públicas municipales, surgen de la función social que tiene el Municipio hacia la población y cuyo responsable de cumplirla es el Ayuntamiento, el cual debe de considerar múltiples elementos y analizar las condiciones propias del municipio y su población, para satisfacer esta obligación y responsabilidad.

Adoptando estos puntos de vista para establecer en este trabajo cuales son las principales funciones que tienen las obras públicas municipales, se tiene en consideración que todos y cada uno de los 2387 Municipios del país tienen características propias (normativas, jurídicas, administrativas, orgánicas, estructurales, geopolíticas, étnicas, etc.), y que tienen definido, para su mejor estudio y consideración una tipología básica: "Municipios Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Municipios Rurales". (9)

La Obra Pública Municipal, al ejecutarse y entrar en operación, ocasiona efectos de varia índole, que incumben directamente al Gobierno y a la Administración Municipal, y afectan positiva o directamente a la comunidad donde se concretiza. (10) Por tal situación, ésta tiene por naturaleza tres funciones: "Social, Económica y Política"; y por objeto, entre otras, la función: "Administrativa, Técnica, Ecológica y Solidaria".

A continuación se describen las funciones de la Obra Pública Municipal, funciones que se han de considerar en el proceso de planeación y detección de necesidades para la ejecución, operación, conservación, mantenimiento, supervisión y en general todo lo que comprende la administración de ésta.

1.5.1 FUNCION SOCIAL DE LA OBRA PUBLICA

La Obra Pública es en sí misma un apoyo para el Municipio en su conjunto; hablar de que contribuye al desarrollo de las actividades económicas de la población y a mejorar las condiciones de las comunidades es apuntar la naturaleza social de suyo.

Una obra pública trae consigo toda una perspectiva de apoyo hacia la superación, seguridad, crecimiento y desarrollo de las actividades municipales, y de igual manera, a superar el modo de vida e integración de los habitantes.

Dentro de los objetivos ya citados que tiene que cumplir una Obra Pública, se observa la función integral de la misma, y dentro de esta integralidad el fomento al desarrollo social en el Municipio es primordial. El desarrollo social se procura al crear las condiciones necesarias para el bienestar social, mediante la construcción de redes de infraestructura de servicios básicos, tales como alumbrado público, alcantarillado, calles y caminos, parques y plazas públicas, puentes, redes de agua potable, etc., que vinculan y relacionan directamente entre sí a los habitantes del municipio, contribuyendo con ello a la participación activa del quehacer comunitario y municipal.

La función social de una obra pública no es sólo la de satisfacer las necesidades colectivas de la población, al dotarla de la infraestructura básica para la prestación de los servicios públicos, la intercomunicación y el apoyo al desarrollo urbano y comunitario de los habitantes del Municipio; es una forma de conocer las verdaderas necesidades de la población, de planear no tan sólo lo poco u ostantoso, sino lo justo y necesario, que es lo que a fin de cuentas quiere la gente sin gran derroche de recursos y con sentido amplio de las demandas que históricamente arrastra el municipio mexicano. La función social implica el respecto a las tradiciones de las comunidades, a la participación de éstas en la ---

planeación, programación, ejecución y en el control mismo de la operación y uso de las obras.

El Municipio es primordialmente una institución cuyo fin es el de dar atención a la población que lo integra, a las actividades que se desarrollan en él por los particulares y, a los requerimientos locales, regionales y sobre todo al desarrollo nacional.

1.5.2 FUNCION ECONOMICA DE LA OBRA PUBLICA.

Generalmente cuando se han de realizar proyectos para la realización de obras municipales, más que ver la función económica como un elemento integral de la misma, se toma equivocadamente el supuesto sinónimo de factores económicos, para llevarla a cabo.

La confusión de lo dicho, se ha traducido por años en la no ejecución de proyectos por falta de recursos financieros, o por el desconocimiento de los mecanismos de apoyo para efectuar los trabajos.

Aquí se ha hablado que la obra pública contribuye al desarrollo económico del municipio al dotarlo de la infraestructura y el equipamiento urbano necesario para que se lleven a cabo las actividades productivas, entre otras las de carácter social, que generen mayores condiciones de bienestar de la población y del Ayuntamiento mismo, al verse incrementados sus ingresos hacendarios gracias a los servicios que presta.

Lo ideal de tener en consideración esta función de la obra pública a la hora de planearla es canalizar la dupla costo-beneficio, es decir, apoyar los giros y actividades económicas de la población y de todo el municipio en general, desde las obras que facilitan las cosechas (bordos, bados, canales de riego, etc.), sean a gran, mediana o pequeña escala, independientemente del tipo de municipio que se trate.

Los giros en que se proyecta la función económica de la obra pública municipal son, en lo comercial, turístico, industrial, artesanal, agropecuario y de servicios, entre otros.

No se descarta que una obra tenga una inversión no recuperable, y que esto afecte realmente la hacienda municipal, mas puede entrar en el rubro de apoyo social y tener un beneficio comunitario.

Pero si al concebir una obra como tal, se tiene la intención de recuperar la inversión con la que fue realizada, entoces podemos decir que será una obra rentable para el Ayuntamiento, la cual redituará beneficios tanto a la población a que este dirigida, como para la administración pública municipal, por conducto de su tesorería, incrementando el patrimonio y lá hacienda pública municipal.

1.5.3 FUNCION POLITICA DE LA OBRA PUBLICA.

"El fortalecimiento de lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Federal, implica que la célula básica de organización política y administrativa - el Municipio Libre - regna en sí los requisitos de autonomía política y financiera y represente la justificación política de existencia del sistema de gobierno y su administración, que se base en la atención y satisfacción de las necesidades de las mayorías.

"Las Obras Públicas Municipales cumplen también una función política cuando los Ayuntamientos promueven la representación y participación de colonos y vecinos dentro de la gestión municipal tanto en la selección y planeación de los trabajos a realizar, así como en la ejecución y operación de las obras. Esta apertura fortalece el régimen democrático y participativo permitiendo una mejor selección y desarrollo de las obras y a éstas contar con un respaldo y aprobación popular.

La participación de diferentes dependencias y entidades públicas, tanto estatales como federales en común acuerdo con los Ayuntamientos en relación de las obras más importantes para las comunidades fortalecen también el pacto federal".(11)

La participación social esta inmersa dentro del concepto de democracia que buscan los habitantes del municipio; para vigorizar la participación social, el Ayuntamiento debe tener una apertura de la toma de decisiones en este rubro de la vida administrativa municipal, ya que es la población la que se beneficia de manera directa del servicio, y es ella quien tiene la mejor opinión sobre la operación, calidad y eficiencia de las mismas.

En este sentido, en la planeación de las obras públicas, siendo este rubro un punto donde la participación social se da por naturaleza a través de medios formales e informales de participación política, en donde se manifiesta dicha participación. La obra pública municipal, abre nuevos cauces de participación, en donde la democracia participativa se manifiesta cada día de mejor forma, - las Audiencias Públicas y las Sesiones de Cabildo Públicos dan -- muestra de ello.

El Ayuntamiento debe considerar que la obra pública tiene una función política desde que surge la idea de realizarse, puesto que al dar satisfacción a las demandas de las comunidades y de los vecinos, fundamenta la participación en la toma de decisiones públicas a su población; esto trae como consecuencia que haya paz social y estabilidad política.

La participación social en la vida política y administrativa municipal, debe canalizar sus esfuerzos a la planeación del desarrollo; el definir objetivos, metas, estrategias, el camino a seguir para obtener lo que se prioriza o necesita, el hacer un recuento de los recursos con los que se dispone para la realización de los trabajos.

El Municipio, institución política, basada en la democracia y administrativamente autónoma, debe de mejorar y ampliar sus instrumentos de participación social, para que la comunidad asentada en su territorio, participe de mejor manera en la toma de decisiones de las obras que se requieren, sin perder la dimensión de lo que efectivamente se puede realizar.

1.5.4 FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA OBRA PUBLICA.

Para que funcione la organización para el desarrollo de las Obras Públicas Municipales es necesario que se cuente con una estructura administrativa básica, con recursos humanos capacitados en el área y un sistema de comunicación abierto entre las actividades de administración y las de operación.

Cuando se presenta la necesidad de desarrollar actividades que se apartan de las cotidianamente realizadas, es especialmente útil -

el enfoque de administración por proyectos, sobre todo si se trata de alcanzar resultados satisfactorios al llevar adelante nuevas propuestas que requieren una atención constante y un esfuerzo cotidiano.

El enfoque de los proyectos de obra aprobados, permitirá responsabilizar a un funcionario del cumplimiento de la implementación de la organización del Ayuntamiento en términos de resultados concretos y a una fecha determinada de acuerdo a una programación.

Aplicar este sistema en la Administración Pública Municipal implica:

- a) Asignar a un funcionario la responsabilidad de llevar adelante los proyectos de obras, con todas las prerrogativas y responsabilidades que implique. También puede ser quien la presente a aprobación para realizarse por terceros en caso de carecer de los medios para llevar a la consecución dicho proyecto.
- b) Formular el programa de actividades que establezca con claridad y precisión las acciones a realizar, los responsables de llevarlas a cabo y las fechas en que deben terminarse.
- c) Transmitir instrucciones formales a los responsables de las actividades para que las desarrollen en los términos de la programación y colaboren con el responsable del o de los proyectos de obra.
- d) Mantener información actualizada sobre el avance del o de los proyectos y la evaluación periódica de los resultados de acuerdo a la programación.

Las principales ventajas que se obtienen de llevar a cabo estos pasos son:

1. Se orienta al personal hacia los objetivos que pretende alcanzar la organización municipal de acuerdo a su importancia y prioridad.
2. Se asigna a un solo responsable la consecución de un objetivo y asegura su obtención de un control estricto de los trabajos.

3. Se establece la medida o cuantificación del objetivo, lo cual permite controlar periódicamente el avance del proyecto.
4. Permite el seguimiento de las actividades para supervisar el avance de los trabajos en fechas clave. En consecuencia se pueden corregir oportunamente las desviaciones.
5. Al reforzar la planeación, se reduce el riesgo de realizar cambios fundamentales al proyecto o proyectos.
6. Se simplifica la coordinación y el control del o de los proyectos de obra.
7. Se reducen los costos debido a que se prevén las actividades inesperadas y las vigencias.

Existe riesgo de que si no se delega al responsable de la realización de las obras la autoridad suficiente y se ponen a su disposición los recursos necesarios, los resultados de la implementación de la organización se verán definitivamente afectados.

El responsable o ejecutivo del proyecto requerirá integrar un equipo de trabajo que auxilie en las tareas de coordinación. Es importante que, de acuerdo a un presupuesto previamente aprobado, lleve el control y manejo de los recursos dentro de los procedimientos existentes en el Municipio.

Las fases típicas para la implementación de la función administrativa son:

1. Definición de los proyectos, trabajos u obras.
2. Planeación de las actividades.
3. Programación.
4. Ejecución del proyecto, trabajo u obra.
5. Control del avance de los trabajos.
6. Supervisión de los trabajos.
7. Conclusión de los trabajos.

Como se puede observar, se trata de un proceso de planeación, ejecución y control constante que asegura una vigilancia y seguimiento de las actividades, así como aplicación de los ajustes necesarios al funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

1.5.5 FUNCION TECNICA DE LA OBRA PUBLICA.

El análisis de congruencia entre los Programas Anuales de Obras, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y los Planes Estatales, -- de definir y determinar cuáles son las acciones, objetivos y programas que inciden en el desarrollo urbano y el crecimiento municipal. Una vez que se tiene una panorámica completa, es necesario ubicar esas acciones dentro de una clasificación que permita agruparlas homogéneamente, a través de una estructura de programas -- operativos concretos que debe desarrollar y promover el Municipio. Esta estructura de programas dará al Ayuntamiento y a su Administración Pública un lenguaje común, así como uniformidad y congruencia en la información para poder planear, programar, presupuestar, ejecutar y controlar adecuadamente las obras públicas.

Otra ventaja de la Función Técnica de la Obra Pública radica en -- que permite ubicar claramente todo el universo de programas que, en materia de desarrollo urbano deberá realizar el Ayuntamiento a corto, mediano y largo plazo, así como:

- Establecer correspondencia entre objetivos, políticas y metas.
- Organizar el trabajo.
- Comunicarse y coordinarse con otras instancias de gobierno.
- Determinar unidades responsables.
- Uniformar la información.
- Determinar la factibilidad de los programas.
- Jerarquizar los programas.
- Establecer prioridades.
- Determinar los medios o recursos necesarios para lograr los objetivos del desarrollo urbano municipal.

Dirigir los estudios para el establecimiento de normas de construcción, precios unitarios y programación de obras a nivel municipal, y de satisfacer con oportunidad los requerimientos de maquinaria, materiales, refacciones y herramientas que se designen a los responsables de llevar a cabo la ejecución de las obras.

1.5.6 FUNCION ECOLOGICA DE LA OBRA PUBLICA.

Elaborar políticas y normas de ecología urbana, ecotécnicas, declaratorias de impacto ambiental de las obras y proyectos a ser realizados dentro de la superficie municipal y supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales de impacto ambiental, así como crear y administrar las zonas ecológicas municipales, es una tarea que se debe de considerar al realizar la planeación de las obras públicas.

Realizar los estudios necesarios para elaborar políticas y normas de ecología urbana, analizar y adecuar las técnicas de protección ambiental también son de suma importancia a tomarse en cuenta.

Por lo anterior, elaborar dictámenes de impacto ambiental de las obras públicas a realizar en el Municipio, es necesario que el Ayuntamiento y su Administración Pública formule y promueva propuestas de declaratorias del impacto ambiental para darles obligatoriedad. Supervisar el cumplimiento de la legislación, normas y políticas ambientales, es parte de la función ecológica de las obras públicas.

La posibilidad que brinda la Obra Pública es la de internarse en el conocimiento integral y dinámico de la naturaleza, así como también, establecer los mecanismos más adecuados para recuperar el control de los procesos de deterioro y la conservación del medio ambiente. Esto permite que la función ecológica que la integra se deba incorporar o desarrollar en el proceso de su planeación; ya que la ecología plantea la necesidad de una reorientación de los planes y programas de desarrollo urbano, de tal manera que estos se ejecuten en armonía y coordinación con los principios ecológicos que rigen en la naturaleza, reconociendo su capacidad de renovabilidad natural y diversidad y no solamente ponderando sus atributos físicos, químicos o biológicos parcialmente.

Las Obras Públicas constituyen un área sustantiva de la administración municipal. La unidad administrativa a cargo de ellas debe desarrollar su planeación, programación, mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras que proyecte el Ayuntamiento.

Le compete también, la tramitación y el otorgamiento de los permisos de construcción para todo tipo de obra en su jurisdicción; -- así mismo debe planear, programar, ejecutar y supervisar las obras de construcción y mantenimiento de áreas de recreación popular y plazas públicas.

Al considerarse estas actividades es importante que tanto el Ayuntamiento como su Administración Pública, considere las normas y -- criterios básicos de nivel federal, estatal y el propio, sobre -- conservación, aprovechamiento y protección del equilibrio ecológico y el medio ambiente.

1.5.7 FUNCION SOLIDARIA DE LA OBRA PUBLICA.

"Una alternativa para el desarrollo municipal es, sin duda alguna, el trabajo comunitario, cuya práctica se ha venido realizando en algunos municipios, sobre todo los de características indígenas. El proceso de extinción de la participación de la comunidad en la Administración municipal ha tenido su causa en la centralización -- del poder económico, político y administrativo que, entendida como la posibilidad de hacer algo sin auxilio del gobierno federal y estatal, ha adormecido toda iniciativa de la comunidad en favor de su propio desarrollo. Es evidente que en las últimas décadas, los presidentes municipales han sido gestores ante las dependencias centrales de solicitudes de servicios que bien hubieran podido resolverse a través de la co-gestión o autogestión. Por ello, -- el trabajo comunitario es el medio más idóneo para alcanzar las -- excelencias de la descentralización. Las experiencias son positivas, basta recordar los ejércitos de trabajo del Municipio de Naucalpan y el Tequio de los Municipios indígenas del Estado de Oaxaca y así concordar con el principio administrativo de dejar hacer a la sociedad lo que puede y debe realizar en bien propio". (12)

La participación municipal tanto en la elección de sus autoridades como en la toma de decisiones con la autoridad local ya constituida, son factores que en la medida en que se realicen, fortalecerá la vida municipal. El Municipio es territorio, población y gobierno, su finalidad como organización es la de satisfacer las necesidades básicas que como población tiene, coadyuvando así, al bienestar y seguridad de la comunidad municipal.

Mas la participación de la comunidad no determina el ejercicio -- pleno de su vida democrática dentro del Municipio, su participación debe extenderse a su vez, en acciones individuales o de grupo tendientes a conservar, mantener y mejorar el entorno donde habita y realiza sus actividades diarias.

El Municipio como institución, requiere para su fortalecimiento -- la participación activa, ordenada y responsable de sus ciudadanos en el diario convivir, que a través de la manifestación de una -- conciencia cívica ciudadana mejoren las relaciones entre sus habitantes, su entorno y su nivel de vida.

La vida municipal requiere la participación consciente de su población en las obras que realiza y en los servicios públicos que presta el Ayuntamiento para el mejoramiento de su medio de vida. Un Municipio que construye obras públicas, no es aquel que se desarrolla más, pues no basta que el Ayuntamiento implemente una -- planeación técnica de primer nivel; es necesario un desarrollo integral, el cual se da a través de la participación ciudadana.

No basta con que el Ayuntamiento construya la red de infraestructura para el suministro de agua potable, es necesaria la participación comunitaria para evitar fugas de agua domiciliarias y para hacer un uso más racional del servicio. No basta, con que el -- Ayuntamiento proporcione equipamiento urbano de alumbrado público, es necesaria la participación solidaria ciudadana en la conservación de las instalaciones.

La sociedad en su conjunto avanza en el fortalecimiento de su conciencia solidaria, la función solidaria que debe tomarse en cuenta en la planeación de las obras públicas es que la comunidad es un elemento integrante de la misma, ya que es ella a quien va dirigida en mayor medida, y es ésta quien debe participar en las labores de conservación, mantenimiento y ampliación; además, la participación social en la planeación del desarrollo municipal es altamente prioritaria.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1990. p.477.
2. Manual de Obra Pública Municipal, en "Colección de Manuales - de Administración y Organización Municipal". Coedición INAP--BANOBAS. México. 1989. p.15.
3. Acosta Romero, Miguel... op cit. p.477.
4. Al respecto, "la existencia de 2387 Municipios con una gran variedad de características diferentes entre sí; podrían afirmarse que no existen dos municipios iguales, cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas que le son comunes: insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos e ineficiencia administrativa, entre otros". Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México". Ediciones INAP. Colección Libros de Texto. 2a. edición 1992. p.110.
5. Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa. 1a. edición. México. 1985. pp.229-231.
6. Martínez Cabañas, Gustavo... op.cit. p.132.
7. Se han tomado sólo algunas características de lo enumerado en el Manual de Obra Pública Municipal. op.cit. pp.15-16.
8. *Ibid*... p.16
9. "Tipificar a los Municipios en México ha sido uno de los asuntos de mayor interés por los estudiosos e interesados en la problemática municipal, las opiniones y enfoques son muy diversos, situación que en no pocas ocasiones ha originado disfuncionalidad o coordinación limitada entre los programas de

apoyo al municipio que ejecutan las dependencias del gobierno federal y estatal o alguna organización distinta a aquellas. Plantear una tipología municipal que permita clasificar las - variedades de municipios existentes en el país y posibilitar con ello la implantación de estrategias diferenciadas, con---gruentes con cada realidad, es un propósito establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para poder así orien---tar y hacer posible estrategias específicas en materia de descentralización". Tomado de Martínez Cabañas, Gustavo... op. cit. p.144.

10. Manual de Obra Pública Municipal... op. cit. p.17.

11. Ibid... p.18.

12. Martínez Cabañas, Gustavo... op.cit. p.140.

DOCUMENTOS CONSULTADOS.

BIBLIOGRAFICOS:

- Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa.
- E. Bracamontes, Luis. "Las Obras Públicas en México". Archivos IEPES-PRI. (Temas Nacionales). México. 1975. 176p.
- Fuentes Ramírez, Celso. "Servicios Públicos, Responsabilidad Municipal". Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Cultura. Puebla, Pue. 1989. 194p.
- González de Cosío, Francisco. "Historia de las Obras Públicas - en México". Edición de la Secretaría de Obras Públicas. México. 1971. Tomo I. 501p.
- González Tiburcio, Enrique. "Reforma del Estado y Política Social" (Aspectos Teóricos y Prácticos). Premio INAP 1990. 127p.
- Manual de Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad. - INAP-S.P.P. México. 1990. 40p.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México". Ediciones INAP. Colección Libros de Texto. México. 2a. edición 1992. 212p.
- México a través de los Informes Presidenciales. "La Obra Pública". Secretaría de la Presidencia. México. 1a. edición 1976. Tomo 9. 367p.
- Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa. México. 4a. edición. 1985. 557p.
- Rendón Huerta Barrera, Terecita. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa. México. 1a. edición. 1985. 446p.

LEGISLATIVOS:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LV Legislatura del Congreso de la Unión. 1992.
- Ley de Obras Públicas. D.O.F. 10.-I-81.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas. D.O.F. 13-II-85.
- Ley de Obras Públicas del Estado de México.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Puebla.
- Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit.
- Reglamento de Obras Públicas del Municipio de Jilotepec, Méx.
- Gámiz Parral, Máximo N. "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas". UNAM. México. 1a. edición 1990. - 628p.

MARCO JURIDICO DE LA OBRA PUEBLICA MUNICIPAL

El análisis normativo y constitucional que se hace del Municipio Mexicano parte generalmente de tres aspectos básicos:

- El Histórico
- El Sociológico
- El Jurídico Formal.

De tal manera, al realizar cualquier estudio del mismo, siguiendo lo marcado por el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han de abordar los aspectos que en naturaleza son jurídicos y aquellos que forman parte de la tradición y costumbres mismas de los pueblos, en este caso, de los Municipios del país.

Para poder captar el primer dato formal de la organización administrativa municipal contemporánea en México, es necesario reconocer "que el artículo 115 Constitucional antes que todo hace alusión a los Estados de la República, imponiéndoles como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. La organización administrativa del Municipio se integra a la organización estatal como órgano final de su jerarquía administrativa territorial, conservando, no obstante es ta dependencia, su naturaleza y autonomía de libertad".(1)

El Municipio Mexicano se ha proyectado desde sus orígenes más remotos como una entidad territorial de derecho público, con la firme finalidad de preservar intereses locales. Su historia se ha avocado siempre a destacar las notas características de éste como una comunidad de carácter natural, y con una impostergable necesidad de que la institución municipal se dirija estrictamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de la comunidad.

Esta concepción histórica del Municipio, desde las propias fuentes, formas y consideraciones de su nacimiento. se ha traducido en la existencia de una institución política municipal con un proyecto propio, y con la clara perspectiva de avocarse a defender los intereses colectivos, así como a satisfacer las necesidades comunes y prioritarias del mismo; estos son los fines e intereses en -

los cuales el Municipio Mexicano se encuentra inmerso, dado que es él quien directamente enfrenta esta ardua tarea.

Un trabajo como éste sobre consideraciones y lineamientos administrativos de la Obra Pública Municipal, nos lleva a presentar un marco jurídico propio de ella partiendo desde lo más general y -- complejo, hasta lo más particular y sencillo.

Como aclaración del desarrollo del tema, se hace mención en este punto de lo siguiente: "La fracción III del Artículo 115 Constitucional hace referencia a los servicios públicos que tendrán a su cargo los Ayuntamientos. Les da facultad para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios que por su propia naturaleza pertenecen a los Ayuntamientos, a saber: Agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Deja además abierta la posibilidad de que enriquezca su actividad, desarrollando otros servicios según lo determinen las legislaturas locales de acuerdo a su capacidad administrativa y financiera.

Si se toma en cuenta que la prestación de servicios públicos por los Ayuntamientos implica no sólo la administración en estricto sentido, sino también la concepción y ejecución de las obras que se consideren necesarias para introducir, incrementar, o mejorar los servicios públicos, se puede encontrar de manera implícita -- que la Constitución Política Federal faculta a los Ayuntamientos para realizar Obra Pública". (2)

La Obra Pública Municipal se fundamenta, además, en un número significativo de leyes que estructuran, rigen, dan forma y sentido a su actividad en la vida municipal, estatal y federal.

Con afán de ser lo mayormente descriptivo se enumeran en este apartado el marco jurídico directo y supletorio que fundamenta las actividades que realicen los Municipios, Ayuntamientos, y sus respectivas Administraciones Públicas en materia de Obras Públicas:

1. DISPOSICIONES FEDERALES:

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículos 115, 116, 117, 27, 26 y 134)

La primera base jurídica que faculta a los Ayuntamientos para ejecutar obras públicas se encuentra en la fracción III del artículo 115, el cual si bien solamente hace referencia a la prestación de los servicios públicos que tendrán a su cargo los Ayuntamientos, también da la facultad para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios que por su propia naturaleza y convicción correspondan a los Ayuntamientos administrar.

Si partimos de que esta fracción del artículo 115 implica no sólo la prestación y administración de los servicios públicos, nos encontramos con la necesidad de que se deben ejecutar obras públicas que coadyuven a su mejor desempeño y desarrollo; obras consideradas como necesarias para incrementar la capacidad instalada para la prestación de los servicios públicos municipales, o para mejorar y eficientar las condiciones de desarrollo económico-social. Es aquí, en la fracción III del artículo 115, donde nos encontramos la facultad constructora de los Municipios.

De igual forma el mismo artículo 115 en su fracción V, faculta al Municipio para "formular y aprobar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación 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 de construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica". Como se puede observar, en esta fracción se condensa la función administrativa en materia de supervisión y control de asentamientos humanos y construcciones que realicen los particulares en el territorio municipal; facultad sustentada, además, por lo dispuesto en el artículo 27 constitucional.

Como se anotó anteriormente, el artículo 27 en su tercer párrafo establece que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico".

Asimismo, en su fracción XX, el artículo 27 establece la prioridad para promover obras de infraestructura con el objeto de mejorar las condiciones para el desarrollo rural integral, ello con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

Como se apuntó al inicio de este apartado, el análisis normativo de la Obra Pública y de su función en el Municipio incorpora una convergencia de disposiciones y lineamientos generales; el Artículo 26 en su párrafo tercero faculta al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo nacional. Este mismo artículo determina cuales son los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación mediante convenios con los gobiernos estatales para su elaboración y ejecución. Esto reviste fundamental importancia en cuanto a la formulación de los Convenios de Desarrollo Social, cuya formalización y ejecución se trata más adelante en un punto especial.

La fracción VI del Artículo 116 especifica la coordinación que debe haber entre la Federación y los Estados, enuncia la fracción que "... podrán convenir la asunción por parte de estos -- del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario". A su vez, adecuando a lo que en particular compete a este trabajo, los Estados están facultados para celebrar esos convenios con sus respectivos Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la ejecución de obras públicas. Ante esto, y en términos del Artículo 117 fracción VIII párrafo 2o., los Municipios sólo contraerán empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezca la legislatura local, para -- procurar el fortalecimiento de sus actividades de desarrollo; y -- en este sentido, las obras y los servicios públicos son inversiones productivas.

Citemos el Artículo 134 para ubicar con mayor claridez la facultad del Estado para Comprar Bienes, Administrar Inmuebles y Ejecutar Obra Pública:

"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los -- que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública que realicen, se adjudicará o llevará a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar -- al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Quando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás -- elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los recursos económicos federales se sujetarán a las disposiciones de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de esas bases en términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Es importante subrayar el párrafo cuarto del artículo 134 debido a que tiene un sustento determinante para el manejo de los recursos que, por vía de Convenios con la Federación, los Estados y -- los Municipios utilizan para sus inversiones físicas. En este sentido, lo que se apunta a continuación reglamenta tales disposiciones de dicho artículo, en cuanto al manejo de los recursos federales que los estados y Municipios deben obedecer cuando se trate de ejecución de obras.

1.2 Ley de Obras Públicas.

(Artículos 7, 12, 29, 29 BIS y 35)

A raíz que el Ejecutivo Federal en 1981 postuló como estrategia fundamental de una administración eficiente, la necesidad de planear las acciones de gobierno y el gasto público, en función de los requerimientos y prioridades económicas y sociales, hubo que promover la modernización de los instrumentos jurídicos que regulaban la función administrativa.

Los principales efectos de ese proceso de modernización incidieron en la reorganización del aparato administrativo y del manejo del gasto y financiamiento público. Como producto de estos procesos hubo la necesidad de publicitar la denominada "Descentralización de la Vida Nacional", el llamado "Fortalecimiento Municipal" y la "Reorganización del Aparato Paraestatal del Estado", entre otros rubros. Especial énfasis se desarrolló en el manejo de los recursos que el Gobierno Federal destinaba a las actividades que enmarcaban estos rubros, resultado de ello (para lo que atañe a esta investigación) se observó que los recursos que se destinaban a las Obras Públicas representaban un volumen de magnitudes considerable, en relación con el monto total del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, su

aplicación debía estar dirigida a la obtención de los propósitos - de modernización y racionalidad y disciplina presupuestal.

Así pues, el propio Ejecutivo Federal propuso la iniciativa de un orden legal que coadyuvara a la optimización de la calidad de las Obras Públicas que se realizaran con cargo total o parcial a los - recursos federales, además, del rendimiento de las inversiones re- relativas y a su oportuna ejecución, por lo que fue modificada la -- Ley de Obras Públicas el 28 de diciembre de 1983.

El objeto principal de esta Ley es la regulación de las acciones - y gastos públicos destinados a la ejecución de obras y, orientar - éstas a objetivos, prioridades y metas que justifiquen su realiza- ción y consideren su impacto y beneficio sociales.

Esta orientación, producto del espíritu de la reforma de que fue - objeto la Ley de Obras Públicas, vinieron a darle sentido y concor- dancia a la descentralización de la vida nacional y al fortaleci- miento municipal, en la medida de que la ejecución de las Obras Es- tatales y Municipales que se realizaban con recursos provenientes de presupuestos federales, se vieron fundamentadas y esclarecidas en las disposiciones estatales y municipales que regían este caso.

Para ser explícitos, a continuación se enuncian los artículos de - la Ley de Obras Públicas que hacen alusión directa a la ejecución de Obras Públicas Municipales:

Artículo 7. La ejecución de obras públicas con cargo total o par- cial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecuti- vo Federal y las Entidades Federativas, estará sujeto a las dispo- siciones de esta Ley. Para estos efectos se pactará lo conducente en los mencionados convenios, con la participación que, en su caso corresponda a los Municipios interesados.

Artículo 12. En la realización de las Obras Públicas, las dependen- cias y entidades deberán:

I. Ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de De- sarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regiona- les y especiales, en su caso; de acuerdo con las estimaciones de -

recursos y las determinaciones sobre instrumentos y responsables - de su ejecución, contenidas en el Plan y en los programas mencionados;

II. Ajustarse a las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del Plan y a los programas a que se refiere la fracción anterior;

III. Ajustarse a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y

IV. Respetar las disposiciones legales y reglamentarias y tomar en consideración los planes y programas de desarrollo de los Estados y Municipios.

Artículo 29. Para que las dependencias o entidades puedan realizar obras, será menester que:

I. Las obras estén incluidas en el programa de inversiones autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

II. Se cuente con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el presupuesto, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministro, y

III. Se cumplan los trámites o gestiones complementarios que se realicen con la obra y los que deban realizarse conforme a las disposiciones estatales y municipales.

Artículo 29 BIS. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen Obras por Administración Directa o mediante contrato y los Contratistas con quienes aquellas contratan, observarán las disposiciones que en materia de construcción rigen en el ámbito local y municipal, y cumplirán los requisitos técnicos que para las Obras Públicas se establezcan en el reglamento de esta Ley, el que señalará las normas mínimas incluyendo las de seguridad, que deberán observarse en la ejecución de las mismas. La violación de esta disposición, independientemente de la responsabilidad penal y administrativa a que diera lugar para los servidores públicos y los contratistas, originarán la nulidad de pleno

derecho del contrato celebrado para la ejecución de la obra que se trate.

Artículo 35. Las garantías que deban otorgar los contratistas de obras y los servicios relacionados con las mismas, se constituirán a favor de:

I. La Tesorería de la Federación, por actos o contratos que celebren con las dependencias a que se refieren las fracciones I y III del artículo 1o., de esta Ley;

II. La Tesorería del Distrito Federal, en los actos o contratos -- que celebren con el Departamento del Distrito Federal o con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

III. Las entidades cuando los actos o contratos se celebren con -- ellas, y

IV. Las Tesorerías de los Estados y Municipios en los casos de las obras a que se refiere el artículo 7o., de esta Ley.

1.3 Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

El Ejecutivo Federal en 1982 propuso reformas al Marco Jurídico en materia de Obras Públicas y Adquisiciones, las cuales tienden a reforzar las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del Gasto Público Federal que se concretaron en el artículo 134 de la Constitu--ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos principios --persiguen la mejor aplicación de los recursos de que dispone el Estado y que los servidores públicos se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan su manejo.

Los cambios introducidos al precepto constitucional citado, dieron origen a la necesidad de reglamentar integralmente sus principios -de cada una de las materias en que se ocupa, motivo por lo cual, -con fecha 28 de diciembre de 1983 y 31 de diciembre de 1984 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los correspondien--tes decretos de Reformas y Adiciones a la Ley de Obras Públicas, -estableciendo las formas, mecanismos y procedimientos a que se debe sujetar la administración de la Obra Pública.

El contenido del Reglamento de la Ley de Obras Públicas pretende, en su conjunto y contenido, dar continuidad a los principios que orientan la Ley, al establecer los mecanismos y procedimientos administrativos de regulación para dar agilidad y oportunidad a la realización de las obras con las mejores condiciones para el Estado, en un plano de equidad cuando éstas se realicen por particulares.

En lo que respecta al Municipio, El Reglamento de la Ley de Obras Públicas hace referencia de éste en los artículos 7 y 10, al referirse a la planeación, programación y presupuestación de la Obra Pública.

Artículo 7. En la planeación de las obras o servicios relacionados con las mismas por Administración Directa, las dependencias o entidades deberán considerar la disponibilidad real del personal adscrito a las áreas de proyecto y construcción de que dispongan, así como los recursos de maquinaria y equipo de construcción de su propiedad.

Esta disposición deberá establecerse en los convenios que se celebren con las entidades federativas.

Artículo 10. Las dependencias y entidades deberán elaborar su programa y presupuesto anual de obras, incluyendo: I... II...

III. Las obras que deberán realizarse por requerimiento de otras dependencias o entidades, así como las de desarrollo regional, a través de los convenios que celebren los Ejecutivos Federal y Estatal, cuando sea el caso.

2. DISPOSICIONES ESTATALES

A nivel estatal las competencias, facultades y responsabilidades municipales están contempladas en la Constitución Política de cada entidad federativa, de la cual emana la Ley Orgánica Municipal o su homóloga, la cual regula el gobierno y la administración municipal; de igual manera, de las constituciones locales emana la Ley de Obras Públicas Estatal, la cual rige la actividad estatal y municipal en materia y ante la cual los Ayuntamientos deben hacer cumplir lo ahí dispuesto.

2.1 CONSTITUCIONES POLITICAS ESTATALES.

En lo que concierne al marco jurídico de la obra pública municipal, podemos decir que en el ámbito estatal o estadual, éste se encuentra inmerso en el Capítulo dedicado al Municipio, y entre otros -- preceptos, al Poder Legislativo.

En el Capítulo que las constituciones locales dedican a la configuración del gobierno y de la administración municipal se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política Federal, debido a que es quien enmarca jurídicamente, y alude en forma general a su competencia territorial, a su situación legal y a sus facultades administrativas.

En este capítulo, las constituciones políticas de cada entidad federativa, consignan el número, denominación y límites territoriales de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública con las que deben contar; la integración, elecciones, instalación y duración de los Ayuntamientos; forma de prestación de los servicios públicos y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los Ayuntamientos como de la propia Administración Pública Municipal.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las Constituciones Políticas Locales, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una Ley específica que trate en mayor detalle lo referente a la conformación e integración municipal, como lo referente a la política de desarrollo de la infraestructura de obras del gobierno estatal y municipal.

Es en este sentido donde emanan las Leyes Orgánicas Municipales, y referido al tema, las Leyes Estatales de Obras Públicas.

2.2 LEY ORGANICA MUNICIPAL.

La Ley Orgánica Municipal es, dentro de otras leyes que rigen la vida municipal, una de las más importantes. En algunos Estados de la República se le denomina Ley Orgánica de la Administración Municipal, Código Municipal, Ley Orgánica del Municipio Libre, o Ley -

Orgánica para la Administración Municipal. La Ley Orgánica Municipal es expedida por la legislatura del estado para reglamentar las disposiciones relativas a los Municipios, tanto de aquellas que se desprenden del artículo 115 Constitucional Federal, como de lo establecido directamente por las constituciones estatales en materia; es en esta Ley donde se fijan las normas y los preceptos a que se debe sujetar la organización y el funcionamiento del Gobierno y de la Administración Pública Municipal.

Entre las atribuciones que se les confiere a los Ayuntamientos en la Ley Orgánica Municipal, las relacionadas con la Obra Pública, - desde el punto de vista de una consideración general, son las que a continuación se describen en el contexto de las leyes orgánicas municipales mismas:

En principio, la Ley Orgánica Municipal es de orden público, tiene por objeto establecer las bases generales de la organización y régimen interior de los Municipios de los Estados, respetando la libertad y autonomía que les otorga la Constitución Política Estatal.

En disposición de la Ley Orgánica Municipal los Municipios podrán:

- I. Coordinarse entre sí, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a las leyes, con el objeto de mejorar la prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo.
- II. Para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formular planes y programas de acuerdo con las leyes de la materia.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal son atribuciones de los Ayuntamientos:

- I. Autorizar al Presidente Municipal para que gestione o contrate empréstitos, con garantía o sin ella, siempre y cuando se destinen a inversiones públicas productivas y se cumplan con los requisitos establecidos en el párrafo segundo de la fracción - octava del artículo 117 de la Constitución Política Federal; así como contar con la autorización del Congreso del Estado en los términos que establezca la Constitución Política Local.

- II. Participar ante las dependencias y entidades oficiales competentes, en la planeación y aplicación, en su caso, de las inversiones públicas federales y estatales.
- III. Participar conjuntamente con las autoridades competentes en la elaboración, revisión y ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano, correspondientes a su jurisdicción, así como la ejecución de sus acciones para el mejoramiento integral de los Municipios.
- IV. Otorgar licencias y permisos de construcción.
- V. Crear programas permanentes de capacitación y adiestramiento del personal al servicio del Municipio para optimizar su productividad.
- VI. Acordar y ejecutar las obras de utilidad pública de acuerdo con la legislación aplicable.
- VII. Celebrar convenios con otros municipios de la entidad, el estado, la federación y los sectores social y privado, para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos, suministro de insumos, o el ejercicio de atribuciones que correspondan a aquellos. Dichos convenios deben ser sancionados debidamente por el Congreso Estatal.
- VIII. Integrar el Comité de Contratación de Obra y el de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en los términos de la Ley de Obras Públicas y de la Ley de Adquisiciones del Estado.

Los Presidentes Municipales en materia de Obra Pública pueden, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica Municipal, entre otras cosas:

- I. Celebrar, con autorización del Ayuntamiento, los convenios y contratos necesarios para el beneficio del Municipio.
- II. Dirigir la política de planeación, urbanismo y obras públicas en base a la ley, el plan de desarrollo urbano, así como las demás disposiciones estatales y federales aplicables.

La Ley Orgánica Municipal menciona que en la primera sesión ordinaria que celebren los Ayuntamientos, se integrarán entre sus miembros las comisiones que sean necesarias para la eficaz organización administrativa interna y el mejor desempeño de las funciones atribuidas a la corporación municipal.

Las comisiones estudiarán los asuntos del ramo a que correspondan y, emitirán un dictamen que someterán a la consideración y aprobación, en su caso, del Ayuntamiento.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal las comisiones podrán ser:

- I. Individuales.
- II. Colegiadas.
- III. Permanentes.
- IV. Transitorias.

Su materia será establecida en el Reglamento Interior de acuerdo a las necesidades municipales.

Las leyes orgánicas municipales establecen como comisiones permanentes en los Ayuntamientos las siguientes:

- I. De Obras, Planificación y Desarrollo Urbano.
- II. De Recursos Materiales.
- III. De Servicios Públicos.
- IV. De Contratación de Obras, Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Estas comisiones cuentan con atribuciones para el mejor desempeño de su función, siendo las de mayor relevancia las que a continuación se enuncian:

- I. Presentar propuestas al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas relacionados con su ramo y formular recomendaciones tendientes al mejoramiento de su administración o a la prestación de los servicios públicos.
- II. Proponer al Ayuntamiento el mejoramiento o la creación de nuevas obras y servicios públicos.

Uno de los puntos más importantes que se tienen en la Leyes Orgánicas Municipales es el relacionado con los Actos Administrativos Municipales. En materia de Obras Públicas que realice el municipio - los contratos administrativos que éste establezca son determinantes, puesto que por medio de estos la Administración Municipal, -- por conducto de sus dependencias, ordena a un particular la construcción o reparación de una obra pública (La celebración del contrato siempre deberá constar por escrito).

En este caso las Leyes Orgánicas Municipales establecen que en la celebración de contratos de ejecución de obras, de adquisiciones, de suministro, los arrendamientos, así como la prestación de servicios, se sujetará a lo dispuesto por las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones del Estado.

Las Leyes Orgánicas Municipales no son explícitas al hablar de --- Obras Públicas, algunas de ellas dedican algunos artículos a éstas, otras solamente se abocan a mencionarlas como parte complementaria de los servicios públicos.

En este sentido, podemos mencionar que "la elaboración, dirección y ejecución de los programas destinados a la construcción de obras - públicas, así como el estudio y aplicación de las técnicas necesarias para la planeación, regulación y ordenación de los asentamientos humanos en el Municipio, corresponde al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal, con la colaboración de la comunidad, --- cuando así lo acuerden los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal, en todos los casos se aplicará el procedimiento previsto en la Ley de Obras Públicas del Estado". (3)

Para los efectos de algunas Leyes Orgánicas Municipales las Obras - Públicas que realicen los Ayuntamientos serán de dos tipos:

1o. DIRECTAS.

2o. PARTICIPATIVAS.

- Las Obras Públicas Directas "son aquellas cuyo financiamiento y ejecución corren a cargo del Municipio". (4)

- Las Obras Públicas Participativas "son aquellas cuyo financiamiento se integra con aportaciones del gobierno del estado, de -

la federación o de la comunidad o ésta interviene en su ejecución". (5)

Asimismo en la Ley Orgánica Municipal se indica que las Obras Públicas que realice el Municipio podrán ser de dos tipos.

- 1.- Por Administración.
- 2.- Por Contrato.

- Son Obras Públicas por Administración, "las que se proyecten o ejecuten con personal y recursos del propio Ayuntamiento". (6)
- Son Obras Públicas por Contrato, "las que se proyecten o ejecuten por empresas constructoras particulares, previa convocatoria y licitaciones públicas y mediante contrato, cualquiera que sea su denominación". (7)

Finalmente, en las Leyes Orgánicas Municipales aparecen dos disposiciones importantísimas tanto para los integrantes del Ayuntamiento y de la Administración Municipal, como para los particulares. En el primer caso tenemos las Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Municipales, en donde se dispone que "los funcionarios y empleados de los Ayuntamientos son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo". (8) Por las infracciones cometidas a las Leyes Orgánicas y Reglamentos Municipales, los funcionarios y empleados "serán juzgados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Estado y sus Municipios". (9)

En el segundo caso: "Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas mediante escrito -- que presentarán ante el Presidente Municipal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación salvo que el acto que la motivó se encuentre regido por otra ley, en cuyo caso se establecerá lo dispuesto en la misma". (10)

2.3 LEY DE OBRAS PUBLICAS ESTATAL.

Dentro del ámbito Municipal, la Ley de Obras Públicas Estatal es el ordenamiento jurídico que establece las bases normativas en materia de Obras Públicas Municipales. El objeto de esta Ley es el de regular el gasto de la Obra Pública que realicen el Estado, los Municipios, así como sus respectivas Administraciones Públicas Estatales, Municipales, Paraestatales y Paramunicipales en beneficio de la colectividad; se establece en la Ley, las acciones relativas a la Planeación, Programación, Presupuestación, Conservación, Mantenimiento, Demolición y Control de la Obra Pública. (11)

Una de las estrategias de las administraciones públicas estatales se ha encaminado a plantear las Obras Públicas con arreglo a las prioridades que impone su respectivo desarrollo económico y social, las necesidades de su población, así como de programar adecuadamente el gasto público en función de esas prioridades y necesidades, con el fin de racionalizar la aplicación de sus recursos, obtener al máximo su aprovechamiento y esencialmente que exista una transparencia en el accionar de sus respectivas Administraciones.

La regulación de las inversiones para la obra pública y los medios a través de los cuales se materializa, son de importancia y trascendencia por el impacto que representan para los Estados y Municipios del país. No menos preponderante es su planeación, programación y presupuestación, dado que son tareas que resultan vitales por su relevancia social.

En general, las Leyes de Obras Públicas Estatales contemplan un esquema normativo que permite establecer una congruencia y uniformidad en las diversas fases relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición, control, vigilancia y supervisión de las Obras Públicas, sin que ello implique limitación a las funciones y atribuciones de las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos que deben de sujetarse a las disposiciones de la Ley.

Las Leyes Estatales de Obras Públicas buscan establecer la política y mecanismos de corresponsabilidad en el ejercicio del Gasto Público destinado a la inversión en Obras Públicas. Consignan en un sistema de regulación de la Obra Pública, de tal manera que se simplifique el procedimiento administrativo, con la finalidad de imprimir agilidad y flexibilidad a estas acciones.

Adoptando la estructura de la Ley de Obras Públicas de la Federación, las Leyes de Obras Públicas Estatales se encuentran estructuradas por Ocho Títulos o Capítulos relativos a:

- I. DISPOSICIONES GENERALES
- II. PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DE LAS OBRAS
- III. PADRON DE CONTRATISTAS
- IV. SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS OBRAS PUBLICAS
- V. EJECUCION DE LAS OBRAS
- VI. INFORMACION, VERIFICACION Y CONTROL DE LAS OBRAS
- VII. INFRACCIONES Y SANCIONES, Y
- VIII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El capítulo o título primero de las Leyes de Obras Públicas Estatales generalmente establece los objetivos de la Ley, relativos a la regulación, no solamente del gasto para la Obra Pública, sino también ésta en sí, y consecuentemente, las acciones de la Administración Pública encaminadas a esas responsabilidades como son la planeación, programación y presupuestación de la Obra Pública.

Se hace mención expresa de que se trata de una Ley de orden público e interés social para subrayar la importancia y trascendencia que tiene la Obra Pública, y se señala a las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos como posibles realizadores y responsables de las mismas.

Se define lo que debe entenderse por Obra Pública con introducción de conceptos modernos y la inclusión de lo que a ella también corresponde.

En lo relativo al gasto que se eroga con motivo de la Obra Pública, se especifica que debe estar consignado en el Decreto de Presupuestos de Egresos Estatal para propiciar su ejercicio en forma controlada y con la existencia de estrecha vinculación entre las áreas ejecutoras de la Obra y las encargadas de su programación y presupuestación. Este capítulo establece que la aplicación de la ley le corresponde al Ejecutivo del Estado a través de las Dependencias encargadas de la Planeación, Programación y Presupuesto; Obras y Servicios Públicos; Obras Públicas; Programación; Desarrollo Urbano y Obras Públicas, según sea el caso que dicte la Ley en cada entidad federativa. A los Ayuntamientos a través del área que tenga a su cargo las Obras y los Servicios Públicos Municipales.

Finalmente, este capítulo en las Leyes de Obras Públicas Estatales consigna que la ejecución de las Obras Públicas Municipales, con recursos totales o parciales del Estado, se deberán sujetar a las disposiciones de la Ley Estatal de Obras Públicas, y cuando se realicen con recursos Federales, se sujetará a lo establecido en la Ley de Obras Públicas Federal y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otras.

El Título o Capítulo Segundo de las Leyes de Obras Públicas contiene normas sobre la planeación, programación y presupuestación de las obras públicas. En este sentido, las leyes fijan criterios para la planeación de las Obras, las políticas de prioridades en su realización, y los recursos necesarios para su ejecución, tomando en cuenta para ello las necesidades de la población y el beneficio que reporten esas obras. Con el objeto de aprovechar racionalmente los bienes con que cuentan las respectivas administraciones estatales (central y paraestatal), las leyes obligan a las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos, en su caso, a formular un inventario de bienes y a llevar un catálogo y archivo de los estudios y proyectos para los fines apuntados.

En el propio capítulo se establece que las Dependencias encargadas del Desarrollo Urbano y Obras Públicas, serán quienes elaboren los Programas Generales de las Obras Públicas, considerando en ellos los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo que deberán ser congruentes con los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo. De tal forma que la fijación de las prioridades y metas parte de un marco, objetivo e integral, mediante el proceso participativo en el que se pueden apreciar y seleccionar los programas y proyectos urgentes o estratégicos para una mejor aplicación de los re cursos con que se cuenta.

Se incluyen disposiciones completas para que la planeación, programación y presupuestación de las Obras sea uniforme en cada una de las etapas del proceso con jerarquización de necesidades y beneficios económicos, sociales y ambientales que se presenten.

El Capítulo Tercero regula el Padrón de Contratistas de Obras Públicas (en este sentido, el 18 de julio de 1991, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reformaba la Ley de Obras Públicas y en el cual se derogaba lo concerniente al Padrón de Contratistas del Gobierno Federal; por lo que cuando el Go bierno Estatal o Municipal concursen contratos de Obras con recursos federales se eximirá de este requisito a los Contratistas. Por otra parte, este apartado en algunas leyes de obras públicas estatales sigue vigente), el cual se lleva con arreglo a una clasificación de contratistas por su especialidad, capacidad técnica y económica, Padrón que propicia que los Contratos de Obra se otorguen bajo las mejores condiciones de realización.

Se establece la limitante de que las Dependencias, Entidades y Ayun tamientos solamente podrán contratar Obra Pública con las personas que se encuentren registradas en el Padrón respectivo, salvo las excepciones previstas por la propia ley, y en el caso que se con trate con recursos federales.

De la misma manera se fijan los requisitos que deben reunir los in teresados en obtener el registro en dicho Padrón.

En el Capítulo Cuarto se hace referencia a los Servicios Relacionados con la Obra Pública, se fijan prohibiciones y limitaciones para la celebración de contratos, resaltando por su importancia los que estén incluidos en el Programa General de Obras del Estado o del Municipio, y acordes con los Planes de Desarrollo; que esté autorizada la inversión y se cuente con los estudios, proyectos, especificaciones de construcción, presupuesto y programa de ejecución y se responsabiliza a las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos en forma directa de la recepción de obras cuando contraten directamente.

El Capítulo Quinto habla de la Ejecución de las Obras, aquí se consigna el procedimiento de contratación; los requisitos esenciales de las convocatorias y el trámite de adjudicación de los contratos. Las excepciones de aplicación de los procedimientos de contratación de obras se señalan de una manera concreta y se refieren a circunstancias extraordinarias o imprevisibles por desastres producidos -- por fenómenos naturales, casos fortuitos o de fuerza mayor, así como los trabajos de mantenimiento de equipos, instalaciones o de conservación y reparación, cuyo monto no rebase el señalado por las Dependencias de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o el Ayuntamiento.

En los casos específicos de excepción, de seguirse en lo que toca el procedimiento general de adjudicación por concurso, propiciaría inconveniencias e incosteabilidad, así como perjuicio a la eficacia y oportunidad con que deben ejecutarse algunas obras para beneficio de la comunidad. En este capítulo se consignan además, normas sobre garantías que deben otorgar los contratistas de obras o de servicios relacionadas con las mismas; la clase de contratos que podrán ser a precio alzado o sobre la base de precios unitarios.

Se establecen atribuciones de las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos contratantes para autorizar las estimaciones del trabajo -- ejecutado, según cada contrato, con la obligación de informar al -- respecto a las Dependencias de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o a los Ayuntamientos. Las Dependencias encargadas de las Finanzas y las Tesorerías Municipales se presentan como las encargadas de pagar las estimaciones autorizadas con los requisitos que se establecen en el propio precepto.

En este Capítulo las Leyes de Obras Públicas Estatales introducen - la posibilidad de que las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos - pueden modificar los Contratos de Obra, pero sujetándose al Programa de Inversión aprobado por razones fundadas y explícitas, siempre y cuando no impliquen alteraciones a la esencia de los propios contratos o a su costo en una cantidad que rebase el 25% del monto pagado, con el propósito de que exista una flexibilidad para el caso de que las condiciones pactadas originalmente se afecten por causas supervinientes. Además, las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos pueden suspender o rescindir administrativamente por causas justificadas los contratos de obra, atendiendo principalmente a razones de interés general o por contravención a las disposiciones de la misma.

Los procedimientos que se requieren para el seguimiento y control - del gasto en la realización de obras, deben establecerlo, según la ley, las dependencias encargadas de la planeación en coordinación - con aquellas de desarrollo urbano y obras públicas; este punto se - establece en el Capítulo Sexto de las Leyes Estatales de Obras Públicas, que contempla lo relativo a la información, verificación y control de las Obras Públicas; la obligación de las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos en su caso, de informarles sobre las obras que realicen o contratos que celebren y a la vez facilitar la documentación, planos y demás datos de las obras y los medios de su verificación.

El Capítulo Séptimo hace alusión a las infracciones y sanciones, se establece el principio de que los contratos de Obra Pública pueden ser nulificados de pleno derecho, cuando convenga la ley, así como rescindirlos administrativamente por la Dependencia, Entidad o Ayuntamiento, partiendo de la base de que son de orden público e interés general y que por ende, no quedan sujetos a las disposiciones - de la legislación civil o mercantil.

Se plantean las medidas sancionadoras de carácter pecuniario y del orden administrativo para propiciar el cumplimiento de la ley y la legalidad de los actos que se realicen en cumplimiento de la misma, sobre todo para no desvirtuar sus fines y objetivos en beneficio de intereses particulares o por actos de irresponsabilidad o negligencia.

La Ley prevé en este capítulo que las sanciones referidas se impondrán sin perjuicio del ejercicio de las acciones de tipo penal o de responsabilidad que señalen los ordenamientos de la materia, que se aplicarán tanto a los contratistas, como a los servidores públicos.

Finalmente, el Título o Capítulo Octavo, fija las normas sobre el recurso que pueden interponer quienes resulten afectados con las determinaciones de las autoridades en la aplicación de la Ley, como un medio de defensa y garantía del interés jurídico individual.

La Ley de Obras Públicas estatal, garantiza en gran medida, la mejor aplicación de los recursos económicos por una parte, por la otra que los servidores públicos se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan su manejo. En suma, se pretende que con la Ley los servidores públicos estatales y municipales se comporten con honradez, lealtad e imparcialidad en los procesos que involucran la contratación de la Obra Pública, con el propósito de alcanzar una transparencia en todos los actos relativos, además de asegurar al Estado y al Municipio las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias en todas las obras y servicios que deban contratarse por las Administraciones Públicas Estatales y Municipales.

3. DISPOSICIONES MUNICIPALES.

3.1 Bando de Policía y Buen Gobierno:

El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno "es el instrumento jurídico por excelencia que utilizan cotidianamente los Ayuntamientos para dirigir las acciones del gobierno y su relación con los miembros de la comunidad y sociedad municipal en su conjunto". (12)

En materia de obras públicas las disposiciones y consideraciones que emanan del bando municipal se manifiestan desde la estructura de las disposiciones generales, donde al Municipio Libre se le otorga personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propios; -

donde las autoridades municipales tienen competencia plena sobre el territorio del municipio y su población, así como su organización política, administrativa y servicios públicos de carácter municipal.

El Bando del Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos y los Acuerdos que en materia de Obras y Servicios Públicos, Administración, Hacienda Pública, etc., son obligatorios para las autoridades municipales, los vecinos, los habitantes, visitantes y transeúntes del Municipio, y su infracción, inobservancia o violación es sancionada conforme a lo que establecen las propias disposiciones municipales en materia.

Dentro del Bando Municipal se establece que son fines del Municipio en materia de obras y servicios públicos, satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes mediante la adecuada y oportuna prestación de los servicios públicos municipales; lograr la participación ciudadana en el desarrollo de los planes y programas municipales, así como también preservar la ecología y el medio ambiente en el municipio.

En lo relativo a la planeación, el Bando Municipal establece la obligación al Ayuntamiento para formular en su trienio correspondiente un Plan Municipal de Desarrollo y los Programas Anuales a que deben sujetarse sus actividades administrativas.

Como se habla de Desarrollo Urbano Municipal, las atribuciones que otorga el Bando al Municipio para llevar a cabo este postulado en materia del tema que aquí se trata, el Municipio debe de promover coordinadamente con el Gobierno Estatal o de otros Municipios, acciones, obras y la prestación de servicios que se relacionen con el desarrollo urbano municipal. De igual forma debe de impulsar, mediante sistemas de cooperación, la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento urbano; supervisar que toda construcción con fines industriales, comerciales o de servicio, reúna las condiciones necesarias de seguridad; otorgar las licencias municipales de construcción en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones correspondientes, de --

manera conjunta coordinar la administración y funcionamiento de los servicios públicos municipales, con los planes y programas de desarrollo urbano estatales y federales.

En materia administrativa el Presidente Municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento; en su carácter de Titular de la Administración Pública Municipal se auxilia de varias unidades administrativas para el desempeño de sus atribuciones. Por lo regular, los municipios del país tienen en sus estructuras administrativas un área específica que se ocupa de la administración de las obras y de los servicios públicos, así como del desarrollo urbano, sea esta una dirección, un departamento u oficina, que se rige por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal.

Como se había mencionado anteriormente, el Municipio cuenta con personalidad jurídica propia, por lo que se dice que es una persona moral que puede efectuar actos administrativos. El bando municipal en este caso, y de acuerdo con las facultades conferidas a los Ayuntamientos por la Constitución Política Federal, la Estatal y la Ley Orgánica Municipal, previa autorización de la legislatura local, establece que los Ayuntamientos pueden ejecutar actos administrativos como por ejemplo:

- I. Obtener empréstitos;
- II. Enajenar sus bienes inmuebles;
- III. Dar en arrendamiento sus bienes propios por término que exceda a la gestión del Ayuntamiento;
- IV. Cambiar de destino los bienes inmuebles afectados a un servicio público o de uso común;
- V. Desafectar del servicio público los bienes municipales;
- VI. Planear y regular con otro municipio de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros conurbados;
- VII. Cambiar las categorías políticas de los centros de población;
- VIII. Celebrar contratos de administración de obras y prestación de servicios públicos, cuyo término exceda a la gestión del Ayuntamiento.

El Municipio a través de su Administración Pública lleva a cabo es tos actos administrativos, donde los particulares u otros municipios participan; ante ello desde la Constitución Política Estatal, hasta el Bando Municipal y los Reglamentos, establecen los recursos con los que se puede contar en el caso que haya algún desacuerdo o inconformidad con lo pactado en los actos administrativos.

Los Recursos son medios por virtud de los cuales se impugnan los - acuerdos y actos administrativos municipales con motivo de la aplicación del Bando Municipal, Reglamentos, Acuerdos, Circulares y de más Disposiciones Administrativas emanadas del Cabildo, del Ayuntamiento y de la propia Administración Pública Municipal.

Los Recursos que se pueden interponer en contra de los actos administrativos municipales son:

I. De Revocación, y II. De Revisión.

De acuerdo al Bando Municipal, el recurso de revocación procede -- contra los actos y acuerdos emanados de cualquier autoridad municipal, debiendo interponerse ante la misma autoridad que realizó el acto, dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir - del día siguiente a la notificación o ejecución del mismo.

El recurso de revisión se interpone contra resoluciones que dicten las autoridades municipales sobre los recursos de revocación, los cuales se presentan al Ayuntamiento dentro del término de quince - días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada. De igual forma, el Bando Municipal establece que - la interposición de recursos señalados suspende la ejecución del - acto impugnado hasta la resolución del mismo, siempre y cuando se garantice el interés municipal o el pago de posibles daños.

3.2 Reglamentos Municipales.

"El elemento que posiblemente mayor pragmatismo requiera en la a- aplicación e interpretación de un orden jurídico es el Reglamento, que en el caso de los municipios mexicanos reviste una singular im portancia ya que es la norma que permite a los Ayuntamientos la re gulación de los distintos ámbitos de gobierno a su cargo".(13)
Como se anota en esta cita, el Ayuntamiento al ejecutar u ordenar

la construcción o contratación de obras públicas, debe regular estas acciones de manera específica en pro de la atención de necesidades colectivas de interés municipal.

La fracción II del Artículo 115 de la Constitución Política establece que: "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".

"La formulación de los Reglamentos Municipales se erige con fundamento en la Constitución Política Estatal, así como en las respectivas Leyes Orgánicas Municipales, donde se establecen las atribuciones de los Ayuntamientos en materia reglamentaria.

Los Reglamentos Municipales son de observancia general dentro del territorio municipal, para su validez deberán sujetarse al siguiente procedimiento:

- I. Ser discutidos y aprobados cuando menos por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, en Sesión de Cabildo.
- II. Ser publicados en la Gaceta, Boletín u órgano de difusión municipal, que al efecto se editará.
- III. Tener el encabezado siguiente: "De conformidad con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado, y en el ejercicio de sus facultades el Ayuntamiento Constitucional de _____ ha tenido a bien expedir el siguiente Reglamento de _____.
- IV. Llevar al calce la fecha de su expedición.
- V. Ser firmado por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento". (14)

3.2.1 Reglamento de la Administración Pública Municipal.

También llamado Reglamento Orgánico de la Administración Municipal Interno de la Administración Pública o, del Funcionamiento de la - Administración Municipal; parte de lo que establecen las constituciones Estatales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, de que tiene la Titularidad de la Administración Pública Municipal es el Presidente Municipal.

El Reglamento Orgánico de la Administración Municipal, compete al aparato administrativo del Municipio. Este Reglamento tiene por objeto regular la estructura y funcionamiento de la Administración Municipal y establecer las funciones, atribuciones y responsabilidades de los órganos que componen a la misma, señalando lineamientos para la coordinación de actividades y el mejor desarrollo de los propósitos que fije el H. Ayuntamiento como órgano responsable de una adecuada administración.

El Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal tiene como mínimo el siguiente contenido:

- I. Disposiciones Generales: Objeto e Integración de los órganos y áreas de la Administración Pública Municipal, autoridad.
- II. Del Titular de la Administración Municipal: Atribuciones expresas del Presidente Municipal en materia administrativa.
- III. Del Secretario del Ayuntamiento: Atribuciones y responsabilidades, actividades y funciones.
- IV. De la Administración Pública Central: Integración de las unidades administrativas que están directamente coordinados, como mecanismos de apoyo del Presidente Municipal.
- V. De la Administración Pública Paramunicipal: Forma de constitución de la administración municipal descentralizada.
- VI. De los Servidores Públicos Municipales: Responsabilidades y Sanciones de que pueden ser objeto los servidores públicos municipales en caso de cometer alguna infracción u omisión a la Ley, o cualquier disposición administrativa que vaya en perjuicio de los intereses del Municipio.

- VI. De los Recursos Administrativos: Medios por los que se pueden inconformar los particulares ante cualquier acto irregular o doloso efectuado por la administración municipal.

Con particular análisis, en este punto se describen las funciones típicas de una dependencia, órgano, área o persona responsable de la Administración de las Obras Públicas Municipales.

Los Reglamentos Internos de la Administración Pública Municipal - establecen que dentro de su Administración Pública Central, es de cir, la que depende directamente de la Presidencia Municipal, se contará con un área encargada de las obras y los servicios públicos municipales; de estos reglamentos se desprenden los siguientes asuntos, responsabilidades, despacho y operación de las disposiciones administrativas y de ejecución en materia de Obras Públicas:

1. Instrumentar las políticas del Ayuntamiento y de la Presidencia Municipal, en materia de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano, Protección Ecológica, Comunicaciones y Obras Públicas Municipales.
2. Formular, ejecutar y administrar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
3. Participar en la creación y administración de las reservas territoriales del Municipio.
4. Proponer al Ayuntamiento la promulgación de los Reglamentos afines a la planeación del desarrollo urbano y construcción, o en su caso modificaciones y reformas pertinentes.
5. Controlar y vigilar la utilización del suelo en la jurisdicción territorial.

6. Autorizar las licencias para construcciones en el Municipio, - con apego a las leyes y reglamentos municipales, estatales y - federales aplicables, vigilando su cumplimiento.
7. Vigilar la calidad y especificaciones técnicas en edificacio-- nes públicas y privadas, cuidando que los materiales, maquina-- ría y equipo de construcción no estorben la vialidad de las ca-- lles, avenidas y banquetas, procediendo a la suspensión de la obra y llegado el caso, a la cancelación de la licencia, cuan-- do la construcción presente graves riesgos de inseguridad para los ocupantes, peatones o vehículos durante la construcció de la obra.
8. Otorgar previa autorización del Ayuntamiento las licencias de construcción, fraccionamiento, subdivisiones, fusiones, reloti-- ficaciones de acuerdo con la legislación y reglamentación vi-- gente en el Municipio.
9. Dar mantenimiento a edificios e instalaciones propiedad del Mu-- nicipio, así como los caminos y brechas vecinales de acceso, - señalización y nomenclatura urbana.
10. Expedir las bases normativas para convocar a concursos de --- Obras Públicas Municipales, y coordinarse para tal efecto con las autoridades estatales y federales, cuando sean estas depen-- dencias las promotoras y ejecutoras de la obra.
11. Formular el Programa Anual de Obras del Municipio, incluyendo la inversión estatal y federal cuando existan convenios especí-- ficos.
12. Supervisar bajo su estricta responsabilidad la ejecución de obras municipales y representar al Ayuntamiento en la supervi-- sión de obras estatales o federales conforme a los convenios - expresamente establecidos con el Municipio.
13. Regular y dictaminar los mínimos de seguridad para su opera-- ción, en juegos mecánicos, carpas y estructuras provisionales para espectáculos públicos.

14. Mantener para las nuevas construcciones, estricto apego a los Reglamentos de Construcción Municipal, acerca de la alineación, ornato, colores y arquitectura, entre otros.
15. Ser el responsable técnico de todas y cada una de las obras - que se realicen en el Municipio, en concordancia con lo que es tablezca el Reglamento de Obras Públicas del Municipio.
16. Planear, programar y presupuestar obras que sean de estricta utilidad pública y someterlas a la consideración del Ayuntamiento.
17. Ejecutar las obras de infraestructura y de servicios públicos que hayan sido aprobados por el Ayuntamiento.

3.2.2 Reglamento Municipal de Obras Públicas.

Un Reglamento de Obras Públicas Municipales, se presenta como un instrumento necesario para regular el gasto, la administración de los recursos y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuesto, conservación, mantenimiento, demolición, ejecución y control de la Obra Pública que realicen los Ayuntamientos por Administración Directa o a través de Contratistas.

Es éste un Reglamento de interés público y su observancia es obligatoria en la jurisdicción municipal, pues reglamenta y regula la estructura necesaria para la introducción y prestación de los Servicios Públicos que a la Administración Municipal corresponda, -- además, la infraestructura y las condiciones que propicie el desarrollo económico y social del Municipio.

"El Reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del Estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer -- efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos -- municipales". (15)

Como se anotó, el Reglamento de Obras Públicas Municipales es de interés público y observancia obligatoria en la jurisdicción municipal; de los elementos que se integran en un Reglamento de Obras Públicas Municipal, los cuales le dan el sustento práctico conceptual de interpretación se encuentran:

- 1.- El Sujeto Activo, que en este caso es representado por el Ayuntamiento, quien es el que se encarga de construir directamente o el que contrata la construcción de las Obras;
- 2.- El Régimen Jurídico, que es la convergencia del marco de derecho público en el cual se conducen las acciones municipales;
- 3.- La Acción, en este caso es la Obra, es decir, la construcción de un inmueble cuyo objeto es el de coadyuvar al interés público; y
- 4.- El Sujeto Pasivo, es el contratista o sujeto que ejecuta la obra por encargo del Ayuntamiento cuando éste no cuenta con la capacidad para hacerlo directamente.

Mostrando de manera general el contenido de un Reglamento de Obras Públicas Municipal, tenemos que se integra por lo regular de los elementos que a continuación se presentan:

I. Disposiciones Generales

- Objeto y Sujetos del Reglamento.
- Definición de la Obra Pública Municipal.
- Características de la Obra Pública Municipal.
- Clasificación de la Obra Pública Municipal.

II. De los Responsables de las Obras Públicas Municipales.

- Responsabilidades del Ayuntamiento.
- Responsabilidades del Presidente Municipal.
- Responsabilidades del Area Administrativa encargada de las Obras Públicas.

- III. De la Planeación, Programación y Presupuestación de las Obras Públicas Municipales.
- Planeación del Desarrollo Municipal.
 - Programación de Objetivos y Metas en materia de Estudios, Proyectos y Vías de Financiamiento.
 - Presupuesto de Obras Públicas.
- IV. De las Formas de Financiamiento.
- Recursos Propios.
 - Recursos Provenientes del Estado.
 - Recursos Provenientes de la Federación.
 - Recursos Crediticios.
 - Recursos Provenientes del Sector Privado.
 - Recursos Provenientes del Sector Social.
- V. De la Administración de las Obras Públicas.
- Unidad Administrativa Responsable.
 - Formas de Realización de las Obras.
 - Mecanismos de Contratación para la Ejecución de las Obras.
 - Administración Directa de las Obras.
- VI. De la Ejecución de las Obras Públicas.
- Por Administración Directa.
 - Por Asociación Municipal.
 - Por Convenio Estado-Municipio.
 - Por Convenio Federación-Estado-Municipio.
 - Por Participación Comunitaria y Colaboración Vecinal.
 - Por Contrato.
 - * Adjudicación Directa.
 - * Convocando a 3 Contratistas.
 - * Licitación Pública.
- VII. Entrega, Recepción y Mantenimiento de las Obras Públicas.
- Procedimiento de Entrega.
 - Procedimiento de Recepción y Regularización Jurídica.
 - Del Mantenimiento de las Obras y Operación.

VIII. Infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos.

IX. Artículos Transitorios.

Los elementos que se anotaron se integran en el Reglamento de --- Obras Públicas Municipal como los Capítulos del mismo, siendo estos los más genéricos y mínimos de los que debe constar un reglamento de esta índole, ahora bien, es necesario considerar que cada capítulo debe de estar relacionado directamente con la complejidad jurídica y administrativa del municipio y de la propia entidad federativa, y no contraponerse a ninguna de las disposiciones que ésta última emita en materia, como lo es la Ley Estatal de -- Obras Públicas, y la propia Constitución Local. Aclarado la anterior, se desglosa el contenido de cada uno de los Capítulos de un Reglamento de Obras Públicas Municipal modelo:

I. DISPOSICIONES GENERALES:

Aquí se describe cual es el Objeto del Reglamento y quiénes están sujetos a lo que éste disponga; de igual forma se define lo que es una Obra Pública Municipal, sus características y clasificación, así como quienes son las autoridades responsables de llevar a cabo las disposiciones de dicho reglamento.

II. DE LOS RESPONSABLES DE LAS OBRAS PUEBLICAS:

En forma detallante en este punto se establecen las responsabilidades, atribuciones y funciones del Ayuntamiento, del Presidente Municipal y de la Unidad Administrativa encargada de las Obras Públicas.

III. DE LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DE LAS OBRAS:

De manera integral, sin dejar de identificar cada uno de estos -- elementos fuera de un sólo propósito, en esta parte del Reglamento se definen las políticas en materia de planeación, programación

y presupuesto que, tanto el Gobierno Municipal, como su Administración Pública, deben de llevar a cabo en la consecución de objetivos y metas en lo referente a la ejecución o contratación de la Obra Pública.

IV. DE LAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO:

Sin duda, una de las materias fundamentales del Municipio, es contar con recursos para llevar a cabo la ejecución de sus planes y programas de gobierno y administración. En este caso, el Municipio para construir o contratar la construcción de Obras Públicas debe de identificar la proveniencia de los recursos destinados a ello; en este sentido, el Reglamento en este apartado enumera algunas - (las básicas y jurídicamente establecidas para ello) formas de financiamiento del Municipio, para allegarse recursos y así dar atención a estas necesidades, en este caso se tienen formas de financiamiento a través de:

- Recursos Propios.
- Recursos Provenientes del Estado.
- Recursos Provenientes de la Federación.
- Recursos Crediticios.
- Recursos Provenientes de la Participación Comunitaria.
(Sector Social y Sector Privado).

V. DE LA ADMINISTRACION DE LAS OBRAS:

Independientemente que en los Reglamentos Interiores del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal, se establezcan responsabilidades y atribuciones en esta materia; el Reglamento de Obras Públicas Municipales determina cual será la unidad administrativa responsable de dar seguimiento al procedimiento que se determine para la ejecución de obras públicas, es decir, en que términos se realiza y bajo que mecanismos se contrata en caso de que el Ayuntamiento no la ejecute directamente.

Por otro lado, en el caso de que sea el Ayuntamiento quien determine ejecutar las obras el Reglamento dictará los procedimientos a seguir, así como la actuación de las áreas técnicas, administrativas y financieras que intervengan en ello.

VI. DE LA EJECUCION DE LAS OBRAS:

Una vez que se han definido objeto y sujetos del Reglamento, planeación, programación, presupuesto, financiamiento y responsables de la administración; se tiene que definir cada uno de los casos de ejecución de las Obras Públicas Municipales. Es así que este Capítulo del Reglamento debe de enunciar el proceso de ejecución de las Obras Públicas, que en su caso se lleven a cabo:

1. Por el Ayuntamiento.
2. Por Asociación Municipal.
3. Por Administración Bipartita (Convenio Estado-Municipio)
4. Por Administración Tripartita (Convenio Federación-Estado-Municipio)
5. Por Participación Comunitaria (Recursos provenientes de la participación de los Sectores Social y Privado)
6. Por Contrato.
 - Adjudicando Directamente el Contrato de los trabajos a realizar a un Contratista determinado.
 - Convocando a por lo menos 3 Contratistas a presentar su proposición para la adjudicación del contrato de obra que el Municipio somete a concurso, de acuerdo al monto que para llevar a cabo este procedimiento se determine en los respectivos presupuestos de egresos municipales.
 - Licitando Públicamente los contratos de Obras, cuando estos excedan los límites presupuestales que para convocar a 3 contratistas se requieran.

Es fundamental considerar que para la ejecución de las obras, deberá determinarse la proveniencia de los recursos, ello con el objeto de que se proceda en los términos de las leyes correspondientes, es decir:

1. Los recursos que se canalicen por la instancia federal, deberán regirse por las disposiciones jurídicas y normativas federales.
2. Los recursos que se canalicen por el Gobierno Estatal deberán ejercerse conforme lo estipulan las disposiciones locales.
3. Los recursos propios del Municipio se ejercerán conforme lo establezcan las leyes estatales y los reglamentos municipales.

VII. ENTREGA, RECEPCION Y MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS:

Llegando al término de la construcción de las obras se debe establecer el procedimiento de entrega, recepción, regulación jurídica y los mecanismos y responsables del mantenimiento de las mismas. Aquí, el Reglamento debe de ser lo mayormente detallante para evitar cualquier anomalía, tanto en el inmueble, como en el pago que se realice para dar por terminado un contrato de construcción en su caso.

VIII. INFRACCIONES, SANCIONES Y RECUSOS ADMINISTRATIVOS:

"Este contenido es uno de los que mayor relevancia tienen en un Reglamento, ya que es el medio coactivo o de apremio físico, o punitario (en algunos casos administrativo, civil o penal) por el cual se exige u obliga a los sujetos para que cumplan con la norma".(16)

Es importante que el Reglamento de Obras Públicas detalle cual es la postura del Gobierno y de la Administración Municipal en este aspecto, para dictaminar los casos en que resulten actos u omisiones de los servidores públicos que violan o ignoran las responsabilidades previstas en el Reglamento e implican desacato a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia y economía.

De igual manera, cuando se originan responsabilidades civil, penal, política y administrativa de los miembros del Ayuntamiento y de los Servidores Públicos Municipales.

Los recursos administrativos son el conjunto de impugnaciones formalmente impuestas contra las resoluciones que se dicten en aplicación del Reglamento; el recurso administrativo es el medio legal de defensa de que disponen los particulares afectados en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales de autonomía administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad revoque o

modifique en caso de encontrar comprobada la ilegalidad e inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico trasgredido. En este caso el recurrente podrá solicitar la suspensión de la -- ejecución de la resolución que reclame en los términos previstos por el Reglamento, la cual se otorgará si garantiza los posibles daños que se pudieran ocasionar al Ayuntamiento.

IX. ARTICULOS TRANSITORIOS.

Estos artículos por lo general marcan la fecha en la cual el Reglamento entrará en vigencia, las disposiciones que se modifican, adicionan, abrogan o derogan en cumplimiento del mismo, quienes lo aprueban y la fecha de publicación para su conocimiento por el público.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Faya Viesca, Jacinto. "Antecedentes y Estructura del Municipio Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos.8-9. Ediciones INAP. México 1982-1983. p.69.
2. Manual de Obra Pública Municipal... op.cit. p.23.
3. Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas. "Artículo 117". Decreto No. 15 del Poder Ejecutivo Estatal. Tuxtla Gutiérrez, Chis. 23-XII-1988.
4. Ibid... "Artículo 118".
5. Ibidem.
6. Ibid... "Artículo 119".
7. Ibidem.
8. Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México. "Artículo 146".
9. Ibid... "Artículo 148".
10. Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas... op.cit. "Artículo 185".
11. Ley de Obras Públicas del Estado Libre y Soberano de México. "Artículo 10.".
12. Pontifes Martínez, Arturo. "La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal". Premio de Estudios Municipales 1988. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México. 1988. 1a. edición. p.56.

13. Ibid... pp.56-57.

14. Ley Orgánica del Municipio Libre No. 675. "Artículo 40". Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero. 3-II-1984.

15. Pontifes Martínez, Arturo... op.cit. p.86.

16. Ibid... p.104.

DOCUMENTOS CONSULTADOS.

BIBLIOGRAFICOS:

- Martínez Cabañas, Gustavo... op.cit.
- Pontifes Martínez, Arturo... op.cit. 193p.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita... op.cit.

LEGISLATIVOS:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LV Legislatura del Congreso de la Unión. 1992.
- Ley de Obras Públicas. D.O.F. 10.-I-81, y Reformas, 1983 y 1991.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas. D.O.F. 13-II-85.
- Gámiz Parral, Máximo N. "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas". UNAM. México. 1a. edición 1990 628p.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California. D.O.E.30-IX-1989.
- Legislación del Estado de Chiapas. Tomo I. 1989.
- Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit. P.O.N. 30-IV-90.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. 1989.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Queretaro. 19-XII-1983.

- Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Marzo de 1990.
- Ley Orgánica Municipal de Tamaulipas.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. P.O.T. 24-X-84.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave. 9-II-84.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas. P.O.Z. 4-II-84.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Coahuila.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Hidalgo.
- Ley de Obras Públicas del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Nayarit.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Nuevo León.
- Ley de Obras del Estado de Puebla.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Sinaloa.
- Ley de Obras Públicas del Estado de Tabasco.
- Reglamentación del Municipio de Jilotepec. Méx. 1988.
- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno. H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca. Méx. 5-II-89.
- Código de Regulación y Organización Municipal de Garza García. N.L. 1988.

- Reglamento de Construcciones y Servicios Urbanos de los Municipios de Chiapas.
- Reglamentación del H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de José Azueta. Gro. 1984-1986.

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

CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS PARA LA PLANEACION
MUNICIPAL EN EL MARCO NACIONAL, ESTATAL Y PROPIO.

Antes de comenzar a describir las consideraciones y los lineamientos que se deben tomar en cuenta para la planeación municipal, es necesario recordar que los aspectos legal, técnico y económico, considerados para estructurar el objetivo de la obra pública municipal, tratados en el capítulo I, son necesarios en cualquier momento de la planeación municipal.

En este sentido, el aspecto legal es la base fundamental donde se gesta la materia de planeación; el aspecto técnico desarrolla los elementos que se integran al proceso de planeación y; el aspecto económico estructura los criterios para la elaboración de las políticas de planeación del desarrollo.

El fenómeno de centralización sufrido en el país ha desconsiderado al Municipio de sus capacidades y recursos para desarrollarse en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional, razón que ha provocado la necesidad de revertir la tendencia centralizadora, como es el caso del Municipio, ya que es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

El fundamento jurídico de las acciones de fortalecimiento municipal se encuentra en las reformas a los artículos 26 y 115 de la Constitución General, las reformas a las Leyes Sectoriales del ámbito Federal y en las Legislaciones Estatales: Constituciones Locales, Leyes de Planeación y de Organización de las Administraciones Públicas Estatales y Municipales.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, forma parte del marco normativo del Fortalecimiento Municipal, en la medida que faculta al Estado para planear el Desarrollo Nacional, fundamento de la Ley de Planeación, la cual comprende la coordinación de acciones de planeación entre los tres niveles de gobierno.

En las reformas al artículo 115 constitucional se precisan las facultades del municipio para llevar a cabo actividades de planeación del desarrollo urbano. "Los municipios, en los términos de las leyes federales, 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 de zonas de reservas ecológicas".

Es importante mencionar que mientras a nivel nacional y estatal se están llevando a cabo acciones tendientes a desarrollar actividades de planeación que abarcan actividades económicas, sociales, políticas y culturales, el municipio por su parte mantiene una situación donde poco a poco define su postura en el sistema estatal de planeación, pues si bien únicamente desarrolla actividades de planeación relacionadas con el desarrollo urbano, es él quien conoce directamente la problemática local, y poco a poco, después de carecer de participación, apunta a un replanteamiento de su condición de célula básica del Estado Mexicano.

El municipio constituye el elemento fundamental del sistema político-administrativo mexicano, es la instancia de relación más directa entre gobernantes y gobernados, y para captar las necesidades de la población y que permite observar concretamente si se están satisfaciendo o no dichas necesidades.

De lo anterior se desprende que la participación del municipio en las tareas de la planeación nacional debe ser más directa, sin centralismos locales. Este propósito no es el fácil de llevar a cabo por los ayuntamientos, dada sus condiciones políticas y características socioeconómicas, que ante ello, el estado tiende a desarrollar políticas generales con el objeto de homogenizar esta situación.

En este contexto, la política de fortalecimiento municipal implica reforzar su capacidad de respuesta a las demandas de la población y, al mismo tiempo, su capacidad de negociación frente a las dependencias federales directamente relacionadas con el mismo.

De esta manera cada Ayuntamiento, según sus características, debe participar elaborando recomendaciones y propuestas de acción, a fin de formular e instrumentar el plan y los programas estatales, particularmente en aquellos programas que inciden directamente en su jurisdicción.

Sin embargo, dadas las limitaciones a que se enfrenta la generalidad de los municipios, una forma de incorporarlos a la planeación nacional es a través de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que son el medio para canalizar las actividades de planeación que el municipio realiza; en este sentido es sin duda la instrumentación, la etapa del proceso de planeación en la que más participación tendrían.

Las actividades mínimas que en materia de planeación pueden incluir los municipios, de acuerdo a sus características, recursos y posibilidades, diferentes en cada estado, son:

- Organización social mínima -juntas cívicas, organizaciones de productores, uniones de colonos- formalmente vinculada a un mecanismo de participación municipal con actividades calendarizadas.
- Información a nivel municipal, sobre aspectos económicos y sociales que sirve de base para precisar necesidades.
- Identificación de prioridades para el desarrollo municipal, con objetivo de que los presidentes municipales presenten propuestas de factibilidad y prioridad a las autoridades estatales y federales sobre obras a realizar en sus municipios.
- Asesoría y capacitación administrativa destinada a la aplicación de escasos recursos y para el establecimiento de convenios entre los municipios y el estado, así como los que propongan basados en el interés de las tres instancias de gobierno con miras a un mejor cumplimiento de sus funciones.
- Difusión de resultados relativos a las actividades que el municipio realice en materia de planeación, a fin de que la población exprese su opinión.

1. CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS SOBRE LA PLANEACION:

Nuestra sociedad es cada día más compleja, amplia y diversificada, más activa y más crítica, y los mecanismos tradicionales de participación van resultando 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 correspondió el destacado esfuerzo del régimen presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado que al mismo tiempo que promovió el fortalecimiento del Municipio, ámbito primario para la vida democrática, otorgó mayor participación a la sociedad en las decisiones sobre el quehacer público a través del denominado Sistema de Planeación Democrática.

Pero, ¿qué es el Sistema de Planeación Democrática?:

"Se define como el instrumento que sirve para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado; la viabilidad de sus instituciones; que imprime transparencia a las acciones de gobierno, y orienta la actividad económica -- para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo que defienda y promueva el empleo, y combata la inflación y la carestía entre otros".(1)

La participación popular y el orden de acción de gobierno son la esencia de la planeación democrática: la participación popular -- porque a través de ella se define el rubro y se eligen los medios; el orden en la acción de gobierno porque significa atender racionalmente necesidades sociales y aprovechar con imaginación los 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 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 Democrática corresponde asumir responsable y deliberadamente la dirección del cambio social como un proceso ordenado, participativo y con propósitos claros.

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 económicas y sociales de la gestión pública. Estas funciones sociales y económicas por lo general se relacionan con cuestiones básicas para la vida colectiva: la construcción de obras y la prestación de servicios públicos son, para la ciudadanía, su expresión más directa de contacto con la acción de gobierno.

La Planeación como concepto se ha detallado de diferentes puntos de vista, que a saber se anotan a continuación:

- La planeación consiste en determinar el curso concreto de las acciones que habrán de seguir, fijando los principios y normas que lo habrán de regir, la secuencia de las operaciones y los tiempos necesarios para su realización.

"Base del proceso administrativo en la que se contemplan en forma sistematizada las acciones a realizar a fin de fijar las prioridades y estimar el tipo y calidad de elementos que se necesitan para cubrir los objetivos deseados".(2)

"Planeación se denomina al proceso requerido para la elaboración del plan. Es esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para poder

prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos. (3)

Con lo anotado anteriormente se puede describir que estas referencias sobre el concepto de planeación apuntan a un contexto, - así como dejan entrever otros elementos conceptuales que dan mayor claridez a este término tan vasto e indispensable en el quehacer administrativo; apuntando estas consideraciones podemos decir a resumidas cuentas que la planeación es un "proceso racional organizado para elegir las alternativas en función de las necesidades del país, el cual posibilita fijar prioridades, establecer objetivos y metas económicas, políticas y sociales en función de los recursos físicos, humanos y financieros con que se cuenta. Permite establecer el marco de referencia necesario para concretar en planes, acciones específicas cuyo desarrollo en el tiempo por parte de los responsables debe ser congruente con las directrices y estrategias globales establecidas". (4)

1.1 PLANEACION NACIONAL.

"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios;

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social". (5)

1.2 PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO.

La planeación nacional del desarrollo, considerada como el instrumento rector de la planeación nacional, expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado. Su instrumentación se realiza a través de las --vertientes de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción, mediante la formulación de planes que coordinen los aspectos regionales y sectoriales específicos, así como la definición e implantación de medidas de política económica de acuerdo con el modelo de desarrollo económico y social.

El Artículo tercero de la Ley de Planeación es más explícito en su conceptualización sobre la Planeación Nacional del Desarrollo, al definir que se "entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

De igual forma, la Ley de Planeación establece en su Artículo cuarto la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto por la misma ley; asimismo el Presidente de la República elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, el cual remitirá al Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Siguiendo con este orden de ideas sobre la Planeación del Desarrollo Nacional, se han apuntado dos conceptos básicos que son los instrumentos prácticos, formal y legalmente establecidos, para dar cumplimiento a la denominada Planeación Nacional; ellos son: El Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo.

1.2.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto articulado de relaciones nacionales 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 en el proceso de planeación (El proceso de planeación se inicia con la consulta popular, que sirve de base a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y se concibe conformado por cuatro etapas o fases con un orden metodológico -formulación, instrumentación, control y evaluación-, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación).

"En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y --

los programas a que se refiere la Ley de Planeación.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta -- permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el -- sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las -- formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo". (6)

Los objetivos generales de la construcción y consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) fueron establecerlo como el instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil definan el rumbo específico a seguir, para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, económicos y sociales del Proyecto Nacional, y la incorporación de nuevas técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y municipales y de los diversos grupos sociales.

La estrategia comprendió dos fases. La primera coincidió con el primer año de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1983), que otorgó prioridad a la formulación del Plan y los programas nacionales de mediano plazo que constituyeron las bases y orientaciones del trabajo futuro; la segunda, diseñada con un horizonte temporal de mediano plazo, se propuso enfrentar y superar las insuficiencias que ha tenido la planeación, a través de:

- Una intervención más activa de los tres órdenes de gobierno, -- los sectores de la economía mixta y de las organizaciones de -- la sociedad;
- La formulación de planes y programas, y de un proceso de ins-- trumentación, control y evaluación.

- La participación de la sociedad en todos los niveles y etapas del proceso de planeación;
- La descentralización de la vida nacional para incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales frente a las demandas populares;
- La vinculación de criterios de asignación territorial del gasto público federal con las políticas y necesidades de los gobiernos estatales y municipales;
- La jerarquización de los documentos de la planeación para asegurar la congruencia de los distintos componentes del Sistema, reservando la categoría de Plan Nacional de Desarrollo;
- La descentralización de funciones de las actividades de planeación para el mejor cumplimiento de lo planeado en cada ámbito de su competencia;
- El establecimiento de prioridades nacionales, con mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias y entidades involucradas;
- El uso más eficiente posible de los recursos y medios existentes;
- La instauración de una infraestructura de información, investigación y capacitación y la ampliación de la capacidad para diseñar, operar y controlar proyectos de inversión, vinculados a los objetivos de la planeación nacional.

Con estos planteamientos, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se define como el 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 para efectuar acciones de común acuerdo.

El Sistema comprende 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 planeación.

1.2.1.1 PROCESO DE PLANEACION NACIONAL.

El proceso de planeación comprende el conjunto de actividades -- destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el Sistema Nacional de -- Planeación Democrática, vinculando el mediano con el corto plazo. La operación del proceso se divide en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

La FORMULACION consiste en el conjunto de actividades desarrolladas para la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, en su integración se aplica un amplio proceso de -- participación y consulta popular.

La INSTRUMENTACION se constituye por las tareas encaminadas a -- traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo en objetivos y metas de corto plazo. Estas actividades se concretan en la elaboración de programas operativos -- anuales y consisten en precisar las metas y acciones, asignar recursos, determinar los responsables de la ejecución y fijar los tiempos de ejecución del Plan y los programas.

La instrumentación se fundamenta en la programación anual, la -- cual es operativa y presupuestaria; la primera referida a los aspectos normativos y sustantivos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación.

La programación Anual considera cuatro vertientes: la obligatoria, la coordinada, la inducida y la concertada. Las características de dichas vertientes están dadas por los elementos siguientes:

1. OBLIGATORIA, que comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos del Plan y los programas del Sistema. Los documentos más representativos de esta vertiente son los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. COORDINADA, que abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y -- los Gobiernos Estatales por acuerdo expreso, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes entre Federación y Estados, derivadas de los contenidos de sus respectivos planes y programas.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) constituya, hasta abril de 1992, el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero más utilizado donde se integraban las acciones de esta vertiente.

¿Por qué afirmamos que el CUD constituya las acciones de coordinación entre la Federación y los Estados?:

Lo afirmamos en base a la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de Abril de 1992, y a la Reforma a la misma Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1992.

La reforma de la LOAPF del 21 de Febrero de 1992 tuvo por objeto, llevar a cabo la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, misma que mereció la aprobación del Congreso de la Unión, reduciendo -- así a 17 Secretarías la Administración Pública Centralizada.

La iniciativa de reforma a la LOAPF del 22 de Abril de 1992, tuvo el propósito de continuar realizando ajustes indispensables que permitieran precisar responsabilidades y simplificar estructuras; partiendo de los avances logrados en materia social y de la eficacia de la acción desarrollada por las dependencias competentes, así como de la consideración de las tareas que se tienen que desarrollar y realizar en ese ámbito. Dentro de ese esquema, el Ejecutivo Federal consideró necesario realizar los ajustes que requería la estructura de las dependencias de la Administración Pública Federal relacionadas con la instrumentación de la política de desarrollo social para, de esa manera cumplir con el objetivo de procurar el bienestar social y el crecimiento equilibrado.

Como se ha apuntado, al fusionarse la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público, la primera encargada de coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo y de proponer los procedimientos conforme a los cuales se convendría la ejecución de esas acciones; la atención en la fusionada Secretaría de Hacienda y Crédito Público de esas acciones, quedó adscrita a la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, específicamente a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, y de la también Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad; manteniéndose hasta ese momento la figura del CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.

Pero, las consideraciones anteriores motivaron que se revisara la ubicación que, dentro del ámbito de la administración pública, tenían las funciones de las que se derivan tanto el Programa Nacional de Solidaridad, como aquellos cuyo impacto trascendía al ámbito municipal o de las entidades federativas y cuyos efectos se concertaban en las diversas regiones del país o incluso a nivel nacional (La Planeación Regional y el Convenio Unico de Desarrollo).

La iniciativa de reforma a la LOAPF de Abril, se trato, en su conjunto, de incorporar a una Secretaría, reestructurada, los programas de desarrollo social que tienden a satisfacer las necesidades más sentidas de la población y aquellas que exigían de mayor eficacia y oportunidad en su atención. Los programas de desarrollo social en México, a los que se suma el Programa Nacional de Solidaridad, han sido y seguirán siendo una prioridad del Gobierno de la República en la búsqueda de un mayor bienestar y justicia social.

En efecto, con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social, y de unificar la responsabilidad a este importante ámbito de la administración pública federal, se planteó la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social.

En consecuencia a esta transformación, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuyó a la ahora SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL las atribuciones que estaban conferidas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sumándose a estas las relativas a la PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL, sustento del Programa Nacional de Solidaridad, que se encontraban incorporadas en la fusionada Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se anotó en este mismo apartado.

Esta reforma ubica en una sola dependencia la responsabilidad institucional de los programas que tienden a la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos y de los relativos al desarrollo urbano, a la vivienda y a la normatividad en materia de protección ecológica. Además, se encomienda a esa misma dependencia la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad y de los denominados CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL, quienes sustituyen a los hasta la fecha de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público, CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO.

Todo lo anterior permite afirmar que si bien la administración pública cuenta con un marco jurídico sólido y moderno para el adecuado ejercicio de sus funciones en materia de desarrollo social, se hizo necesario fortalecer y dar unidad a las atribuciones y acciones a cargo de las áreas responsables de esa materia.

En este sentido, al publicarse el 4 de Junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, las acciones relativas a la Planeación del Desarrollo Regional se llevarán a cabo a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; quien formulará, en coordinación con las propias unidades administrativas competentes de la Propia SEDESOL, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la que en su caso corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a los Gobiernos de los Estados, "los -

CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL que celebre el Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales, para impulsar el desarrollo integral de las diversas regiones del país y hacer las gestiones conducentes a su formalización".(7)

3. INDUCIDA, que incluye la ejecución de instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y administrativos por parte del Gobierno Federal para inferir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que se hagan compatibles sus acciones con las propuestas en el Plan y los programas. Como ejemplo se pueden mencionar las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.
4. CONCERTADA, que comprende las acciones del Plan y los programas de mediano plazo y cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o con los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los programas. Estas actividades se concretan en acuerdos o contratos escritos.

El CONTROL se concibe por las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control como mecanismo preventivo y correctivo ha permitido la oportuna detección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.

El control se subdivide en normativo y administrativo y en económico y social.

La EVALUACION se configura como el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de ejecución del Plan, de los programas y del propio funcionamiento del Sistema de Planeación, en un período determinado que generalmente es de un año.

La evaluación aporta elementos de juicio sobre los resultados alcanzados durante el período que se evalúa, y a partir de ellos se proponen acciones para modificar una política o un instrumento.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se diferencian cuatro tipos de evaluación que se llevan a cabo dentro de la Administración Pública Federal con distintas finalidades e instrumentos: la Programático-Presupuestal, la de Gestión de la Administración Pública Federal, la contable expresada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la Económico-Social que se concentra en la problemática de los sectores productivo y social del país.

Este último tipo de evaluación se realiza en los tres niveles de la estructura del Sistema: el institucional, el sectorial y el global.

"El documento que integra los resultados más relevantes de esas actividades, en una perspectiva nacional y global, es el Informe de Ejecución del Plan". (8)

1.2.1.2 PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Dentro del absoluto respeto a las soberanías de las entidades federativas, el SNPD establece relaciones de coordinación con los estados a fin de hacer compatibles las actividades de planeación de ambos órdenes de gobierno, definiendo los mecanismos necesarios para realizar dicha coordinación.

En este sentido, se fundamentó la propuesta formulada a las entidades federativas para que organizaran Sistemas Estatales de Planeación Democrática, a través de los cuales se ha logrado ordenar y promover su propio desarrollo, articular mejor sus objetivos y políticas con las prioridades y objetivos nacionales, y participar en mayor medida, en la definición de criterios de asignación de recursos federales.

La instancia de coordinación entre el SNPD y los Sistemas de Planeación Democrática, lo constituyen los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) -ahora en coordinación con las DELEGACIONES SEDESOL y por la SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL de la SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. (9)

La función de los COPLADES es la de conjugar a nivel local, los esfuerzos que en materia de planeación realizan los tres órdenes de gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal, propiciando la participación de los diversos sectores de la sociedad.

El SNPD otorga particular importancia al municipio en las actividades de planeación, en consideración de que es ahí donde se registran en forma directa las necesidades básicas de la población, y donde la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse; por ello se propuso fortalecer la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo ciertas actividades de planeación.

En el ámbito político, y de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 115 Constitucional, la descentralización se llevaría a cabo mediante la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno; en lo económico, con la redistribución geográfica más equitativa de las actividades productivas; en lo administrativo, con el proceso de descentralización de funciones de la Administración Pública Federal hacia los Estados; y por último, en lo cultural y educativo, con la identidad cultural de las regiones y la igualdad de oportunidades para su enriquecimiento mediante otras manifestaciones culturales.

Para llevar a cabo los objetivos regionales del Plan y dar plena vigencia al Federalismo se identifican como acciones estratégicas en el SNPD: la organización de Sistemas de Planeación Democrática en cada una de las entidades federativas y la elaboración de Planes Estatales por entidad; el impulso al Municipio Líbre, vigorizando su economía y adecuando los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal mediante los CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL (antes CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO); el equilibrio en la asignación regional del gasto y la programación de su impacto, a través de la diversificación de su actividad económica en todas las entidades federativas; la mayor vinculación entre las economías rural y urbana; y el fomento de la participación social en los programas de desarrollo regional (El PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL es el instrumento operativo del CODESOL, antes CUD, contiene los proyectos y acciones del programa anual de inversiones coordinadas de los gobiernos federal y estatal).

1.2.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND).

Dentro del marco normativo de la planeación democrática, en febrero de 1983 el Gobierno de la República inició formalmente los trabajos de integración del PND, con la convocatoria a la sociedad de participar en estas tareas. Para tal efecto se organizaron entonces 19 Foros de Consulta Popular para la Planeación Democrática, donde participaron los sectores público, privado y social.

Como muestra de esa participación se capturaron y revisaron documentos y ponencias, incorporando al PND las opiniones y propuestas que alcanzaron un grado de consenso y que resultaban viables y compatibles con el marco y las restricciones existentes.

En el PND (1983-1988) se recogían los planteamientos y se incorporaron las propuestas presentadas por los gobiernos estatales y municipales, y las recomendaciones formuladas en los trabajos -- realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Como resultado de ese proceso de consulta popular y de coordinación entre los órdenes de gobierno y las diferentes entidades de la administración pública, el Ejecutivo Federal dió a conocer en el mes de mayo de 1983, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Planeación.

En el contenido del PND 83-88, se distinguen cuatro grandes divisiones; la primera se dedica a la Presentación del C. Presidente de la República, y a la denominada Introducción donde se tratan los temas relativos a la planeación en México, la Consulta Popular durante la campaña presidencial, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo, como resultado de la participación social, y se resume brevemente el contenido del mismo PND.

Las tres divisiones restantes, denominadas partes, condensan fundamentalmente el PND de la siguiente manera: La parte I denominada Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategias, está dividida en cuatro capítulos dedicados a la Política del Estado Mexicano, el contexto nacional e internacional,

el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo, y la estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

La Parte II, Instrumentación de la Estrategia, dedica cada uno de sus cuatro capítulos a las principales políticas nacionales. Así, el primero se refiere a la política económica general, el segundo a la política social, el tercero a las políticas sectoriales, y el cuarto a la política regional.

La Parte III, denominada Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan, explica las formas en que habrá de integrarse la participación social en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el PND.

De estas tres partes se destacan los capítulos siguientes:

- POLITICA DEL ESTADO MEXICANO
- PROPOSITO NACIONAL Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO
- ESTRATEGIA ECONOMICA Y SOCIAL
- POLITICA ECONOMICA GENERAL
- POLITICA SOCIAL
- POLITICAS SECTORIALES
- POLITICA REGIONAL
- PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD EN LA EJECUCION DEL PLAN.

Como se ha anotado, y como se puede vislumbrar, el PND es el instrumento rector del Estado que expresa los propósitos, lineamientos estratégicos y líneas generales de acción para lograr el desarrollo integral del país; determina los instrumentos y responsables de su ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, y rige la formulación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de mediano y corto plazo correspondientes al Sistema Nacional de Planeación Democrática, del cual es el producto principal. (10)

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señala las principales acciones que habrán de instrumentarse para hacer frente a los retos del cambio que hoy vive la nación. Alejado de fórmulas paternalistas, el PND busca encauzar eficazmente las --- acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. Es decir, el gobierno reconoce su compromiso de mejorar la calidad de vida de la población, pero advierte que el esfuerzo y solidaridad de ésta es indispensable para realizar éste objetivo.

El PND 89-94 propone los términos en los cuales, juntos, podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte de bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía y colocar a nuestra patria entre la vanguardia de -- las naciones. Por eso, los objetivos prioritarios son:

- I. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.
- II. La ampliación de la vida democrática.
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios, y
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la pobla--- ción.

"El PND se ha propuesto modernizar a México. Se especifica que la modernización no es patrimonio exclusivo de nuestro país, al con-- trario, es un proceso que experimentan un gran número de nacio-- nes y que significan cambios profundos en sus estructuras econó-- micas. La estrategia de nuestra generación para entender y pro-- yectar nuestra identidad al futuro y alcanzar nuestras metas na-- cionales, acordes con nuestra historia, las transformaciones que persigue la modernización serán por ello nacionalistas; serán po-- pulares, con el claro destino de elevar la calidad de vida de to-- dos los mexicanos y se llevará a cabo a través de la acción con-- certada, la participación responsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos políticos y sectores y, por lo tanto, -- democráticamente. La modernización es un proceso que no admite -- interrupción. Impone adaptar las estructuras económicas a las -- cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las ten-- dencias de la economía mundial".(11)

Como se hizo mención en el punto 1.2.1.1, la vertiente de COORDINACION hace referencia a los programas regionales que señala el Plan Nacional de Desarrollo, a su vez, ellos encuentran su expresión más acabada en el CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (CUD), ahora denominado CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (CODESOL), que es el -- elemento regulador de las acciones coordinadas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. A grandes rasgos, el CODESOL establece la coordinación para impulsar la descentralización de la actividad económica en cada una de las entidades federativas, delimitando los apoyos y acciones responsabilidad de los poderes ejecutivos federal y estatal. Asimismo, acorde con las estrategias de fortalecimiento municipal, se promueve la descentralización de funciones y recursos del gobierno estatal hacia los Ayuntamientos y la asunción de responsabilidades de los gobiernos federal y de los estados para mejorar la capacidad técnica, administrativa y de ejecución de obras y prestación de servicios de los municipios, buscando la cabal aplicación del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En las estrategias generales de acción del PND, los municipios se ven involucrados en varios aspectos que es posible analizar -- ... en cinco áreas vertebrales que integran los lineamientos generales y orientaciones de la política de modernización municipal : 1) participación social en el desarrollo municipal; 2) modernización de las finanzas públicas municipales; 3) planeación del desarrollo municipal; 4) ordenamiento territorial y desarrollo urbano municipal y, 5) modernización de la gestión pública -- municipal". (12)

El gobierno municipal con la participación comunitaria, encuentra un apoyo decidido en los programas de obras y servicios públicos municipales, es por ello que el PND propone en este sentido la concertación entre el gobierno federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para -- que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación.

El Municipio debe convertirse en el promotor de su propio desarrollo mediante la promoción de la participación comunitaria. El PND sugiere que el Municipio sea el eje del desarrollo económico y social por un lado asumiendo su papel en la asignación y localización de la inversión pública y, por otro lado, constituyéndose en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como - el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.

"De estos lineamientos de política municipal se deduce que el -- proceso de fortalecimiento del pacto federal y la descentralización para avanzar en la redistribución del poder de decisión y - de las actividades económicas, el Municipio tendrá mayor participación y responsabilidad en la formulación y ejecución de los -- programas federales que se implementen en sus jurisdicciones y - en la asignación de la inversión pública, mediante la concertación y la participación comunitaria en las tareas del desarrollo municipal". (13)

La política de modernización municipal que propone el PND, en el aspecto de finanzas públicas municipales, se basa en la política de coordinación fiscal que busca fortalecer el sistema impositivo federal estatal y municipal, el estimular y fortalecer la recaudación de impuestos estatales y municipales. El PND precisa - que el esfuerzo recaudatorio debe hacerse en la medida en que -- una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de gobierno. De esta forma la política de ingresos municipales - se orienta a mejorar la recaudación y la administración del impuesto predial como principal fuente de ingresos propios de los municipios.

En otro aspecto de las finanzas públicas municipales, el del gasto público, la política de modernización municipal destaca tres líneas de interés:

- 1a. Permanece el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), ahora, denominado CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (CODESOL), como el instrumento jurídico-administrativo para la descentralización, el desarrollo regional y la coordinación con las entidades federativas, con la innovación de que se adaptará a --

las condiciones particulares de desarrollo de cada entidad - federativa y permitirá avanzar en el propósito de la descentralización al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de los programas prioritarios.

- 2a. Un aspecto relevante es que se busca complementar las erogaciones públicas con las aportaciones financieras de los grupos beneficiados por las obras de infraestructura emprendidas.
- 3a. El PND señala que el gasto público municipal debe estar orientado prioritariamente al gasto social, como es el caso de -- los servicios públicos primarios, educación, vivienda, salud, con la finalidad de incrementar el beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones de trabajo utilizando en su caso materiales locales.

"En la actualidad en la escasez de recursos, las tareas de planeación del desarrollo municipal son indispensables para detectar las necesidades en todas las áreas de prestación de los servicios públicos, definir y ordenar las prioridades de atención y programar las acciones y recursos.

Los municipios se han incorporado al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM). En ellos participa la sociedad en la formulación, ejecución y seguimiento de las acciones de desarrollo municipal". (14)

El PND establece orientaciones para mejorar estos mecanismos de planeación democrática. Se persigue la vinculación de la planeación del desarrollo municipal y urbano a la planeación regional y estatal. Por otro lado mediante el perfeccionamiento de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal como base de los COPLADES Regionales y Estatales para impulsar acciones de alcance regional que involucren a dos o más estados y municipios. Para ello se apoyará el perfeccionamiento de los instrumentos -- fundamentales de la planeación regional: los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional, y el Convenio Unico de Desarrollo (ahora Convenio de Desarrollo Social).

Es importante recalcar que la innovación que apunta el PND 89-92 en lo que respecta al Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Regional, para las acciones de alcance regional que involucren a dos o más estados y municipios, los cuales serán mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio. El PND en este aspecto, propone los medios para formular estrategias de desarrollo municipal que profundicen la descentralización, señalando que deben basarse en una tipología municipal que reúna las características y relaciones más significativas de cada Municipio al interior de los estados, debido a que los municipios son muy diversos entre sí y, por lo mismo, las estrategias deben ser también diferenciadas.

La política de desarrollo regional y urbano se orienta a un desarrollo regional armónico, equilibrado y congruente con la distribución territorial de la población y de las actividades económicas. Dicha política persigue:

1. La transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico.
2. El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados.
3. El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación.

La política de modernización municipal del PND señala el papel que desempeñará el Municipio en el ordenamiento territorial y el desarrollo regional y urbano, en cuatro grandes orientaciones de la acción y gestión municipal:

- 1a. La consolidación del Municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. Se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación -- del gasto público y donde se concreta la concertación social.

- 2a. Las acciones vinculadas con el desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales.
- 3a. El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación.
- 4a. Se apoyará el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Asimismo, los municipios, al menos los que se tipifican como metropolitanos y urbanos y aquellos que se encuentran en zonas conurbadas o ciudades medias del país, tendrán la responsabilidad de formular los planes de desarrollo urbano y mayor participación con el mejoramiento de los servicios urbanos básicos, la regularización de la tenencia de la tierra, el uso del suelo urbano, los programas de vivienda y la protección del medio ambiente. Algunas tareas y acciones que se emprenderán en el reordenamiento territorial y el desarrollo urbano involucran al Municipio, como responsable directo, participante en la coordinación intergubernamental o receptor de apoyos del gobierno federal. (15)

En materia de suelo urbano el gobierno federal, de manera coordinada con los gobiernos estatales y municipales, se propone emprender un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano. En el aspecto de vivienda el Municipio participará en la consolidación del sistema nacional de vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales para una mayor eficiencia de los recursos. Por otra parte los municipios serán responsables de instalar y operar oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda y se impulsará la desconcentración de los gobiernos estatales para facultar a los Ayuntamientos para expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda.

En el servicio de agua potable y alcantarillado se impulsará la descentralización de las distintas fases de la dotación del servicio de agua potable, propiciando el cabal cumplimiento de la responsabilidad de los municipios. Y los municipios recibirán -- apoyos para sus organismos operadores municipales para que efectúen medidas autofinanciables para optimizar el uso del agua, entre las que se incluirán: la adecuación gradual de tarifas, la instalación de medidores, el tratamiento de aguas y reducción de fugas. En materia ecológica, el Municipio participará coordinadamente con la Federación y los estados en aspectos importantes de la protección del medio ambiente: en la normatividad de obras -- que puedan impactar adversamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente establece la concurrencia de Federación-Estados y Municipios, para lo cual el Ejecutivo Federal apoyará a estados y Municipios en la elaboración de sus proyectos de impacto ambiental; en los programas de identificación de alto riesgo la Federación se coordinará con los Gobiernos Estatales y Municipales para la determinación de zonas intermedias de salvaguarda; en el marco normativo de la gestión ambiental se establecen apoyos para ampliar la asesoría a Estados y Municipios para la formulación de proyectos legislativos en materia ecológica y para promover la creación de Regidurías de Protección Ambiental en cada uno de los Municipios del país.

En la difusión de aspectos ecológicos el PND establece fortalecer los mecanismos de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, para divulgar aspectos ecológicos, así como difundir las disposiciones jurídicas fundamentales con un lenguaje adecuado al sector de la sociedad al que se pretende llegar.

En el desarrollo turístico el PND establece que el Municipio participará en la integración de un banco de información turística mediante la coordinación de acciones con las diferentes dependencias que captan información turística, social, económica y demográfica, así como con los Estados y Municipios.

Otro aspecto relevante es que el Municipio se constituye responsable directo de las acciones de ejecución del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que tiene como objetivo esencial el -

erradicar la pobreza extrema de los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos marginados y, abarca aspectos de alimentación, vivienda, procuración de justicia, educación, servicios de agua potable y alcantarillado, desarrollo y fomento agropecuario e inversión en microindustrias. El PND establece que para la ejecución del PRONASOL se procurará prioritariamente la coordinación con los municipios, por ser ésta la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de las comunidades y la directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones y, se compromete al Municipio a contribuir con contrapartidas de los recursos federales para erradicar la pobreza extrema. El PND lo establece en estos términos: "Con estos recursos más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinen para el mismo propósito, se podrán dar pasos firmes contra la pobreza".

1.2.2.1 MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA MUNICIPAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

"La política de modernización y desarrollo municipal que establece el PND exige una administración adaptada a las nuevas responsabilidades que se derivan de la misma.

La estrategia de desarrollo municipal exige, por consiguiente, - un cambio en las estructuras de la organización municipal pero - también en las actitudes y comportamiento de los servidores públicos municipales.

Los municipios requieren modelos y formas organizacionales que - evolucionen paralelamente a la puesta en práctica de la política de modernización municipal que propone el PND y al mismo tiempo aseguren la continuidad y permanencia de los canales de comunicación y autoridad, el sistema de información y el proceso de la - toma de decisiones, así como la evaluación y control de la ejecución de la política municipal.

La Reforma Municipal ha avanzado considerablemente en materia de reglamentación. Sin embargo, es necesario además profundizar la reglamentación para que se adecúen las normas a la estrategia de

desarrollo municipal, tomando como criterio básico que la reglamentación municipal se realice de acuerdo al tamaño, características geográficas, demográficas, económicas y socioculturales, - así como el nivel de desarrollo alcanzado para cada Municipio.

Se precisa avanzar la Reforma Municipal, iniciando procesos de - modernización administrativa municipal, que permitan evolucionar de la reglamentación a la definición de la estructura de organización y los procedimientos administrativos más acordes a las ne cesidades e imperativos de cada Municipio.

Una de las alternativas para modernizar la administración muni cipal es el aumento del rendimiento de los órganos y el personal - existentes, más que optar por la creación de nuevas dependencias municipales. En este sentido el PND sugiere que deberá em prenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados fede rales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indig pensable también iniciar una labor con servidores estatales y mu nicipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal.

Para mejorar la Gestión Pública el Municipio debe convertirse en un agente fundamental de cambio para adaptarse a las nuevas res ponsabilidades que se derivan del PND.

El mejoramiento de la Gestión Pública Municipal, en conclusión, debe ser la base para la ejecución de la política de moderniza- ción municipal, para la cual se recomienda que los esfuerzos de mejoramiento se orienten a:

- Establecer el modelo de organización sectorial y de sistemas - en los municipios con centros de población conurbados, metropo- litanos y ciudades medias.
- Reforzar las tareas de planeación, programas y presupuestación municipal.
- Implementar medidas para mejorar y modernizar la administra- ción tributaria municipal, con un marco jurídico fiscal adecua- do a las características típicas de cada Municipio.
- Mejorar la gestión urbana y de ordenamiento territorial.

- Reforzar las tareas de capacitación y desarrollo del personal municipal, para contar con personas profesionalmente preparadas, competentes y especializadas para ocuparse de asuntos diversos de la gestión pública municipal, tales como:
 - a. La gestión hacendaria
 - b. La gestión urbana
 - c. La construcción de obras públicas
 - d. La administración de los servicios públicos
 - e. La planeación del desarrollo
 - f. La gestión ambiental
 - g. La participación comunitaria, entre otros". (16)

1.3 PLANEACION ESTATAL.

"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre su desarrollo integral y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado, para ello estará basada en los siguientes principios:

- El fortalecimiento de la soberanía y la ampliación del régimen de garantías individuales y sociales del estado dentro del nato federal en lo político, económico y cultural.
- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución General de la República y la Local establecen, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- La igualdad de derechos, atención de las necesidades básicas de la población, y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social". (17)
- Elevar el nivel de vida de la población a través de un desarrollo económico, social, político y cultural, preservando el empleo dentro de un marco congruente en el uso racional de los recursos. (18)

La planeación estatal tiene que ser una dimensión del sistema nacional de planeación democrática. En nuestro sistema federal la planeación estatal debe ser el resultado de una comunicación --- efectiva y realista entre los funcionarios del propio gobierno del estado, pero también entre los funcionarios responsables de la federación; y, desde luego promover a nivel entidad federativa la participación de los sectores social y privado. La planeación estatal debe prever el riesgo de no tener el realismo suficiente en cuanto a los recursos disponibles de la federación, -- del estado y de los municipios.

1.3.1 PLANEACION ESTATAL DEL DESARROLLO.

Una de las funciones sustantivas que realizan los Gobiernos Estatales a través de sus respectivas Administraciones Públicas, es la de Planeación. La planeación estatal del desarrollo es producto de la etapa de formulación de la planeación estatal, donde se precisan los objetivos generales, la estrategia y prioridades -- del desarrollo integral del estado.

"La planeación estatal del desarrollo, la ordenación sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del Estado, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución Federal y Estatal y las leyes de la materia establecen". (19)

La planeación estatal del desarrollo es el medio para transformar la realidad social e introducir a programas de acción a los objetivos señalados por una política determinada. Significa fijar objetivos y metas; determinar estrategias y prioridades; --- asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coor---
dinar esfuerzos y evaluar resultados.

Asimismo, las Leyes de Planeación de las Entidades Federativas --- responsabilizan al Ejecutivo Estatal (Gobernador) de llevar a cabo y de conducir la planeación del desarrollo de la entidad con la participación democrática de los sectores público, privado y social.

De manera análoga, con la planeación nacional del desarrollo, la Planeación Estatal del Desarrollo se lleva a cabo mediante el -- Sistema Estatal de Planeación en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

1.3.1.1 SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SEPD)

Siguiendo la temática del análisis conceptual de las considera--- ciones sobre planeación estatal, tenemos que el SEPD, es el conjunto de instrumentos políticos y administrativos de las entidades federativas, articulados entre sí a través de cuatro etapas operativas interdependientes denominados proceso de planeación. El propósito del SEPD es el de vincular la Planeación del Desarrollo Estatal con la organización de la Administración Pública Estatal y con los Ayuntamientos y sus respectivas administraciones públicas; garantizar el sentido democrático de las acciones del sector público y, además, enlazar en el ámbito local a las --- tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) y a los tres sectores de la economía (público, privado y social) sobre la base de las estrategias compartidas, diseñadas conjuntamente para satisfacer las prioridades que señala el pueblo por --- los diversos mecanismos de consulta popular.

La organización del SEPD tiene por objeto garantizar a la población los elementos necesarios para su desarrollo integral y equi---
librado a través de:

- I. Un desarrollo social que satisfaga las necesidades básicas de las mayorías, mediante la conformación de una estructura que transforme el proceso productivo en proveedor de bienes y servicios y eleve el nivel de vida de la población.
- II. Un desarrollo político que fortalezca la democracia en la - que las entidades federativas han de crecer; que preserve y consolide las instituciones como elementos indispensables - del estado de derecho.
- III. Un desarrollo económico, constituido en la justicia, la libertad y la eficiencia, para obtener la equitativa distribución de la riqueza producida y un nivel de vida digno de to dos los habitantes del Estado.
- IV. Un desarrollo administrativo a través del cual se identifiquen los recursos humanos y financieros que sustentan a la administración pública estatal, y la promoción de la participación social en el proceso de planeación del desarrollo.
- V. Un desarrollo cultural, basado en principios de libertad pa ra la creación, participación en la distribución de bienes y servicios culturales y preservación del patrimonio cultural de las Entidades Federativas.
- VI. Un desarrollo financiero consistente en el establecimiento de políticas fiscales y crediticias realistas, que permitan la equidad en la recaudación y el reparto de los ingresos - del Estado, y
- VII. La vigorización del Pacto Federal y del Municipio Libre, pa ra lograr un desarrollo equilibrado propiciando la descen-
tralización de la vida nacional y estatal.

Como se puede observar, el SEPD comprende la institucionaliza-
ción de acciones obligatorias para el sector público; de accio-
nes de coordianción en los niveles federal, estatal y municipal;
de acciones de concertación con los sectores social y privado; y
finalmente, de acciones de inducción para el comportamiento de -
estos últimos.

"Uno de los aspectos de fundamental importancia para lograr la consolidación del sistema nacional, consiste en impulsar y apoyar la planeación en las Entidades Federativas. Con la creación y establecimiento de Sistemas Estatales de Planeación Democrática, en cada una de las entidades federativas, se promueve uno de los principales propósitos de la administración actual: La des--centralización de la vida nacional.

Para lograr la congruencia entre la planeación nacional y la planeación estatal, es necesario que los sistemas estatales de planeación tengan una estructura institucional y administrativa similar, para que su funcionamiento se articule con los del sistema nacional. Para ello en las entidades federativas se han realizado reformas y adiciones a su Constitución Política, a fin de institucionalizar la planeación como instrumento de gobierno; --asimismo, se han elaborado y promulgado leyes estatales de planeación, y adecuado sus respectivas leyes orgánicas de la administración pública estatal, a partir de los cuales se están ---creando y consolidando sistemas estatales de planeación.

La planeación estatal, como actividad permanente y organizada, --se concretiza en el SEPD, a través del cual se desarrolla un proceso de planeación que consta, al igual que el esquema nacional, de las fases de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y los programas estatales.

El Sistema Estatal se organiza mediante una estructura orgánico-institucional integrada por las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal, los Ayuntamientos, los representantes de los sectores social y privado y las dependencias federales que actúan en el estado. Cuenta además con una infraestructura de apoyo, difusión, información, capacitación, investiga---ción y proyectos de inversión.

El Sistema Estatal de Planeación se entiende como el conjunto de relaciones en que se vinculan las dependencias y entidades de --las administraciones públicas estatal, federal y municipal y de los organismos de los sectores social y privado locales, con el fin de asumir las responsabilidades de común acuerdo con la toma de decisiones". (20)

Por lo general, los elementos de instrumentación del Sistema Estatal de Planeación Democrática son, entre otros, los siguientes:

- I. PLAN DE DESARROLLO ESTATAL
- II. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL
- III. PROGRAMAS REGIONALES Y ESPECIALES
- IV. PROGRAMAS SECTORIALES E INSTITUCIONALES .

1.3.1.1.1 PROCESO DE PLANEACION ESTATAL.

El proceso de planeación estatal comprende la elaboración de objetivos, políticas, metas y estrategias expresadas en planes y programas; su instrumentación a través de acciones que deben llevarse a cabo y, a su vez, controladas y evaluadas para obtener resultados óptimos.

Son consideradas como etapas del proceso de planeación estatal - las siguientes:

- I. FORMULACION
- II. INSTRUMENTACION
- III. CONTROL
- IV. EVALUACION.

Dentro del proceso de planeación estatal se realizan en forma -- anual y en congruencia con el Plan de Desarrollo Estatal, los siguientes productos:

- I. Propuesta de inversión, gasto y financiamiento federal de al cance estatal.
- II. Presupuesto de egresos por programas en el Estado y sus Municipios.

En relación a los productos de mediano plazo, el proceso de planeación estatal está integrado por:

- 1.- PLAN DE DESARROLLO ESTATAL
- 2.- PLANES MUNICIPALES

3.- PROGRAMAS REGIONALES

4.- PROGRAMAS SECTORIALES.

Dentro del proceso de planeación estatal se consideran los niveles:

- ESTATAL
- SECTORIAL E INSTITUCIONAL
- MUNICIPAL
- REGIONAL.

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACION ESTATAL:

I. FORMULACION.

En ésta etapa es donde se elaboran los planes y programas (estatal de desarrollo, municipales, regionales y sectoriales) en cuyos contenidos se establecen los objetivos, metas y estrategias del Desarrollo Estatal y Municipal.

Los planes y programas que se formulan por lo regular atienden - los siguientes rubros:

- Desarrollo Social
- Desarrollo Político
- Desarrollo Económico
- Desarrollo Administrativo
- Desarrollo Cultural
- Desarrollo Financiero.

De igual forma, en su elaboración los planes contienen, o deben contener; los objetivos, metas, estrategias y prioridades para el desarrollo del estado, así como la definición de recursos para tales fines; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución; establecer los lineamientos de política social, económica y administrativa de carácter global, sectorial y regional - según el caso.

Los programas sectoriales por su parte observan congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo; especifican los objetivos, metas y estrategias, prioridades y políticas que conducen las actividades de los sectores productivos sociales y de apoyo; contienen la estimación de los recursos y asignación de los mismos; determinan los instrumentos y responsables de la ejecución de los ---

programas. Por su parte, los programas regionales desarrollan - equilibradamente áreas geográficas de acuerdo con su potencial en recursos y necesidades.

II. INSTRUMENTACION.

Se considera a esta etapa del proceso de planeación estatal como la de elaboración de programas operativos anuales (POAS) en los que los objetivos de corto y mediano plazo, se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, - así como los recursos que con tal propósito se asignen a la realización de cada acción prevista.

La etapa de instrumentación del proceso de planeación estatal - del desarrollo se lleva a cabo, al igual que en la planeación nacional, en cuatro vertientes:

- A. DE OBLIGACION: aplicable a la Administración Pública Estatal con las modalidades propias, características y la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran. Se establece el principio de comprometer al sector público a -- ser fiel ejecutor a lo planeado.
- B. DE COORDINACION: En esta vertiente el Ejecutivo Estatal conviene con los Gobiernos de la Federación y de los Municipios, la participación estatal del desarrollo, además de que coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la -- consecución de los objetivos de la planeación; para que los planes nacionales, estatales y municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas operativos de los diferentes ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación.

En este sentido, la coordinación como un elemento básico de la instrumentación del proceso de la planeación del desarrollo estatal, es un factor determinante para el propio desarrollo municipal; pues es aquí donde el Ejecutivo Estatal -- conviene con los Gobiernos de la Federación y de los Municipios a través de los CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL (antes denominados CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO -CUD's-), donde -

se establece la participación de estos órdenes de gobierno en:

1. La participación estatal a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
2. La asesoría técnica, para la formulación, implementación y evaluación de los planes y de sus programas operativos anuales.
3. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para propiciar la planeación del desarrollo integral del Estado y de los Municipios y su congruencia con la planeación estatal y nacional, así como para promover la participación de los sectores público, privado y social en las actividades de planeación.
4. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.
5. La elaboración de los programas de asesoría, proyección y coordinación de la planeación municipal, con la participación que corresponda a los gobiernos municipales y, la elaboración de los programas regionales y especiales que señale el Ejecutivo Estatal.
6. La ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad municipal y que competen ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y a los sectores privado y social.
7. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad municipal y que competen a los órganos federal, estatal y municipales, considerando la participación que corresponda a los municipios y a los sectores privado y social.

Para que se lleven a cabo estas acciones en el seno mismo del proceso de planeación del desarrollo estatal, el Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) es indispensable.

El COPLADE "es un organismo público descentralizado del - gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patri- monio propio y tiene como funciones básicas las siguientes:

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, - estatal y municipal, derivadas de las acciones de pla- neación.
- Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.
- Proponer a los Gobiernos Federal y Estatal programas anua- les de inversión para el Estado y sus Municipios.
- Elaborar los programas y acciones concertadas entre la Federación y el Estado.

El COPLADE está integrado por:

- * Un PRESIDENTE, que es el Gobernador del Estado.
- * Un COORDINADOR, que es el funcionario estatal nombrado por el Gobernador y que generalmente es el responsable de la dependencia encargada de la planeación, programa- ción y presupuesto, o de desarrollo social del Estado.
- * Un SECRETARIO TECNICO, que es el Delegado de la Secreta- ría de Desarrollo Social (antes, DELEGADO DE LA S.P.P.)
- * La ASAMBLEA PLENARIA, que está formada por los miembros del Comité y es presidida por el Gobernador del Estado.
- * La COMISION PERMANENTE, que también es presidida por el Gobernador y está constituida por los titulares de las dependencias federales coordiadoras de sector y los re- presentantes de los organismos públicos federales que - operan en el Estado; así como por los presidentes muni- cipales, representantes de los sectores social y priva- do, por el Senador y los Diputados locales.
- * Los SUBCOMITES SECTORIALES Y ESPECIALES, que presiden - los funcionarios designados por el presidente del comi- té y que están integrados por los representantes de las dependencias estatales y federales y por los sectores - social y privado, cuyas acciones competen al ámbito de cada Subcomité.

- * Los SUBCOMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO REGIONAL, que son nombrados por el Gobernador y son creados para atender las necesidades de desarrollo de las diferentes regiones del estado.
- * Los GRUPOS DE TRABAJO, que son creados por la asamblea plenaria o la comisión permanente para definir los propósitos, objetivos y metas específicas de los planes y programas de desarrollo". (21)

Por otra parte, el COPLADE tiene, entre otras, las siguientes atribuciones, que las mismas Leyes Estatales de Planeación establecen:

1. Constituir el foro de consulta y análisis de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y de la problemática económica y social del Estado, para su incorporación al proceso de planeación estatal.
 2. Promover la participación de la comunidad en el proceso de planeación estatal.
 3. Promover y coadyuvar con la participación de los diversos sectores de la comunidad en la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal, de los planes y programas que requiera el Estado, dentro del marco normativo del Sistema Estatal de Planeación Democrática.
 4. Fomentar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, así como la cooperación de los sectores social y privado, para su participación en el proceso de planeación estatal.
 5. Promover la instrumentación del proceso de planeación estatal en sus vertientes de coordinación y concertación.
 6. Aprobar en asamblea plenaria los planes y programas de desarrollo, dentro del marco normativo del SEPD.
- C. DE CONCERTACION: Aquí es donde se dictan los criterios para el establecimiento de los acuerdos entre el Gobierno Estatal y los Sectores Privado y Social. El Ejecutivo del Estado, --

por sí o a través de sus dependencias integradas en el COPLA DE, concerta la realización de acciones previstas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Esta concertación es objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecen las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y de garantizar su ejecución en tiempo y forma. (Los Contratos y Convenios que celebren en estos casos, son considerados de derecho público).

- D. DE INDUCCION: La inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación. La inducción de las acciones de los particulares en materia económica y social se lleva a cabo por políticas que fomentan, regulan y orientan el desarrollo del estado ajustándose a los objetivos y metas de los planes de desarrollo estatal y municipal, y de los programas regionales, especiales, sectoriales e institucionales.

III. CONTROL.

En esta etapa es donde se instrumentan las acciones necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias en la ejecución de los planes y programas de desarrollo. Para esta etapa, por lo general, se ejecutan las siguientes actividades:

1. SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.
2. NORMATIVIDAD DE LA OBRA PÚBLICA.
3. SUPERVISION DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA.
4. SEGUIMIENTO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS.

IV. EVALUACION.

La evaluación es la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo del proceso de planeación estatal. Las actividades que se realizan en la etapa de evaluación son:

- EVALUACION INSTITUCIONAL.
- EVALUACION SECTORIAL.
- EVALUACION POR PROGRAMA.
- EVALUACION MUNICIPAL.

El proceso de evaluación se realiza de tal manera que valora la eficacia, así como la congruencia de la acción del Gobierno Estatal; los resultados de la evaluación retroalimentan las metas y estrategias de los planes y programas de mediano plazo.

1.3.1.1.2 PLANEACION MUNICIPAL DENTRO DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

La realidad económica nacional posibilita la ejecución de la -- planeación estatal del desarrollo y de los programas que de --- ella se derivan. Esta realidad económica en la mayoría de los - Municipios del país no es muy agradable, ya que gran parte de - ellos dependen para su desarrollo de las participaciones federales y de los apoyos estatales por carecer de fuentes directas - de ingresos, lo que los limita para emprender acciones de planeación. Por ello resulta la conveniencia de que los Ayuntamientos hagan uso de los mecanismos e instrumentos que tanto a nivel federal como estatal se han establecido para su fortalecimiento, dichos instrumentos son:

- * El COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ESTATAL (COPLADE)
- * El CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL --antes CUD- (CODESOL)
- * Los COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (COPLA DEM).
- * Los CONVENIOS ESTADO-MUNICIPIO.

La institucionalización de la planeación municipal implica adecuar las principales disposiciones jurídicas que rigen la vida y el desarrollo de los Estados y Municipios, sino además, contar con la infraestructura técnico-administrativa que les permita ejecutar las acciones de planeación. En este sentido, los Ayuntamientos pueden crear una unidad de alto nivel técnico con atribuciones integradoras y de orientación general para el resto del gobierno, que realice las funciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control.

"Derivado de las reformas a los ordenamientos jurídicos de las Entidades Federativas, se han creado las bases para establecer una estrecha coordinación de acciones en materia de planeación entre los Municipios y los Estados, y de éstas con la Federación. Esto ha coadyuvado a que las acciones de planeación nacional se den en un marco de corresponsabilidad entre los tres ámbitos de gobierno". (22)

En este contexto, la planeación en el municipio esta regulada por la ley que en materia de planeación emita cada entidad federativa, donde se vincula la planeación municipal al sistema estatal y nacional de planeación democrática, pues con ello se trata de coadyuvar en el desarrollo intral del país de forma coordinada. Muestra de ello son los programas y convenios entre los gobiernos municipales con los estatales y el federal, así como con los sectores privado y social del país.

1.3.2 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO.

El Plan Estatal de Desarrollo es el documento rector de la planeación estatal, producto de la etapa de formulación del proceso de planeación estatal. El Plan precisa los objetivos generales, la estrategia y prioridades de desarrollo integral del Estado; contiene las previsiones sobre los recursos asignados a tales fines; determina los instrumentos responsables de su ejecución; establece los lineamientos de carácter global, sectorial y municipal; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, y rige el contenido de los programas que se generan en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

El Plan indica los programas sectoriales, municipales, regionales y especiales que observarán congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Municipales, así como su vigencia no deberá exceder del período constitucional de la gestión del gobierno estatal (6 años) en que se apruebe, aunque sus previsiones y proyecciones, como se ha señalado se refieran a un plazo mayor.

Las condiciones actuales del país demandan renovación y modernización de la vida económica, política y social de las Entidades Federativas. En congruencia con los objetivos nacionales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, los Estados, en una etapa de pleno desarrollo del progreso, bienestar y justicia social, proponen en sus planes de desarrollo, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la democracia, la justicia, la seguridad pública y la libertad individual, bases esenciales para el desarrollo de la sociedad.
2. Impulsar el crecimiento económico sostenido sobre bases productivas de eficiencia, productividad y competitividad.
3. Elevar el bienestar de la población, principalmente de los que menos tienen.
4. Lograr un mayor equilibrio económico y social de las áreas rurales y urbanas y entre las regiones que conforman el Estado.
5. "Fortalecer la instancia municipal.

En la conformación de una estructura productiva equilibrada, y a la consecución del desarrollo integral de los estados, sus municipios se constituyen en importantes elementos de integración. Por eso el gobierno estatal ha propuesto a la luz del Artículo 115 de la Constitución Política Federal y de su respectiva constitución política, vigorizar sus municipios - en pleno respecto de sus autonomías". (23)

Se trata de coadyuvar al desarrollo de sus potencialidades económicas mediante el fortalecimiento de sus capacidades financieras y recaudatorias, y a través de diversos apoyos económicos y programas específicos hacer del municipio el verdadero promotor

del desarrollo. Al respecto, la estrategia central ubicada en las pequeñas comunidades de Tabasco obliga a considerar los impactos generados sectorialmente hacia el interior del estado, y a la identificación de su propio desarrollo con el crecimiento regional.

Al amparo de la descentralización de la vida nacional y estatal, las Entidades Federativas buscan una redistribución geográfica, económica y social más equitativa. Se trata de impulsar la producción con una estructura que satisfaga los requerimientos locales y que, al mismo tiempo, les permita beneficiarse de las economías regionales externas que se generen por el desarrollo recíproco de los diversos sectores de la producción (aunque casi siempre, armónicamente vinculados con el gobierno federal).

En suma, los Estados se han propuesto reforzar su aparato productivo con un carácter integral para poder generar empleos socialmente útiles; fortalecer el sector primario de su economía, apoyar a la micro, pequeña y mediana industria; propiciar la participación de los sectores público, privado y social en los planes y programas de desarrollo económico y social, turístico, agropecuario y general del Estado.

1.3.2.1 EL MUNICIPIO EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO.

Dentro de los Planes Estatales de Desarrollo la política de Fortalecimiento Municipal se encuentra inmersa en el apartado de la Estrategia del Desarrollo, donde la política del desarrollo municipal se manifiesta en los terrenos de la política económica, estructurándose en una política de sectorización municipal en dos expresiones generales:

- 1a. La generación de una capacidad productiva local apoyada en la organización ciudadana -cuyo vehículo más consistente es el Gobierno Municipal-.
- 2a. La coordinación estrecha de acciones complementarias entre los tres niveles de gobierno que, bajo el mismo cuerpo de ideas, permiten conocer la claridad de las instancias.

Es decir: de qué manera, cuándo, dónde y quiénes son los -- responsables de la ejecución de las obras y servicios públi--
cos en los Municipios del estado.

El requisito básico de la política de sectorización municipal -- es que las acciones de los tres niveles de gobierno sean conoci--
das por todos. Esto hace posible que los esfuerzos del sector -- público confluyan en una sola estrategia de desarrollo que evi--
ta duplicidad de funciones e incongruencias en el ejercicio del gasto público.

La sectorización municipal obliga a la racionalidad y a la cohe--
rencia. Su instrumentación es el resultado --manifiesto en pro-- gramas de coordinación interinstitucional en los tres niveles -- de gobierno-- de la descentralización de la vida nacional y del -- fortalecimiento municipal.

Sectorizar a los Municipios es abrir canales específicos para -- que los programas de desarrollo de los Estados se lleven a cabo en las respectivas jurisdicciones municipales, de acuerdo a la sectorización propia de la administración pública estatal. Condición indispensable de este instrumento es la eficaz coordi--
nación de acciones en el marco de los lineamientos asentados en el CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (antes CUD).

La uniformidad en la coordinación de acciones hace posible cono--
cer con precisión el origen de los recursos aplicables en la en-- tidad federativa, dando paso a su control y racionalización a -- través de medidas adecuadas que permitan, en un plazo breve, -- sectorizar la actividad económica de los Municipios del estado y, a la vez, regionalizar la actividad de los sectores, a fin de--
estar en condiciones de alcanzar el desarrollo integral mediante -- conjuntos sectoriales-subregionales incluidos en una misma es--
trategia que abarque al sector público que actúa en la entidad.

Con estos lineamientos, se erigen las siguientes consideracio--
nes generales de acción:

- Aplicar el CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (CODESOL, anterior--
mente CUD), como instrumento idóneo para hacer confluir tanto la inversión pública estatal como la emanada de las institu--
ciones federales que operan en los estados hacia necesidades

específicas de las Regiones y de sus Municipios.

- Controlar el origen y destino del financiamiento del desarrollo a través de las figuras técnico-operativas plasmadas en el CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL.
- Financiar el desarrollo municipal por medio de un conjunto -- sistematizado de acciones coordinadas que permitan dirigir -- los recursos federales y estatales en función de la estructura productiva.

La coordinación en la ejecución del Plan Nacional, del Plan Estatal y de los Planes Municipales, así como de los programas -- que de ellos se derivan son propuestos por el Ejecutivo Estatal a los Gobiernos Federal y Municipal, a través de los CONVENIOS DE DESARROLLO.

1.4 PLANEACION MUNICIPAL.

Con la finalidad de presentar objetividad en materia de planeación municipal se revisaron para este apartado diversas fuentes bibliográficas y documentales, las cuales proporcionaran los -- elementos básicos (planeación del desarrollo, proceso de planeación y plan municipal de desarrollo) para poder ubicar tan importante función del municipio, del Ayuntamiento y de su administración pública. De lo anterior se determina que: "La planeación es un instrumento de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las interrogantes siguientes: ¿qué vamos a hacer? ¿hacia donde queremos encaminarnos? ¿con qué recursos contamos? ¿quién o quiénes son responsables de la dirección? En este contexto, los Municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, sin embargo existen causas fundamentales que obligan a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma. La primera causa es de orden económico, pues no cuenta con los recursos suficientes para instrumentar un desarrollo autónomo; en segundo lugar existe el orden político, pues los municipios son componentes de un estado

nacional, por lo cual deben hacer suyas las políticas generales de desarrollo, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción, principalmente son de origen estatal y federal. Por -- las razones anteriores, la planeación municipal se caracteriza por ser dependiente de la planeación nacional... El espacio temporal de la planeación municipal es regularmente de tres años y está constituido por programas operativos anuales, esto no significa que no se puedan hacer planes de mayor alcance, aunque -- la renovación de las autoridades municipales cada tres años, -- significa una limitación de los planes a largo plazo... El establecimiento de la planeación municipal debe ser un proceso gradual y no una moda que pronto se deseché, tiene que ser de --- aproximaciones sucesivas, ya que la mayoría de los municipios -- mexicanos no cuenta con la capacidad técnica y los recursos para enfrentar las necesidades latentes, por lo que a veces el -- Plan Municipal se convierte en un documento de lamentación y no una actividad racional". (24)

La planeación es el instrumento que tiene la Administración Municipal para fijarse objetivos, estrategias, programas de trabajo y sus propias acciones de gobierno. Exige un desempeño eficiente, capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos, -- pues de nada vale un plan si no se tiene la capacidad para ejecutarlo.

A través de la planeación municipal se hace participar a la comunidad, a los distintos sectores y segmentos del municipio, en la definición de metas, en la integración de programas, en su ejecución, en su control y vigilancia continuos.

1.4.1 PLANEACION MUNICIPAL DEL DESARROLLO.

La planeación como principio democrático, es uno de los factores fundamentales para la modernización municipal, ello es, hacia una eficiente prestación de los servicios públicos esenciales a la comunidad, así como para una promoción integral del desarrollo al construir las obras públicas que para ello se requieran.

El artículo 115 de la Constitución Federal establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer el Municipio. En este ámbito recaen facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en los objetivos de la planeación, como son las de formular, aprobar y administrar planes de desarrollo.

El mismo artículo, fortalece la capacidad administrativa de los Ayuntamientos y el artículo 26 de la misma Constitución establece la norma en cuanto a la incorporación de los diferentes niveles de gobierno al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 26 precisa la normatividad de la planeación al encauzar las actividades de la administración pública, garantizando la participación social en la integración de planes y programas de desarrollo, establecer bases de coordinación intergubernamental en sus tres niveles; y obligar a las dependencias y entidades de la administración pública federal a elaborar sus programas de acuerdo a los planes de desarrollo, evitando el aislamiento de esfuerzos y ordenados jerárquicamente en torno al Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de la política de descentralización de la vida nacional, la administración municipal adquiere cada vez mayor importancia. La política de modernización municipal implica ampliar sustancialmente su capacidad técnica, administrativa y financiera.

La planeación es importante, ya que solo mediante el conocimiento de la situación actual del Municipio, con sus posibilidades, sus limitaciones y sus perspectivas, así como de la fijación de los objetivos y la orientación de las políticas, se podrá impulsar el desarrollo y la distribución de sus beneficios.

La modernización municipal pugna porque los Ayuntamientos dejen de cumplir únicamente una función de prestador de servicios públicos y de gestor. Sino que la adopción de técnicas de planeación y que la instrumentación y ejecución de un Plan de Desarrollo, lo conviertan en un verdadero promotor y protagonista del desarrollo en la vida de su comunidad.

A través de la planeación, los Ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieran para el desarrollo de proyectos productivos y sociales.

El propósito fundamental de la planeación municipal es fortalecer los instrumentos que intervienen en el desarrollo integral y que tiene como objetivo lo siguiente:

1. Apoyar el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas y promover la participación ciudadana en el Municipio.
2. Coadyuvar a una mayor integración de la estructura productiva orientada a satisfacer las necesidades del municipio y a contribuir al crecimiento de la economía estatal, mediante la reordenación de sus sectores productivos, el fortalecimiento de la infraestructura y la incorporación de sus comunidades al desarrollo municipal, estatal y nacional.
3. Buscar una mejor atención a las demandas sociales de la población en cuanto a las obras y servicios públicos municipales, educación, alimentación, salud, vivienda, equipamiento urbano, recreación y protección del medio ambiente.
4. Procurar un desarrollo urbano y rural equilibrado de los centros de población que conforman el Municipio.
5. Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatal y el propio, para lo cual existen los siguientes organismos e instrumentos de coordinación:

- COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO (COPLADE)
- COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (COPLADEM)
- CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (CODESOL, antes CUD)
- CONVENIO DE DESARROLLO ESTADO-MUNICIPIOS.
- PROGRAMAS NORMALES DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES.
- PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

1.4.1.1 COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.

Las leyes estatales de planeación establecen que a las administraciones de los Municipios del Estado les corresponde:

- Coordinar las actividades de la planeación municipal del desarrollo.
- Elaborar y aprobar el Plan Municipal de desarrollo en coordinación con el respectivo Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades municipales, estatales y federales; así como los planteamientos que se formulen por los sectores social y privado.
- Elaborar los programas operativos anuales y los programas especiales y sectoriales en los términos señalados en el párrafo anterior.
- Verificar, periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de la administración municipal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo Municipal.

El COPLADEM, es la única instancia para hacer compatibles, en el ámbito municipal, los esfuerzos y acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el marco de la planeación democrática.

El Sistema Municipal de Planeación Democrática se integra, por lo general, de la siguiente manera:

- * Planes y Programas a nivel Municipal.
- * Plan Municipal de Desarrollo.
- * Programas Operativos Anuales.
- * Programas Sectoriales Municipales.
- * Programas Federal y Estatal para el Municipio.
- * Convenios de Coordinación entre los Sectores Público, Privado y Social a Nivel Municipal.
- * Programas Delegacionales de Desarrollo.

El COPLADEM se integra de la siguiente manera:

- Un PRESIDENTE, que es el Presidente Municipal.
- Un COORDINADOR, que es el responsable del área encargada del desarrollo social del municipio, o el homólogo de esta.
- Un ASESOR TECNICO, que es un funcionario designado por la delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado (El DELEGADO de la SEDESOL).
- Los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal que desempeñen funciones en el Municipio.
- Los TITULARES de las Dependencias y Paramunicipales de la Administración Pública Municipal.
- Los REPRESENTANTES de las organizaciones de los sectores social y privado, cuyas acciones se desarrollen en el Municipio (Consejos de Colaboración Municipal, Juntas de Vecinos, Comités de Desarrollo Comunitario, etc).

El COPLADEM es un foro de consulta y participación municipal en el que la población expresa sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas que de él se deriven.

El COPLADEM debe permitir avanzar en el proceso de descentralización de los recursos federales y estatales hacia los Municipios, ya que es en su seno, donde se concerta la inversión pública que se aplicará en el Municipio.

1.4.1.2 CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la coordinación entre la Federación y los Estados se llevará a cabo a través del CONVENIO UNICO DE DESARROLLO, actualmente denominado CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL, y del cual se ha hecho referencia sobre las instancias federales y estatales encargadas de configurarlo en este mismo capítulo.

El CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL, es el elemento regulador de - las acciones coordinadas entre el gobierno federal y los gobier - nos estatales; así, se convierte el CODESOL en el instrumento - jurídico, administrativo y financiero mediante el cual la fede - ración canaliza la inversión pública al gobierno estatal; dicho convenio se firma año con año entre el Ejecutivo Federal y el - Ejecutivo Estatal.

El CODESOL contiene diversos programas mediante los cuales la - Federación transfiere al estado y a los Municipios, recursos fi - nancieros para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los - tres niveles de gobierno.

Los programas correspondientes al CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL son los siguientes:

- PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL.
 - * DE COORDINACION.
 - * DE CONCERTACION SOCIAL.
 - * DE COORDINACION ESPECIAL.

Los recursos que por medio del CODESOL se destinan a estos pro - gramas, son canalizados principalmente al impulso de:

- EDUCACION.
- SALUD.
- VIVIENDA.
- EQUIPAMIENTO URBANO.
- ELECTRIFICACION.
- PROYECTOS PRODUCTIVOS.
- EMPLEO.
- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

1.4.1.3 CONVENIO DE DESARROLLO ESTADO-MUNICIPIOS.

Este Convenio debe ser celebrado por el Gobierno del estado con sus Municipios para transferir recursos, realizar acciones y -- obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal. Los compromisos derivados de este tipo de Convenio se ejecutan de manera coordinada, atendiendo la descentralización de recursos en apoyo principalmente a:

- PROGRAMAS MUNICIPALES DE INVERSION.
- PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD CON PARTICIPACION CIUDADANA.
- PROGRAMAS DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Los Convenios de Desarrollo Estado-Municipios son instrumentos y representan un mecanismo importante del fortalecimiento municipal -- así como de colaboración entre el Gobierno del estado y los Municipios.

1.4.1.4 PROGRAMAS NORMALES DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES.

Es importante para la planeación del desarrollo municipal que - exista una adecuada comunicación y coordinación con las representaciones de las dependencias federales en el Estado; ya que el Ayuntamiento debe estar enterado de todas aquellas acciones que se vayan a realizar en el territorio municipal, pero además es de trascendencia tener conocimiento de las inversiones públicas que se pretenden realizar en su municipio, ya que solo de esta forma la administración municipal podrá tener la posibilidad de concertar e inducir la mejor manera de que esta inversión pública contribuya al fortalecimiento del desarrollo integral del municipio y al logro de los propósitos y objetivos de la administración municipal.

Es pues, de vital importancia que el Ayuntamiento conozca a tiempo la programación de inversiones y los proyectos de obras que vayan a realizar dichas dependencias federales para que con anticipación y responsabilidad institucional pueda participar - en estas acciones, mayormente si éstas generan un impacto directo sobre los servicios públicos municipales.

1.4.2 PROCESO DE PLANEACION MUNICIPAL.

El proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que en el corto, mediano y largo plazo (del periodo del Gobierno Municipal -3 años-) permite formular, instrumentar y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo y los diversos programas - derivados del mismo; las etapas que comprende son:

- FORMULACION
- VALIDACION
- EJECUCION
- CONTROL Y SEGUIMIENTO
- EVALUACION.

1. FORMULACION:

Consiste en el conjunto de actividades a desarrollar, para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo.

Las etapas que comprende son las siguientes:

- 1a. Elaboración de diagnóstico económico y social para conocer y analizar las potencialidades, la problemática y situación real de las necesidades del Municipio.
- 2a. Definición de objetivos y prioridades para señalar, que es lo que se requiere lograr y lo que es más urgente o necesario.
- 3a. Señalamiento de estrategias y políticas a seguir, para establecer como y de que manera se lograrán los objetivos propuestos.
- 4a. Especificación de las áreas o partes del plan que deberán ser coordinadas por los responsables de su elaboración.
- 5a. Compatibilización del programa operativo anual (incluyendo sus metas) con el Plan Municipal de Desarrollo.
- 6a. Definición de los responsables de la elaboración del Plan Municipal, así como los recursos necesarios para ello.

2. VALIDACION:

Una vez elaborado el Plan, corresponde al Ayuntamiento, en Sesión de Cabildo, analizar el contenido de éste y discutir la posibilidad de llevarlo a cabo, para finalmente proceder a su aprobación.

El Plan deberá ser publicado en el periodico, gaceta, diario o boletín oficial del estado.

3. EJECUCION:

En esta etapa las líneas de acción establecidas en el Plan se traducen en acciones concretas, mediante el Programa Operativo Anual (El Programa Operativo Anual es el "instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la planeación nacional, estatal y municipal- del desarrollo económico y social del país, estado o municipio, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros". (25)) que será llevado a cabo para tal efecto.

Para esto se hace necesario que los responsables de su ejecución procuren que sus actividades se apeguen a lo establecido en el Plan.

La planeación municipal debe conllevar a la instrumentación de acciones concretas propiciando la participación del sector público en sus tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado del Municipio.

La planeación debe fijar orientaciones generales, señalar compromisos municipales para modificar la situación actual, mantener la flexibilidad para adecuar los instrumentos y enfrentar situaciones inesperadas conservando la dirección que fué originalmente trazada. En este proceso los instrumentos de la obligación, coordinación, concertación e inducción tienen un papel importantísimo.

La vertiente de OBLIGACION, establece la obligación a todas las dependencias de la administración pública municipal de orientar sus acciones a la consecución de los objetivos planteados, así como la aplicación de los lineamientos de acción que se establecen en el Plan.

La vertiente de COORDINACION, debe procurar las acciones que -- realicen los gobiernos tanto federal como estatal con el gobierno municipal en materia de planeación fortalezcan el logro de -- los objetivos nacionales, estatales y municipales, en el marco de los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación democrática.

La vertiente de CONCERTACION, debe impulsar que de acuerdo a -- los lineamientos de la planeación municipal se concerten acciones conjuntas entre el gobierno municipal y los sectores social y privado, los cuales comprometerán a los tres sectores en la -- consecución del desarrollo integral del Municipio.

La vertiente de INDUCCION, debe de definir políticas que motiven y desaten la energía y creatividad de los particulares y -- grupos sociales hacia determinadas acciones que se orienten conforme a los lineamientos de planeación municipal.

4. CONTROL Y SEGUIMIENTO:

El control y seguimiento consiste en un conjunto de acciones a través de los cuales se identifica el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido.

5. EVALUACION:

En esta etapa se hace una valoración de los resultados de la -- planeación municipal. La evaluación debe hacerse durante la ejecución del Plan y una vez terminado éste, para saber si los objetivos propuestos se lograron.

1.4.3 PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.

El Plan Municipal de Desarrollo es el documento rector de las acciones de la Administración Pública Municipal.

Es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación municipal. En él se presenta el Programa de Gobierno del Ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio.

Sus objetivos y estructuras se definen de acuerdo a los principios del Sistema Nacional y Estatal de Planeación y con los mecanismos de consulta popular en los Municipios.

En este Plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del Municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el Gobierno Municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el Ayuntamiento elabora para el período de un año de administración municipal.

Cabe destacar que el Plan de Desarrollo Municipal es también el "documento de la etapa de formulación del Sistema Estatal de Planeación Democrática que precisa los objetivos generales, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral de los Municipios del Estado". (26)

I. ESTRUCTURA DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.

La estructura del Plan Municipal de Desarrollo puede ser la siguiente:

- I. PRESENTACION.
- II. INTRODUCCION.
- III. DIAGNOSTICO.
- IV. OBJETIVOS.
- V. POLITICAS.
- VI. ESTRATEGIAS.

VII. LINEAMIENTOS DE ACCION SECTORIALES.

VIII. INSTRUMENTACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION.

II. CONTENIDO.

Por su parte el contenido debe referirse a los siguientes aspectos:

1o. DIAGNOSTICO MUNICIPAL.

El propósito del diagnóstico municipal es básicamente el de conocer la situación actual del Municipio, el de los recursos y problemas, de las carencias, reservas y posibilidades de desarrollo.

Abarca los renglones relacionados al medio físico y sus aspectos geográficos, fisiográficos, climatológicos, hidrológicos y edafológicos; comprende los aspectos de la dinámica de la población y de los renglones de educación, salud, vivienda como parte integrante del sector social; se desarrollan también dentro del diagnóstico los aspectos de infraestructura, servicios públicos, ecología y medio ambiente, -- así como el análisis del sector productivo de la economía municipal.

2o. DEFINICION DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN.

De los resultados del diagnóstico, surge la necesidad de establecer guías que indiquen las acciones, obras y servicios que se deben realizar, definiendo se aplicación inmediata y el impacto que causarán en la vida económica del Municipio.

Un objetivo es el fin o meta que se pretende alcanzar, ya sea a través de la realización de una sola operación o de todo el funcionamiento del Municipio. Así, las características de los objetivos del Plan Municipal son, entre otras, las siguientes:

- Fija las prioridades a realizar para el desarrollo del Municipio.

- Identifica y jerarquiza las funciones que tendrá que realizar un Órgano o todo el conjunto de Órganos de la Administración Pública Municipal.
- Proporciona elementos de juicio para fundamentar políticas y acciones, tendientes a integrar el desarrollo municipal al estatal o nacional.
- Permite establecer puntos de referencia para evaluaciones futuras.
- Contribuye a obtener una base para la programación y presupuestación posterior.

3o. TEMPORALIDAD Y ALCANCE.

El Ayuntamiento, de acuerdo con las características especiales que señale la Ley de Planeación de cada Estado y en su caso, su Reglamento de Planeación Municipal, elaborará el Plan de Desarrollo Municipal que tendrá un horizonte en el mediano plazo, es decir, con la temporalidad de tres años, lapso de la Gestión Administrativa Constitucional Municipal y en algunos casos podrá contener proyecciones que se consideren importantes para el futuro desarrollo del municipio.

Los programas municipales son anuales, elaborados de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo.

Así mismo corresponderá a los Ayuntamientos establecer las relaciones de los programas con sus presupuestos de egresos.

El ámbito de aplicación del Plan y los Programas Municipales es el propio Municipio y contiene los mecanismos de coordinación con el Plan de Desarrollo del Estado.

Esta coordinación tendrá por objeto:

- Estimular el desenvolvimiento armónico de las comunidades municipales, integrándolas a un esfuerzo colectivo que propicie el desarrollo integral del Municipio con el Estado y la Federación.
- Procurar la congruencia de las acciones gubernamentales en el Municipio.

- Lograr la autosuficiencia económica y financiera de los Ayuntamientos, a fin de poder estimular el desarrollo económico y social del Municipio.

4o. POLITICAS Y ESTRATEGIAS.

Las políticas y estrategias para el desarrollo integral del Municipio, dentro de los términos regionales y sectoriales, habrán de ser congruentes y complementarias con los lineamientos marcados por el Plan Estatal y enmarcadas por el Plan Nacional de Desarrollo.

Integrar al Municipio en el desarrollo nacional y su fortalecimiento como ámbito de gobierno más cercano a la comunidad, son principios fundamentales para la construcción de un país más justo y democrático. Por lo tanto, los planes y programas municipales buscan también la reordenación económica y la modernización de la vida nacional, propiciando el cambio estructural y el rescate y la consolidación productiva, fomentando además la infraestructura del crecimiento.

En otras palabras, las líneas de acción a seguir por los Ayuntamientos son acordes con los grandes propósitos nacionales, siendo más específicas y concretas por su dimensión y cercanía con la población.

Tanto la correspondencia y congruencia del objetivo de lo que queremos ser y/o de lo que queremos lograr a nivel nacional, estatal y municipal, como las perspectivas resultantes del diagnóstico, nos permiten establecer o definir los propósitos de la comunidad en relación con la realidad económica y social del propio Municipio, para promover y alcanzar el desarrollo integral.

Los propósitos del desarrollo municipal que se obtengan de este ejercicio de síntesis y análisis, nos darán el objetivo de desarrollo así como los lineamientos o los señalamientos que se requieren para la consecución del objetivo que se fije.

El fijar estos lineamientos permitirá definir a su vez los mecanismos y estructuras que se requieren para alcanzar el objetivo municipal, empleando en forma adecuada los recursos de todo tipo: financieros, humanos, técnicos y materiales que puedan ser utilizados en el esfuerzo por lograr un avance o desarrollo equilibrado e integral del Municipio.

50. INSTRUMENTACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION.

En esta parte del Plan se definen los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que se garantice su buen cumplimiento.

Es muy importante que en la elaboración del Plan Municipal - de desarrollo se tomen en consideración las necesidades y - opiniones de la comunidad y las autoridades para lograr que las soluciones planeadas por el Ayuntamiento sean congruentes con los problemas a atender.

III. ESTRATEGIA OPERATIVA.

Los mecanismos y estructuras que se pretenden utilizar, están - dados con base en las políticas o líneas de acción que sirven - como guía dentro del proceso de desarrollo municipal.

- POLITICA DE FINANCIAMIENTO O DE INGRESO.

Esta política es un elemento fundamental en la estructuración del Plan y posteriormente de los programas municipales, porque permite entre otros, lo siguiente:

- * Definir las posibilidades reales del gasto.
- * Indicar e inducir el origen y monto disponible de recursos económicos para solventar la instrumentación del Plan o Programa Municipal.
- * Identificar las posibles fuentes de captación de recursos.

También conviene recordar que juega un papel importante como palanca promotora del desarrollo y/o de la redistribución del ingreso y de la carga pública entre la población y los diferentes ámbitos de gobierno.

- POLITICA DE GASTO PUBLICO.

Como resultado tanto del centralismo como de la dependencia económica de los Municipios con respecto a las participaciones federales y estatales, en la definición de los techos financieros o límites de ingresos del Municipio se originan diversos efectos que limitan la instrumentación democrática en el Plan o Programa Municipal. Esta situación se refleja en la ausencia real de los Ayuntamientos en la definición del gasto.

Un elemento relevante a instrumentar como política es la conveniencia de establecer, obligatoriamente, el programa operativo anual municipal (POAM) y el presupuesto por programa.

Es necesario vincular el gasto público municipal con los objetivos y metas de los planes y programas, es decir, se requiere establecer objetivos y metas realistas en el marco de la planeación municipal para lograr que el presupuesto municipal se convierta en una eficaz palanca de desarrollo y promotora del cambio social al inducir los esfuerzos de la comunidad al logro de los objetivos señalados.

Establecer claramente en que se gastan los recursos financieros, sin olvidar el vincularlos con el porque, es una política de gasto público que facilita la concertación, participación y cooperación de todos los sectores sociales con el esfuerzo del Ayuntamiento por mejorar el nivel y las condiciones de vida de la comunidad.

La política de gasto público esta en estrecha relación con la política de financiamiento, por lo cual debe existir entre ambas una plena congruencia.

IV. APROBACION.

La formulación del Plan Municipal de Desarrollo es competencia del COPLADEM. La aprobación del Plan es competencia exclusiva del Ayuntamiento, quien a su vez determinará las unidades administrativas responsables de su ejecución, evaluación y control. Una vez aprobado y publicado el Plan, se procederá a elaborar los programas, a través de los cuales se instrumentará.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Manual de Planeación del Desarrollo Municipal, en "Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal". -- Coedición INAP-BANOBAS. México. 1a. edición. 1987. p.86.
2. Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades. S.P.P. México. 1989. p.63.
3. Manual de Planeación del Desarrollo Municipal...op.cit. Ibid
4. Glosario de Programación-Presupuestación. S.P.P. México 1984 p.87. (Podemos anotar el costo-beneficio institucional y la actividad-recurso-costos-tiempo, como elementos conceptuales).
5. Ley de Planeación. "Artículo 2". (D.O.F. 5-I-1983)
6. Ibidem... "Artículo 20".
7. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. "Artículo 20". D.O.F. 4-VI-1992.
8. Ley de Planeación...op.cit. "Artículo 6".
9. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social... op.cit. "Artículo 12".
10. Manual de Planeación del Desarrollo Municipal...op.cit. Ibid
11. Gómez Collado, Roberto y Albarrán Cruz, José Luis. "El PND - 1989-1994 y las relaciones de coordinación Federación-Estado", en Revista Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Nros. 34-35. Ediciones INAP. México 1989. pp.13-14.
12. Quiroga Leos, Gustavo. "La Política de Modernización Municipal en el PND", en Revista Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal...op.cit. p.26.
13. Ibidem.

14. Ibid... p.27.
15. Ibid... p.29.
16. Ibid... pp.30-31.
17. Ley Estatal de Planeación del Estado de Tabasco. "Artículo 2" (Poder Ejecutivo Estatal. 8-VII-1983)
18. Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. "Artículo 2o. Fracción V". (P.O.P. 31-XII-1983)
19. Ley Estatal de Planeación del Estado de Tabasco. "Artículo 3" ...op.cit.
De igual forma, Gustavo Martínez Cabañas cita que: "El antecedente de la función de Planeación Estatal la encontramos en el Estado de Nuevo León al crearse el Consejo Local de -- Economía el 18 de agosto de 1933; a partir del 23 de junio - de 1971, en que por instancias del Ejecutivo Federal se crea el primer Comité Promotor del Desarrollo Económico en el Estado de Yucatán, la función de la planeación es inherente a la administración local. Sin embargo, esta función se puede situar en dos instancias: la primera de coordinación con --- otros ámbitos de gobierno a través de los COPRODES y después COPLADES y, la segunda, la planeación propiamente dicha, a - cargo de dependencias expofeso para ello, tales como las Se cretarías o Direcciones llamadas: de Planeación, de Desarrollo de Fomento Económico..."; en "La Administración Estatal y Municipal de México"...op.cit. pp.68-69.
20. Manual de Planeación del Desarrollo Municipal...op.cit. pp. 24-25.
21. Guía Técnica No. 10. "La Planeación del Desarrollo Municipal" Ediciones INAP-CEDAM. Serie Guías Técnicas. México. 1a. edición. 1985. pp.11-12.

22. Manual de Planeación del Desarrollo Municipal... op.cit. --
p.39.
23. Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988. Gobierno del Estado -
de Tabasco. p.45.
24. Martínez Cabañas, Gustavo... op.cit. pp.129-130.
25. Manual de Planeación del Desarrollo Municipal... op.cit. --
p.86.

DOCUMENTOS CONSULTADOS.

BIBLIOGRAFICOS:

- Autores Varios. "Administración y Servicios Públicos", en Colección de Estudios Municipales No.2. Editado por el Centro - Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México. 1a. edición. 1985. 175p.
- Autores Varios. "El Estado y el Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo", en "Gaceta Mexicana de Administración Pública - Estatal y Municipal". Ediciones INAP. México. Nos. 34-35. 1989. 150p.
- Autores Varios. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en Revista de Administración Pública. Ediciones INAP. México. Nos. 55-56. 1983. 549p.
- Autores Varios. "La Vertiente Regional de Planeación", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. México. Nos. 10-11. 1984. 269p.
- Bravo Ahuja, Victor E. (Coordinador) "Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública", en Colección de Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Editorial Diana. México. 1a. edición. 1989. 382p.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Planeación Democrática". Ediciones INAP. México. 1a. edición. 1983. 143p.
- Gamix Parral, Máximo N. "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas"... op.cit.
- Gobierno del Estado de Baja California Sur. "Lineamientos Generales para la Planeación del Desarrollo Municipal". Coedición Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Gobierno del Estado. La Paz. B.C.S. Septiembre de 1990. 46p.

- Guía Técnica "La Planeación del Desarrollo Municipal". Ediciones INAP. México. Serie Guías Técnicas No.10. 1985. 34p.
- Manual de Administración Municipal, en Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coedición INAP-BANOBRAS. México. 1a. reimpresión. 1989. 150p.
- Manual de Planeación del Desarrollo Municipal, en Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coedición INAP-BANOBRAS. México. 1a. edición. 1987. 136p.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México"... op.cit. 212p.
- Memoria del Encuentro de Presidentes Municipales. "Ciudades en Expansión". H. Ayuntamiento de Guadalajara, Jal. 1985. 309p.
- Ochoa Campos Moises. "La Reforma Municipal"... op. cit.
- Olmedo Carranza, Raúl. "El Desafío Municipal", en Colección De democratización Integral. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México. 1a. reimpresión 1985. Vol. I. 317p.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal"... op.cit.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Programación-Presupuestación". México. 1984. 110p.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades". Oficialía Mayor. México. 1988. 94p.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Planeación Democrática". Editorial Fondo de Cultura Económica. Colección Cuadernos de Renovación Nacional Vol. III. México 1a. edición. 1988 144p.

LEGISLATIVOS:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...op.cit.
- Ley de Planeación. D.O.F. 5-I-1983.
- Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1a. edición. 1989. 143p.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. D.O.F. 4-VI-1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. D.O.F. 24-II-1992.
- Iniciativa de Reformas, Adiciones y Derogación de Diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. DOC.LV/002/9. P.O(II). 22-IV-1992.
- Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur.
- Ley de Planeación del Estado de México. Gaceta del Gobierno -- del Estado. 17-I-1984.
- Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. P.O. No. 35. 2-V-1986.
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. Poder Ejecutivo Estatal. 31-XII-1983.
- Ley Orgánica de Planeación del Estado de Quintana Roo. P.O.E. 9-VI-1986.
- Ley de Planeación Estatal del Estado de Tabasco. Poder Ejecutivo Estatal. 8-VII-1983.

- Plan de Gobierno 1988-1994. Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chis. 8-XII-1988. 135p.
- Plan Estatal de Desarrollo. Jalisco 1989-1985. Gobierno del Estado. Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico del Estado. Guadalajara, Jal. 1989. 259p.
- Plan de Desarrollo Integral 1992-1997. Gobierno del Estado de Queretaro. 1992.
- Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Publicaciones del Gobierno del Estado. Villa Hermosa, Tab. 1983. 88p.
- Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit... op. cit.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Queretaro... op.cit.
- Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas... op.cit.
- Plan Municipal de Desarrollo 1989-1991. Gobierno del Municipio de-Carmen, Campeche. Abril de 1989. 35p.

C A P I T U L O I V .

PROCESO GENERAL DE ADMINISTRACION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL

Una de las estrategias fundamentales de la presente investigación, se encamina a plantear las obras públicas con arreglo a las prioridades que impone el desarrollo económico y social del municipio, - así como la de proporcionar las consideraciones y los lineamientos generales para que se ejerza adecuadamente el gasto público municipal en función de esas prioridades, con el fin de racionalizar la aplicación de los recursos con los que cuenta, y obtener al máximo su aprovechamiento.

Desde el inicio de este trabajo se han generado varias medidas a - considerar para incorporarlas al proceso de modernización de la -- gestión administrativa municipal, buscando en primera instancia, y como el planteamiento base, los mecanismos jurídicos adecuados para el cumplimiento de este objetivo; puesto que vivimos en un Estado de Derecho que encuentra sustento y apoyo en la ley, la que nos permite el logro de los propósitos de actuar en forma consciente y responsable para garantizar la prevalencia de las instituciones.

El gasto público como instrumento de política económica y social, debe permitir la satisfacción de los requerimientos municipales de obras y servicios públicos. Los presupuestos anuales de egresos de las entidades federativas y sus municipios consignan recursos importantes destinados a obras públicas, por ende, la aplicación del gasto público debe estar encaminada a la consecución de los propósitos señalados, con tal nitidez que permita resolver los requerimientos sociales.

La mayoría de las 31 Constituciones Políticas Locales guardan concordancia con el Artículo 134 de la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos, donde se dispone que los contratos que - tengan que celebrarse para la ejecución de las obras públicas, ---

serán adjudicados en concurso público, mediante convocatoria, en la que se presenten propuestas en sobres cerrados, que se habrán en junta pública, con las excepciones que la ley reglamentaria, que para ello se emita, establezca.

Dicho precepto en las Constituciones Políticas Estatales consagra el principio de la licitación pública en materia de contratación de obras, el cual permite garantizar al Estado y sus Municipios la mejor inversión de sus recursos económicos y al mismo tiempo, el que los servidores públicos estatales y municipales se ajusten a una normatividad que subordine los intereses particulares o de grupos, al interés general.

Para hacer posible la aplicación de este principio se ha hecho necesario reglamentar el dispositivo constitucional mencionado, mediante la instauración de la Ley Estatal de Obras Públicas, la que establece los supuestos o requisitos conforme a los cuales podrán contratarse por parte de las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos del Estado, la ejecución de obras y la contratación de los servicios y suministros relacionados con las mismas; llenándose así el vacío legal existente en materia de Obras Públicas en las Entidades Federativas y sus respectivos Municipios.

Toda obra pública debe ajustarse a un proceso general de administración, antes de que entre en operación como servicio inmobiliario; de igual forma debe ajustarse a un sistema de planeación democrática, así como a políticas y prioridades que imponen la planeación nacional, estatal y municipal. Dichas obras deben introducirse a un esquema de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, que les permita tener un aprovechamiento más racional de los recursos económicos federales, estatales y municipales.

Es indispensable recalcar que la normatividad emitida por el Gobierno Estatal y Municipal en materia de obras públicas, tiene por objeto regular el gasto, las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública, que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como los Ayuntamientos de los Municipios del Estado.

1. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES: LEY ESTATAL DE OBRAS PUBLICAS Y REGLAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS.

La regulación de las inversiones para la obra pública y los medios a través de los cuales se materializa, son de importancia y trascendencia por el impacto que representan en las Entidades Federativas y sus Municipios. La vigilancia y autorización del ejercicio del gasto público requiere en lo que hace a las acciones de obras públicas, un marco jurídico adecuado, que se base en los principios y políticas de atención a la prestación de los servicios públicos.

En razón de lo anterior las Leyes Estatales de Obras Públicas así como los Reglamentos Municipales en materia, coadyuvan a la optimización de la calidad de las obras públicas; a la prioridad de su realización; al rendimiento de las inversiones y a su oportuna ejecución. En suma, a las estrategias, métodos y técnicas para las que sean proyectadas.

Estas disposiciones contemplan un esquema normativo que permite establecer una congruencia y uniformidad en las diversas fases relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición, control, vigilancia y supervisión de las obras públicas, sin que ello implique limitación a las funciones y atribuciones de la Administración Pública Estatal y de los Gobiernos Municipales, que deban ajustarse a las disposiciones de dichos fundamentos jurídicos. Además se establece la política y mecanismos de corresponsabilidad en el ejercicio del gasto destinado a la inversión de obras públicas, y se consigna un sistema de regulación de la obra pública, de tal manera que se simplifique el procedimiento administrativo en materia, con la finalidad de imprimir agilidad y flexibilidad a estas acciones.

A continuación se enuncian los principales aspectos que deben ser tomados en cuenta por los Ayuntamientos y sus respectivas administraciones Públicas para la realización y administración de los Proyectos de Obra y de las Obras Públicas mismas del Municipio, considerados en las Leyes Estatales de Obras Públicas y en los Reglamentos Municipales en materia:

1.1 LEY ESTATAL DE OBRAS PUBLICAS.

I. DISPOSICIONES GENERALES.

- El gasto de la Obras Públicas se sujetará a los presupuestos -- anuales de egresos del Municipio, así como, en su caso, a las -- disposiciones de la Ley Orgánica de Egresos de los Municipios -- del Estado y en lo conducente a la Ley de Obras Públicas Esta-- tal.
- Los contratos de servicios relacionados con la Obra Pública, que celebren los Ayuntamientos, estarán sujetos en lo conducente, a las disposiciones de la L.E.O.P.
- La aplicación de la L.E.O.P. en los Municipios corresponde a los Ayuntamientos; los cuales dentro de sus competencias, expedirán las normas y las disposiciones administrativas que para la apli-- cación de la L.E.O.P. deberán observarse en la contratación y -- ejecución de las obras.
- La ejecución de Obras Públicas estará sujeta a las disposiciones de la L.E.O.P. y a los Convenios que se celebren, con cargo to-- tal o parcial a fondos Estatales y Municipales; y cuando se eje-- cuten Obras Públicas con cargo total o parcial a fondos aporta-- dos por la federación, por vía de los Convenios que celebre el - Ejecutivo Estatal con el Ejecutivo Federal, estarán sujetas a -- las disposiciones de la L.O.P. de la Federación.
- Corresponde a los Ayuntamientos ejecutar Obras Públicas de los - Municipios, las que podrá realizar por contrato o por administra-- ción.
- Cuando los Municipios vayan a realizar Obras con cargo a fondos estatales total o parcialmente, y sus respectivos Ayuntamientos cuenten con los elementos, recursos y organización necesarios pa-- ra ejecutar obras, ya sea por contrato o por administración, és-- te requerirá de la autorización del Ejecutivo Estatal, a través de la Dependencia encargada del Desarrollo Urbano y las Obras Pú-- blicas de la Entidad.

- Cuando por las condiciones especiales de la obra se requiera de la intervención de dos o más Ayuntamientos, quedará a cargo de cada uno de ellos la responsabilidad sobre la ejecución de la -- parte de la obra que le corresponda, sin perjuicio de la responsabilidad que, en razón de sus atribuciones, tenga la encargada de la planeación y programación del conjunto.
- * Previamente a la ejecución de estas obras, se deberá establecer Convenios donde se especifiquen los términos para la coordinación de las acciones de los Ayuntamientos que intervengan.
- Los Ayuntamientos formularán un inventario de la maquinaria y -- equipo de construcción a su cuidado o de su propiedad, y lo mantendrán actualizado.
Los Ayuntamientos llevarán el Catálogo y Archivo de los estudios y proyectos que realicen sobre la Obra Pública.
- La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen:
 - I. El Gobierno Estatal.
 - II. Los Ayuntamientos.
 - III. Los Organismos Descentralizados del estado.
 - IV. Las Empresas de participación estatal en los que el gobierno del estado o los Ayuntamientos sean socios, y
 - V. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno del estado o los Ayuntamientos.

II. PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION.

- En la Planeación de las Obras Públicas los Ayuntamientos, en lo que les corresponda, deberán:

1. Ajustarse a las políticas, objetivos y prioridades señalados en los Planes Municipales; así como en aquellos que establece el Gobierno del Estado, en observancia de las normas y lineamientos que de ellos se deriven.
2. Jerarquizar las mismas en función de las necesidades del Estado y del beneficio económico y social, así como ecológico que representen.
3. Respetar las disposiciones legales.
4. Prever los requerimientos de áreas y predios para la Obra Pública, previa consulta con la dependencia municipal encargada del desarrollo urbano, para que ésta, en ejercicio de sus atribuciones determine su conveniencia y viabilidad.
Asimismo, observar las declaraciones de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, que se hubieren hecho conforme a lo dispuesto por las leyes en materia.
5. Considerar la disponibilidad de los recursos con relación a las necesidades de las mismas.
6. Prever las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones necesarias para poner aquellas en servicio, estableciendo las etapas que se requieran para su terminación.
7. Considerar la tecnología aplicable, en función de la naturaleza de las obras, y la selección de materiales, productos, equipos y procedimientos de tecnología nacional preferentemente que satisfagan los requerimientos técnicos y económicos del proyecto.

8. Tomar en cuenta preferentemente, el empleo de los recursos humanos y la utilización de los materiales propios de la región donde se ubiquen las obras.

9. Prever los efectos y consecuencias sobre las condiciones ambientales. Cuando éstas pudieran afectarse, los proyectos de berán incluir, si ello fuere posible, lo necesario para que se preserven y restauren las mismas y los procesos ecológicos.

- Los Ayuntamientos elaborarán los programas de obras públicas y sus respectivos presupuestos, con base a las políticas, objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo del Estado y Municipios considerando:

1. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.
2. Las acciones que se han de realizar y los resultados previsibles.
3. Los recursos necesarios para la ejecución, calendarización física y financiera y los gastos de operación.
4. Las unidades responsables de su ejecución; y
5. Las demás provisiones que deban tomarse en consideración, según la naturaleza y características de la obra

Asimismo, los programas y presupuestos deberán incluir las acciones y recursos para llevar a cabo el proceso de planeación y de programación y presupuestación de las obras.

Los programas de Obra Pública, indicarán las fechas previstas de iniciación y terminación de todas sus fases, considerando -- las acciones previas a su iniciación y las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse.

Los Ayuntamientos remitirán sus programas de Obra Pública al Gobierno del Estado a través de la dependencia encargada del desarrollo urbano, para verificar su congruencia con el P.E.D.

- Son elementos de la Obra Pública, las investigaciones, asesorías especializadas, los estudios y proyectos técnicos y de preinversión, así como los servicios profesionales de supervisión y dirección técnica que se requieran.
- En la programación de la Obra Pública los Ayuntamientos preverán la realización de estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y las normas y especificaciones de construcción aplicables.
- Los Ayuntamientos, dentro de su programa, elaborarán los presupuestos de cada una de las Obras Públicas que deban realizar, -- distinguiendo las que se han de realizar por contrato de las que se harán por administración. Los presupuestos incluirán, según el caso, los costos correspondientes a:
 1. Los proyectos arquitectónicos y de ingeniería, las investigaciones, asesorías, estudios y servicios profesionales que se requieran.
 2. La regularización y adquisición de la tierra.
 3. La ejecución, si ésta se va a realizar por contrato. En caso de que la obra se vaya a realizar por administración, se indicarán los costos de financiamiento de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipo o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, así como los indirectos de la obra.
 4. Las obras de infraestructura complementarias que requiera la obra.
 5. Las obras relativas a la preservación, restauración, mejoramiento de las condiciones ambientales.
 6. Los trabajos de conservación y mantenimiento ordinario, preventivo y correctivo.
 7. Las demás provisiones que deban tomarse en consideración según la naturaleza y características de la obra.
- En el caso de obras cuyo plazo de ejecución rebase un ejercicio presupuestal, deberá determinarse tanto el presupuesto total de la obra, como los relativos a los ejercicios de que se trate.

III. PADRON DE CONTRATISTAS ESTATAL Y MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS

Aún cuando la Ley de Obras Públicas de la Federación le fueron derogados los artículos 19, 20, 20 Bis, 21, 22, 23, 24 y 25, correspondientes a la regulación del Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, el día 18 de julio de 1991; algunos de los Gobiernos Estatales aún consideran en sus Leyes de Obras Públicas lo relativo al Padrón de Contratistas Local.

Aquí cabe hacer la aclaración, que cuando los gobiernos estatal y municipal realicen obras con cargo total o parcial al presupuesto de egresos de la federación, se registrarán por la Ley de Obras Públicas de la Federación, y no deberán considerar padrón alguno para fijar criterios y procedimientos de las personas físicas o morales que participen como contratistas.

Cuando el gobierno estatal y municipal realicen obras con cargo total o parcial al presupuesto de egresos estatal se registrará por lo que dicte la Ley de Obras Públicas Local, así como los Reglamentos Municipales de Obras Públicas.

- La dependencia estatal encargada de la planeación, programación y presupuesto del estado será quien tenga a su cargo el Padrón de Contratistas Local, y fijará los criterios y procedimientos para la clasificación de las personas físicas o morales inscritas en él, de acuerdo a su especialidad y capacidad técnica y económica.

La propia dependencia es la encargada de hacer del conocimiento de los Ayuntamientos de las personas registradas en el Padrón.

- Los Ayuntamientos sólo podrán celebrar contratos de obra pública o servicios relacionados con la misma, con las personas inscritas en el Padrón, con excepción cuando se trate de trabajos de mantenimiento de equipos, instalaciones, de conservación o reparación menor, así como las obras de construcción cuyo fin sea el de activar la mano de obra local o municipal.

- Las personas interesadas en registrarse en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas del estado, deben solicitarlo por escrito a la dependencia estatal encargada de llevarlo a cabo, con el objeto de cumplir con los requisitos que marcan la propia ley y su reglamento, o reglamentos municipales de obras públicas. La vigencia del registro de los contratistas en el Padrón es por lo general de un año.
- Se procede a la suspensión del registro en el Padrón a un contratista cuando:
 1. La información que haya proporcionado para su registro o revalidación del mismo resulte falsa, o haya actuado con dolo o mala fe en una subasta o ejecución de obra.
 2. No cumpla en sus términos con algún contrato, por causa que le sea imputable y perjudique con ellos los intereses de los Ayuntamientos o el interés general.
 3. Se declare en quiebra fraudulenta.
 4. Haya celebrado contratos en contravención con lo dispuesto en la Ley Estatal de Obras Públicas y Reglamentos Municipales de Obras Públicas, y demás disposiciones en materia; por las causas que le sean imputables.
- Las resoluciones que nieguen las solicitudes de inscripción o revalidación, o determinen la suspensión o la cancelación del registro en el padrón de contratistas de obra pública se notificarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo en el domicilio que el interesado haya señalado. Contra esas resoluciones el interesado podrá interponer recurso de revocación en los términos de la Ley estatal de obras públicas.

IV. SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA
PUBLICA.

- Los Ayuntamientos podrán contratar servicios profesionales de investigación, consultoría y asesoría especializadas, estudios técnicos de preinversión y proyectos, así como de dirección o supervisión, para cualesquiera de las fases de la obra pública.
- Este tipo de contratos pueden adjudicarse directamente, bajo la responsabilidad del Ayuntamiento, quedando en lo demás sujetos a a las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Reglamentos Municipales en materia.
- Antes de la contratación, los Ayuntamientos verificarán si en -- sus archivos, o en las de las dependencias o entidades del go---bierno estatal, u otros Ayuntamientos, existen estudios o proyectos sobre la materia que satisfagan sus requerimientos y puedan aprovecharse para evitar repetirlos, y erogar recursos innecesariamente.
- Los Ayuntamientos cuidarán de la optimización de los recursos financieros destinados a la adquisición de bienes o contratación - de servicios, creando libremente sus organismos internos de control.
- Tanto en las obras públicas que se realicen por administración - directa, como en las que se adjudiquen por concurso, los Ayunta- mientos o Paramunicipales podrán contratar servicios profesiona- les relacionados con cualquiera de sus fases, siempre que se trate de realizar trabajos de investigación, consultoría y asesoría especializada, así como de estudios y proyectos, o de dirección o supervisión.

V. EJECUCION DE LAS OBRAS PUBLICAS.

- Para que los Ayuntamientos puedan realizar obras, es necesario - que:
 1. Estén incluídas en el Programa General de Obras Públicas del Municipio y acordes con los planes de desarrollo estatal, nacional y propio.
 2. Esté autorizada la inversión.
 3. Se cuente con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el presupuesto, el programa de ejecución, y en su caso el programa de suministros.
 4. Se satisfagan los requisitos complementarios relacionados con la obra, incluyendo los que deben cumplirse conforme a las -- disposiciones estatales y propias.

- Los contratos de obras públicas se deben adjudicar a través de - licitaciones públicas, mediante convocatoria, para que libremente se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Municipio las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la Ley de Obras Públicas Estatal, la Federal, en - su caso, y los Reglamentos Estatales y Municipales en materia.

De igual forma, en caso de emergencia, desastre, causas de fuerza mayor o casos fortuitos, habrá causa de excepción a desarrollar licitaciones públicas.

- Las convocatorias, pueden referirse a una o más obras, se deben publicar en uno de los diarios de mayor circulación en el Estado y en el boletín o gaceta municipal, las que deben contener como mínimo:
 1. El nombre del Ayuntamiento Convocante.
 2. La descripción general de la obra que se debe ejecutar y su - ubicación.
 3. Información sobre anticipos.

4. El plazo para la inscripción en el concurso, que no podrá ser menor de diez días calendario, contados a partir de la fecha de publicación de la convocante.
5. El lugar, fecha y hora en que se llevará a cabo el acto de apertura de proposiciones.
6. La especialidad del contratista que se requiera para participar en el concurso.

- Cando existan circunstancias extraordinarias, o imprevisibles -- por desastres producidos por fenómenos naturales o por casos fortuitos o de fuerza mayor, las convocatorias para la subasta se harán previa resolución fundada que calificará las razones y circunstancias que concurran en cada caso, a la o las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios para el caso.

En estos casos las convocatorias no se publicarán, pero en lo demás quedarán dispuestas a la Ley de Obras Públicas correspondiente.

Los Ayuntamientos dentro de un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha de iniciación de las obras, informarán de este hecho a las dependencias estatales encargadas de la planeación, del desarrollo urbano y de las obras públicas.

- Las circunstancias extraordinarias serán cuando:

1. A juicio de los Ayuntamientos la obra sea de tal urgencia que deba iniciarse de inmediato y terminarse en un plazo perentorio y no se disponga del tiempo necesario para cumplir los requisitos establecidos.
2. Mediante el aprovechamiento de los elementos que eventualmente se cuente en el sitio de la obra, se obtengan mayores ventajas que con todos los requisitos establecidos.
3. Atendiendo al importe total de la obra, no se justifique efectuar los gastos que tanto el convocante como los participantes tendrían que hacer para cumplir los requisitos establecidos.

4. Por las características particulares de la obra, se advierte que ésta requiere para su realización de financiamiento, experiencia y materiales, equipos o técnicas especiales.
 5. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por ser ésta el Titular de la o las patentes necesarias para realizar la obra.
- Los Ayuntamientos podrán adjudicar contratos a personas que no estén inscritas en el padrón de contratistas, sin necesidad de convocatoria pública cuando:
1. Se trate de trabajos de mantenimiento de equipos o instalaciones, o de su conservación o reparación, cuyo monto no rebase el señalado para ese efecto por el Congreso Local.
 2. Las obras de construcción que no rebasen el monto que establezca el Congreso Local.
- Los Ayuntamientos no pueden celebrar contrato alguno de obras públicas, con las personas físicas o morales siguientes:
1. Aquellas en cuyas empresas participe el funcionario que deba decidir directamente, o los que le hayan delegado tal facultad sobre la adjudicación del contrato, sea como accionista, gerente, apoderado o comisario.
 2. Los contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, tengan atrasada con respecto al programa de ejecución, alguna obra pública.
 3. Las que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de la ley.
- Las personas físicas o morales que participen en las licitaciones y ejecuten obra pública o presten servicios relacionados con la misma, deberán garantizar:
1. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación.
 2. La correcta inversión de los anticipos que reciban.
 3. El cumplimiento de los contratos.

- Las garantías que otorguen los contratistas de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas, se constituirán a favor de:
 1. Las Tesorerías Estatales, por actos o contratos que celebren con los Ayuntamientos cuando la ejecución de las obras se vaya a realizar con cargo total o parcial a fondos del estado.
 2. "Las Tesorerías Municipales, en los casos de las obras públicas que se ejecuten con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el ejecutivo federal y las entidades federativas". (1)
 3. Las Tesorerías de los Municipios, por actos o contratos que celebren con los mismos para ejecutar obras con cargo a fondos municipales exclusivamente.

- El Ayuntamiento convocante, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto de la obra, emitirá un dictamen como fundamento para el fallo mediante el cual se adjudicará el contrato a la persona que:
 1. Cumpla todas las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante.
 2. Garantice satisfactoriamente el cumplimiento del contrato.
 3. Cuente con la experiencia requerida por la convocante, para la ejecución de los trabajos.

Si una vez considerados los criterios anteriores, resultare que dos o más proposiciones satisfacen los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la postura más baja.

El fallo se dará a conocer en una junta pública convocada para tal efecto.

Contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno. Cuando ninguna de las posturas sea aceptable, el Ayuntamiento convocante declarará desierto el concurso.

- El Ayuntamiento y la persona a quien se le adjudique el contrato firmarán el documento respectivo en un plazo no mayor de diez -- días hábiles a partir de la fecha de adjudicación.

Si el interesado no firmare el contrato en el plazo establecido, perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado, y quedará a juicio del Ayuntamiento, adjudicar el contrato - al participante siguiente en los términos de resolución y fallo y de su propuesta, sin necesidad de una nueva convocatoria y así sucesivamente.

El Ayuntamiento contratante, cuando la obra se vaya a realizar - con cargo total o parcial a fondos estatales, hará del conoci--- miento de las dependencias estatales encargadas de la planeación, desarrollo urbano, obras públicas y de finanzas, la adjudicación y firma del contrato.

El contratista a quien se adjudique el contrato, no podrá hacer ejecutar la obra por otro, pero con autorización previa del Ayun tamiento contratante, podrá hacerlo respecto de parte de la obra, o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instala--- ción en la misma. En estos casos, el contratista seguirá siendo responsable de la ejecución de la obra ante el Ayuntamiento, y - el subcontratista no quedará subrogado en ninguno de los dere--- chos del primero.

- Los contratos de obra a que se refieren las leyes estatales en - materia, son de derecho público y se deberán celebrar a precio - alzado o sobre la base de precios unitarios.

En estos contratos podrán incorporarse las modalidades que tien--- dan a garantizar las mejores condiciones de ejecución de las --- obras.

Deben formar parte del contrato: la descripción pormenorizada de la obra a ejecutar, así como los proyectos, planos, especifica--- ciones, programas y presupuestos correspondientes.

Las controversias que se susciten con motivo de los contratos ce lebrados o de la interpretación de la Ley de Obras Públicas Esta--- tal, serán resueltas por las autoridades encargadas de su aplica--- ción, previa audiencia con los interesados.

- La ejecución de la obra contratada, deberá iniciarse en la fecha señalada en el contrato, y para tal efecto el Ayuntamiento contratante, proporcionará previamente al contratista, el o los inmuebles en que deba llevarse a cabo.
- Cuando las obras que realicen los Ayuntamientos se hagan con cargo total o parcial a fondos estatales, estos deberán de informar a la dependencia estatal encargada de la planeación el inicio, avance y conclusión de las obras que se realizan, para los efectos de sus respectivas competencias tanto si éstas se ejecutan por contrato o por Administración.
- Los Ayuntamientos contratantes, formularán y autorizarán bajo su responsabilidad, las estimaciones del trabajo ejecutado según cada contrato.

Cuando los Ayuntamientos realicen obras con cargo total o parcial a fondos estatales, deberán informar sobre las estimaciones autorizadas a la dependencia estatal encargada de la planeación, desarrollo urbano y de obras públicas, dentro de los diez días hábiles siguientes a la autorización.

Las estimaciones serán pagadas por:

1. La Tesorería Municipal correspondiente, cuando sean estimaciones de obras ejecutadas con cargo total a fondos federales.
 2. La dependencia estatal encargada de las finanzas, o la Tesorería Estatal, cuando se trate de estimaciones de obras municipales realizadas con cargo total o parcial a fondos estatales.
- Los Ayuntamientos pueden modificar los contratos mediante convenios, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, siempre y cuando estos convenios, considerados conjunta o separadamente, no se rebase el veinticinco por ciento del monto pactado en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original.

Si las modificaciones exceden el porcentaje del veinticinco por ciento o varían sustancialmente el proyecto, se debe celebrar - un último convenio adicional entre las partes respecto de las - nuevas condiciones.

Las nuevas condiciones que establezcan los convenios adicionales, no pueden por ningún motivo cambiar la naturaleza y características esenciales de la obra y el propio contrato original, ni convenirse para eludir en forma alguna el cumplimiento de la Ley de Obras Públicas Estatal, así como de la reglamentación municipal en materia.

Los Ayuntamientos deben informar a las dependencias estatales - encargadas de la planeación, desarrollo urbano y obras públicas sobre las modificaciones efectuadas a los contratos, ello en el caso de que las obras se realicen con cargo total o parcial a - fondos estatales.

- Los Ayuntamientos pueden suspender temporalmente, toda o parte de la obra contratada, por cualquier causa justificada.
- Los Ayuntamientos pueden rescindir administrativamente los contratos de obra por razones de interés general, por contravención de los términos del contrato o por disposición de ley.
- Los Ayuntamientos contratantes comunicarán al contratista la suspensión o rescisión del contrato, dentro de los diez días hábiles siguientes a la emisión de la decisión.

Aquellas obras que se realicen con cargo total o parcial a fondos estatales y que se encuentren en éste supuesto, los Ayuntamientos deben informar a las dependencias estatales encargadas de la planeación, desarrollo urbano y obras públicas, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la suspensión o rescisión del contrato, para que tomen conocimiento de ello.

En el contrato se debe estipular las diversas consecuencias de la suspensión y rescisión del mismo.

- Cuando durante la vigencia del contrato ocurran cambios de orden económico no previstos en el mismo, y que determinen aumento o reducción de un 5% o más en los costos de los trabajos aún no ejecutados, estos costos podrán ser revisados.

Los Ayuntamientos emitirán la resolución que acuerde el aumento o reducción correspondiente, en caso de que las obras se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, se informará a las dependencias estatales encargadas de la planeación, de desarrollo urbano y obras públicas, sobre ello.

- El contratista debe comunicar por escrito al Ayuntamiento contratante, la terminación de las obras que le fueron encomendadas, las cuales verificará el Ayuntamiento dentro de los diez días hábiles siguientes, que los trabajos estén debidamente concluidos.

Una vez verificada la terminación de los trabajos el Ayuntamiento contratante señalará la fecha de recepción de la obra, la -- que quedará comprendida dentro de los veinte días hábiles siguientes a la de verificación de la terminación.

Los Ayuntamientos informarán de esa fecha a las dependencias estatales encargadas de la planeación, desarrollo urbano y obras públicas, cuando se ejecuten obras con cargo total o parcial a fondos estatales.

En la fecha señalada para la recepción, el Ayuntamiento, bajo -- su responsabilidad recibirá los trabajos, levantando el acta co rrespondiente con o sin la comparecencia de los representantes mencionados.

- Concluida la obra, no obstante su recepción formal, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en la misma, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido en los términos señalados en el contrato respectivo.

- Los contratistas con quienes el Ayuntamiento celebre contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, cubrirán un dos por ciento sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo, como derechos por los servicios de vigilancia, inspección y control necesarios para su ejecución. Las Tesorerías Municipales, al hacer el pago de las estimaciones de obra, deben retener el importe de esos derechos a favor del Municipio.
- Los Ayuntamientos, en lo relativo a la construcción de obras públicas deben contribuir a la formulación de un Catálogo de Inventarios de Bienes y Recursos Municipales.
- El Ayuntamiento responsable de la realización de una obra, deberá, una vez concluida ésta o parte utilizable de la misma, entregar oportunamente el inmueble a la unidad que deba operarlo, en buenas condiciones de operación. Asimismo entregará los planos de construcción utilizados y actualizados, las normas y especificaciones aplicados en su ejecución y los manuales e instructivos de operación, conservación y mantenimiento, así como las garantías correspondientes.

Las dependencias y las paramunicipales del Gobierno Municipal, bajo cuya responsabilidad quede una obra pública después de terminada, estarán obligadas a mantenerla en niveles apropiados de funcionamiento y deberán vigilar que su operación, mantenimiento y conservación, así como el uso a que sean destinadas se realice conforme a los objetivos y acciones de los programas respectivos de sus áreas y del plan de gobierno municipal.

VI. INFORMACION, VERIFICACION Y CONTROL DE LAS
OBRAS PUBLICAS.

- Los Ayuntamientos cuando relicen obras con cargo total o parcial a fondos estatales deben remitir a las dependencias estatales en cargadas de la planeación, desarrollo urbano y obras públicas, - en la información y términos que éstas señalen, la información - relativa a las obras que realicen o contraten.

Estas dependencias estatales pueden solicitar a los Ayuntamientos, la documentación completa o específica relativa a cualquier obra, coordinándose en el ejercicio de estas facultades.

Los Ayuntamientos deben conservar en forma ordenada y sistemática, la documentación comprobatoria de los gastos que ocasionen las - obras a su cargo, por el término que establezcan las leyes y reglamentos en materia.

- Los Ayuntamientos informarán a la Contaduría Mayor de Glosa, u - homóloga, de las obras públicas que realicen durante su gestión de gobierno, anualmente. Especificando la que se ha de ejecutar con recursos propios estatales y federales, así como los mecanismos de financiamiento que requieran, los cuales el propio Congreso Local determinará su aprobación.

Asimismo, establecerá los procedimientos de información que se - requieran para el seguimiento y control del gasto que realicen - los Ayuntamientos por concepto de adquisición de materiales, -- equipo, maquinaria o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra pública municipal.

- Cuando las obras se realicen con cargo total o parcial a fondos estatales, los Ayuntamientos deben proporcionar las facilidades necesarias a las dependencias estatales encargadas de la planeación, desarrollo urbano y obras públicas, a fin de que puedan verificar el procedimiento de las mismas.

De igual forma cuando sean realizadas con recursos propios se -- prestarán las mismas facilidades para que sea la Contaduría Mayor de Glosa, u homóloga, del Congreso Estatal, quien verifique dicho procedimiento y fases de la obra pública municipal.

VII.

INFRACCIONES Y SANCIONES.

- Todos los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que realicen los Ayuntamientos en contravención a lo dispuesto por la Ley estatal de Obra Pública, así como de los Reglamentos Municipales de Obras Públicas y demás disposiciones en materia, serán nulos de pleno derecho.
- Los delitos y faltas que cometan los servidores públicos municipales, y estatales, en su caso, con motivo de la aplicación y cumplimiento de la Ley estatal de Obras Públicas, Reglamentos Municipales en materia, y demás ordenamientos relativos, se sancionarán de acuerdo a lo dispuesto por el Código Penal del estado y por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y municipios y demás leyes y reglamentos aplicables.
- Cuando los delitos o faltas se cometan en contra de lo estipulado por las leyes federales, se sancionarán de acuerdo lo que determinen las leyes federales en materia.
- Quienes infrinjan las disposiciones de la Ley estatal de Obras Públicas o las normas y Reglamentos que con base en ella se dicten, se sancionarán por los Ayuntamientos en lo que a ellos compete, mediante los procedimientos que establezca el Congreso estatal y el propio ejecutivo estatal, cuando así lo disponga la legislación estatal.
- No se deberá imponer sanción alguna cuando se haya incurrido en alguna infracción por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea la norma que se hubiere dejado de cumplir; esto será analizado por el Ayuntamiento, para determinar su procedencia o no como causa de excepción.

VIII.

RECURSO ADMINISTRATIVO.

- En contra de las resoluciones que dicten los Ayuntamientos en materia de Obras Públicas, el interesado podrá interponer ante éstas, recursos de revocación dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

1. Se interpondrán por el recurrente mediante escrito en el que expresará los agravios que el acto impugnado le cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución impugnada así como la constancia de notificación de esta última, excepto si la notificación se hizo por correo.
2. En el recurso no será admisible la prueba de confesión de las autoridades ni testimonial, si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se admitirán en el recurso las que hubieren allegado en tal oportunidad.
3. Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas -- con cada uno de los hechos controvertidos, y sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas.
4. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos si éstos no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso y en ningún caso serán recabadas por la autoridad que conozca del recurso, salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución recurrida.
5. La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen dentro del plazo de ley, la prueba será declarada desierta.
6. Las autoridades podrán pedir que se les rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto referido.

7. Asimismo acordarán lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, que deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas.
 8. Vencido el plazo para el desahogo de las pruebas, las autoridades dictarán resolución en un término que no debe exceder de treinta días hábiles.
- En lo que se ha anotado, se entenderá por autoridad, el Ayuntamiento, el Gobierno del estado y los Tribunales Federales.
 - Los Recursos Administrativos son el medio legal de defensa de los particulares afectados en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales de autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque o modifique en caso de encontrar comprobada la ilegalidad e inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico transgredido.

1.2 REGLAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS.

I. DISPOSICIONES GENERALES.

- El Reglamento Municipal de Obras Públicas es de interés público y observancia obligatoria en el Municipio, el cual tiene por objeto regular la atención de las necesidades colectivas municipales en cuanto a la creación de la infraestructura necesaria para la introducción y prestación de los servicios públicos que el Ayuntamiento preste, en fomento al desarrollo económico y social del Municipio.
- Para los efectos de los Reglamentos Municipales, se entiende por Obra Pública Municipal todo trabajo que realice el Ayuntamiento, a través de su Administración Pública, o por medio de terceros, con recursos propios o de manera conjunta con otras instituciones públicas, consistente en construir, crear, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para la prestación de un servicio público municipal o, que fomenten el desarrollo económico y social del municipio.
- Son características de la Obra Pública Municipal las siguientes:
 - * Constituye una obligación primordial de los Ayuntamientos.
 - * Es susceptible de ejecutarse a través de la Administración Pública Municipal, por Administración Directa, o por medio de terceros, por Contrato.
 - * Es concebida para atender una necesidad colectiva, la prestación de un servicio público o crear infraestructura urbana.
 - * Implica realización física, con mano de obra, materiales y procedimientos técnicos y administrativos.
 - * Requiere un espacio físico para su desarrollo.
 - * Requiere necesariamente una inversión de recursos económicos del Ayuntamiento.
 - * Incrementa el patrimonio del municipio.
 - * Resulta siempre un bien inmueble.

- El Reglamento de Obras Públicas considera una clasificación de la obra pública municipal de dos tipos:

OBRA PUBLICA MUNICIPAL DE EDIFICACION:

Es aquella que comprende todo trabajo de construcción, restauración, ampliación y conservación de edificios y espacios de uso público.

OBRA PUBLICA MUNICIPAL DE INFRAESTRUCTURA:

Es aquella que comprende la realización de obras de urbanización necesarias para la prestación de servicios públicos municipales.

- El Ayuntamiento es el responsable directo de las obras públicas que se realicen en el Municipio, auxiliándose para su mejor desempeño y función de las dependencias municipales que juzgue convenientes.
- El Presidente Municipal es responsable de la conducción y ejecución de los Acuerdos tomados en Cabildo sobre la Obra Pública, para la cual puede delegar algunas facultades a las unidades administrativas que juzgue correspondientes.
- El área administrativa encargada de las obras y los servicios públicos, para los efectos del Reglamento de Obras Públicas Municipal, es la responsable técnica de todas y cada una de las obras que se realicen en el Municipio a cargo del Ayuntamiento.

**II. PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION
DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.**

- El Ayuntamiento en la planeación de las obras públicas debe ajustarse a las políticas, objetivos y prioridades señaladas en los planes que elabore, tomando en consideración los recursos asignados a los propios planes, dándole mayor importancia a las obras en función de las necesidades del Municipio, del beneficio social y económico que presentan; además debe de prevenir los requerimientos de áreas y predios para la obra pública.

- El Ayuntamiento es quien determina los programas de obras públicas y sus respectivos presupuestos, con base a las políticas, objetivos y prioridades del mismo Municipio, considerando los objetivos y metas a corto y mediano plazo; tomando en consideración las acciones que han de realizarse, los recursos necesarios, los resultados previsibles, la calendarización física y financiera y los gastos de operación, las áreas administrativas encargadas de su ejecución y demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra, así como su planeación.
- El Ayuntamiento debe de considerar los programas y presupuestos incluyendo las acciones y recursos para llevar a cabo el proceso de planeación, programación y presupuestación de las obras.
- Los programas de obras públicas deben de indicar las fechas de iniciación y terminación de todas sus fases, tomando en consideración las acciones previas a su iniciación y las características ambientales y climatológicas.
- El Ayuntamiento debe de tomar en consideración como elemento de la obra pública las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas, los estudios y proyectos técnicos y de preinversión, así como los servicios de supervisión y dirección técnica que se requieran.
- En la programación de la obra pública, el Ayuntamiento a través de su unidad administrativa encargada de las obras públicas, debe prever la realización de los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requiera, así como las normas y especificaciones de construcción aplicables.
- El Ayuntamiento es quien debe aprobar el presupuesto de cada una de las obras que se realicen, distinguiendo las que han de realizarse por Administración Directa, y las que habrán de contratarse.

- Los presupuestos deben incluir los costos correspondientes a la regularización y adquisición de la tierra; los proyectos arquitectónicos y de ingeniería; las investigaciones, asesorías, estudios y servicios profesionales que se requieran, así como la ejecución si ésta se realiza por Contrato.
- Cuando la obra se realice por Administración Directa se debe de indicar los costos de financiamiento de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de los materiales, de la maquinaria, del equipo o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra.
- Los presupuestos que el Ayuntamiento apruebe incluirán además el respectivo importe de las obras de infraestructura, los trabajos de conservación y mantenimiento ordinarios y preventivos.

III. ADMINISTRACION Y FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES.

- El Ayuntamiento, a través de la unidad administrativa encargada de las obras y los servicios públicos, a efecto de definir la forma que se adoptará para ejecutar y adjudicar la obra pública, está facultado para utilizar la forma más apropiada y que mejor convenga, que al efecto puede ser:
 - a. Por Administración Directa.
 - b. Por Contrato.
- La Obra Pública Municipal por Administración Directa es aquella que el Ayuntamiento realiza con sus propios recursos, materiales y humanos.
- La Obra Pública Municipal por Contrato es aquella que se realiza por encargo del Ayuntamiento, a una persona física o moral.

- El Ayuntamiento tiene la facultad para elegir cual es la vía por la cual obtendrá o dispondrá de los recursos que son necesarios para la realización de obras, tomando en cuenta las alternativas existentes; señalando sus características para decidir cuales de ellas son factibles de adoptar.
- El Ayuntamiento cuenta con las siguientes vías de financiamiento:
 1. Los recursos financieros y materiales propios de la Administración Municipal, que para ese fin se destine del Presupuesto de Egresos Municipales.
 2. Las contribuciones que aporten los particulares, tanto en virtud de un impuesto, como por imposición legal resultante del beneficio que las obras proporcionan (Las Denominadas Contribuciones de Mejoras).
 3. Los recursos canalizados a través de los Convenios celebrados por el Gobierno del Estado y el Municipio.
 4. Los recursos que proporciona la Federación al Municipio para obras de infraestructura básica de apoyo e infraestructura para el desarrollo social.
 5. Los créditos obtenidos por medio de la Banca Comercial y - la de Desarrollo y Fomento Regional.
- El Financiamiento en Forma Directa, es aquel que se compone de - ingresos municipales que provienen de acciones tributarias de po der público como impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, así como aquellos créditos públicos o de la enagenación de activos, así como de las aportaciones y subvenciones especiales tanto del Gobierno Federal como del Estatal.
- El Financiamiento de Contribuciones entre Particulares, puede -- ser el resultado de un Convenio de Concertación entre las autori dades y la comunidad, las cuales pueden ser en efectivo, en espe cie o por servicio.
- * Las contribuciones en efectivo son las cantidades monetarias - que se entregan por medio de cuotas o varias exhibiciones.

- * Las contribuciones en especie constituyen la entrega física de insumos materiales, instrumentos, herramientas y equipo.
 - * Las contribuciones por servicio se constituyen por el trabajo personal (mano de obra) de la población.
- Las Formas de Financiamiento por Crédito son aquellas en que los importes de la realización de las obras provienen de una institución financiera o bancaria. (Para estos casos, los Ayuntamientos deben de someter dicha forma de financiamiento a la aprobación del Congreso Local, en caso de optar por el crédito bancario, -- puesto que se debe de considerar el pago del empréstito más los intereses que se generen del mismo).
- * En este caso, es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) quien tiene una agenda muy amplia para otorgar financiamiento a los Municipios, con relación a la construcción de obras y la mejor prestación de los servicios públicos.
- El Financiamiento Estatal es aquel que se origina a través de -- los Convenios de Desarrollo Social Estado-Municipio, resultando -- de la participación de ambos en los Comités de Planeación para -- el Desarrollo del Estado (COPLADES).

IV. FORMAS DE REALIZACION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.

- Para la mejor realización de las obras públicas municipales, el Municipio como Persona Moral con personalidad jurídica, tiene la facultad para contratar a particulares la realización de obras públicas municipales; es necesario que para ello sea el contratista que cumpla con las características que requiere la obra y que cuente con los requisitos que establezca el Ayuntamiento contratante para tal efecto.
- Los procedimientos de adjudicación de los contratos pueden ser -- por medio de Convocatoria Pública o bien por Adjudicación Directa, la elección de dichos procedimientos debe de estar fundada -- en la Ley de Obras Públicas del Estado y contará indudablemente con la aprobación del Ayuntamiento.

- Las formas de realización de las Obras Públicas Municipales pueden ser:
 - A. Por Administración Directa.
 - B. Por Adjudicación Directa.
 - C. Por Licitación Pública:
 - Convocatoria Directa a cuando menos Tres Personas.
 - Convocatoria Pública.
- Para la realización de las obras públicas municipales, el Ayuntamiento a través de la unidad administrativa encargada de las obras y los servicios públicos vigilará todas y cada una de las fases, etapas y procesos que ésta comprenda.

V. ENTREGA-RECEPCIÓN DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES

- El Ayuntamiento fijará el procedimiento para verificar las condiciones que se establezcan para la realización de la obra pública.
- El Ayuntamiento debe establecer los requisitos para la entrega de las obras públicas que se realicen por contrato, tomando en consideración los tipos de obra terminada.
- El Ayuntamiento es quien autorizará y designará a los responsables para la recepción de los trabajos realizados.
- El Ayuntamiento ordenará a quien considere, la inscripción en el registro público de la propiedad del inmueble terminado para su regularización jurídica.
- El Ayuntamiento a través de la unidad administrativa encargada de las obras y los servicios públicos municipales, se hará responsable de la conservación y del mantenimiento de las obras realizadas.
- El Ayuntamiento debe promover la participación comunitaria, al hacer corresponsable a la ciudadanía de la conservación y mantenimiento de las obras de beneficio colectivo.

2. ETAPA DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION.

La situación económica de los Municipios del país ha propiciado -- que se dicten medidas en el renglón de las obras públicas con la -- aplicación de criterios de prioridad y selectividad, así como la -- vigilancia del estricto apego a las disposiciones dictadas en relación al Gasto Público Municipal.

Los Ayuntamientos, a través de sus respectivas Administraciones Pú-- blicas, en la realización de las obras que proyecten, deben pre--- veer y considerar, en este proceso, lo siguiente:

2.1 EN MATERIA DE PLANEACION.

1. Las acciones a realizar, PREVIAS, DURANTE y POSTERIORES a la -- ejecución de las obras: Dichas acciones deben estar en función del tipo de trabajos que se van a ejecutar.

- ACCIONES PREVIAS: Pueden citarse las investigaciones socioeco-- nómicas, los estudios técnicos, los proyectos arquitectónicos y de ingeniería y los concursos de obra.

- ACCIONES DURANTE: Se presenta en la ejecución, debiendo consi-- derarse la supervisión, las pruebas de control de calidad, el peritaje, el suministro de equipo de instalación permanente, así como los pagos de estimaciones y ajuste de costos.

- ACCIONES POSTERIORES: Se refieren, entre otras, a los programa-- s de mantenimiento preventivo y correctivo, al suministro -- de materiales requeridos para la operación de la obra y a la coordinación con las áreas de recursos humanos para poner la obra en operación.

2. Las obras PRINCIPALES, las de INFRAESTRUCTURA, las COMPLEMENTA-- RIAS y ACCESORIAS, así como las acciones para poner aquellas en servicio.

- OBRA PRINCIPAL: Es la razón de ser del proyecto. Está directam-- ente vinculada a la prestación del servicio o elaboración -- del producto que determina su proyecto. En una central de --

abasto serían aquellas edificaciones que permitan el ascenso y descenso (carga y descarga) de fletes.

- OBRA DE INFRAESTRUCTURA: Es la que provee a la obra principal de los servicios necesarios para su operación. En el mismo caso de la central de abasto serían los servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, teléfonos y vialidad. En relación a otras obras municipales habría que recordar lo anotado en el Apartado 1.4 del Capítulo Primero de éste trabajo.
 - OBRA COMPLEMENTARIA: Es la que proporciona a la obra principal servicios adicionales para su operación. En el caso de la central de abasto sería, el espacio para estacionamiento y lo dispuesto por el equipamiento urbano, también anota su referencia en el apartado citado en el punto anterior.
 - OBPA ACCESORIA: Es aquella, secundaria o prescindible, cuya construcción está orientada a proporcionar comodidades mayores al usuario y beneficios adicionales a la administración del inmueble.
3. La coordinación con otro Ayuntamiento, con el Gobierno Estatal o Federal que realicen obras en las mismas áreas: Esta acción tiene como propósito propiciar el manejo más eficiente de los recursos públicos cuando dos o más Ayuntamientos, la Administración Federal o Estatal convergen en la ejecución simultánea de obras en la misma región. Tal es el caso de los trabajos de escavación y relleno, vías de comunicación, etc.
 4. Los avances tecnológicos aplicables en función de la naturaleza de las obras y la selección de materiales, productos, equipos y procedimientos de tecnología nacional, que satisfaga los requerimientos técnicos y económicos del proyecto (por lo general en estos casos, son los Municipios Metropolitanos quienes desarrollan con mayor frecuencia esta aplicación, dado el carácter de las obras y los presupuestos que realizan y erogan).

5. Los requerimientos de áreas y predios, la observancia de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios que se hubieren hecho conforme a lo dispuesto por la nomatividad en materia.
6. Los efectos y consecuencias sobre las condiciones ambientales. Cuando éstas pudieran deteriorarse, los proyectos deberán incluir si ello fuere posible, lo necesario para que se preserven o restauren las condiciones ambientales y los procesos ecológicos.
7. Preferentemente, el empleo de los recursos humanos y la utilización de los materiales propios de la región, así como de productos, equipos y procedimientos de tecnología nacional. Como ejemplo se puede tomar las obras por colaboración vecinal.

2.2 EN MATERIA DE PROGRAMACION.

En lo que respecta a la programación de la obra pública, los Ayuntamientos y sus respectivas Administraciones Públicas deben prever la realización de los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y las normas y especificaciones de ejecución aplicables.

El programa de la obra pública indicará las fechas previstas de iniciación y terminación de todas sus fases, considerando las acciones previas a su iniciación y las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse.

Para la programación de la obra también debe tomarse en cuenta la realización de los estudios de preinversión, a los siguientes niveles:

1. IDENTIFICACION O GRAN VISION, en los que generalmente se detectan, mediante fotografías aéreas o mapas elaborados a partir de éstas, diversas opciones de localización del sitio idóneo para la obra.

2. PREFACTIBILIDAD, en el que se analizan las opciones de localización de la obra que resultaron más convenientes según el estudio de identificación. En este caso, se estudian los fotografías y mapas más detallados de los sitios.
3. FACTIBILIDAD. A este nivel se analiza ya únicamente uno o dos sitios más idóneos y se realiza en éstos una serie de estudios que, dependiendo del tipo de obra, podrán ser:

- DE FACTIBILIDAD TECNICA.

- * Aerofotogrametría.
- * Geología.
- * Geofísica.
- * Ecología.
- * Agrología y Desarrollo Pecuario.
- * Mecánica de Suelos.
- * Ingeniería de Tránsito.
- * Topografía.
- * Geotecnia.
- * Oceanografía.
- * Hidrología.
- * Geotermia.
- * Meteorología, etc.

- DE FACTIBILIDAD SOCIOECONOMICA Y FINANCIERA

- * De Tenencia de la Tierra.
- * De Viabilidad Económica.
- * De Factibilidad Financiera, Costo-Beneficio.

2.3 EN MATERIA DE PRESUPUESTO.

Los Ayuntamientos y sus respectivas Administraciones Públicas, dentro del programa de la obra, elaborarán los presupuestos de cada una de las fases en que se deba realizar, distinguiendo las obras que han de realizarse por Administración Directa, de las que han de ejecutar por Contrato.

Los presupuestos de la obra incluirán, según el caso, los COSTOS correspondientes a:

- VI. Programa y Relación Mensual y Total de Suministro de Equipos, Aparatos, Instrumentos, Mecanismos, Accesorios y Materiales - que se incorporen a la obra.
- VII. Programa de Erogaciones para la Compra de Materiales y Equipos.
- VIII. Programa de Recuperaciones o de Producción.
- IX. Programa de Análisis de Financiamiento.

PRESUPUESTACION

- 1. COSTOS UNITARIOS DIRECTOS (también denominado PRESUPUESTO BASE)
 - Costo Directo (Material, Mano de Obra, Equipos)
 - Costo Indirecto (Administración Central y de Obra, Seguros y Fianzas)
 - Costo de Financiamiento (Intereses)
 - Utilidad.

(COSTOS UNITARIOS MULTIPLICADOS POR EL CATALOGO DE CONCEPTOS ES IGUAL AL PRESUPUESTO DE LA OBRA)

- 2. COSTO DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.
- 3. COSTO DE MATERIALES DE CONSTRUCCION QUE SE SUMINISTRARAN POR EL CONTRATISTA.
- 4. COSTO DE LOS EQUIPOS, APARATOS, INSTRUMENTOS, ETC, QUE FORMARAN PARTE DE LA OBRA.
- 5. COSTO DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS RELACIONADOS CON LA OBRA PUBLICA: Estudios, asesorías, consultorías, etc.
- 6. COSTO DE LOS DERECHOS PARA LA CONSTRUCCION DE LOS TRABAJOS:
 - Permisos.
 - Aportaciones.
 - Regalías, etc.

7. COSTO DE LA DOCUMENTACION DE CONCURSO Y DE SU PUBLICACION, EN SU CASO DE LA CONVOCATORIA.
8. COSTO DE LA SUPERVISION EXTERNA Y, EN SU CASO, DE LA INTERNA.
9. EFECTOS INFLACIONARIOS.

"La PLANEACION, la PROGRAMACION y la PRESUPUESTACION tienden a que la ejecución de las obras se oriente a objetivos, prioridades y metas, justificando su realización y apreciando su impacto y beneficios". (2)

3. ETAPA DE ADJUDICACION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA MUNICIPAL. (3)

Una vez que se cuenta con los proyectos, programas y presupuestos para la realización de la obra pública, los Ayuntamientos en Sesión de Cabildo deben determinar bajo que forma la ejecutarán, teniendo para ello las modalidades de hacerlo a través del Area Administrativa Municipal encargada de las Obras y Servicios Públicos, es decir, por Administración, o a través de terceros, Contratando a particulares para que sean ellos quienes la ejecuten.

3.1 FORMAS DE EJECUCION DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES.

Los Ayuntamientos de acuerdo con la Ley Estatal de Obras Públicas y sus Propios Reglamentos en Materia, tienen la facultad para realizar Obras Públicas por Administración Directa o por Contrato.

3.1.1 OBRAS POR ADMINISTRACION DIRECTA.

Las Obras por Administración Directa es la forma de realización en la que los Ayuntamientos ejecutan directamente los trabajos, a través del Area Administrativa encargada de las Obras y los Servicios Públicos, así como con los recursos humanos, materiales y financieros propios, sin la intervención de contratistas.

En la planeación de las obras o de los servicios relacionados con las mismas por Administración Directa, los Ayuntamientos deben considerar la disponibilidad real del personal adscrito a las áreas - de proyectos y construcción que dispongan, así como los recursos - de maquinaria y equipo de construcción de su propiedad.

Para esta modalidad, las Leyes y los Reglamentos Estatales y Municipales de Obras Públicas, establecen que los Ayuntamientos pueden realizar Obras por Administración Directa, sin intervención de Contratistas, siempre que posean capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, y pueden según el caso:

1. UTILIZAR LA MANO DE OBRA LOCAL COMPLEMENTARIA QUE SE REQUIERA, LO QUE INVARIABLEMENTE DEBERA LLEVARSE A CABO POR OBRA DETERMINADA. Por ejemplo, en el caso de retraso considerable en la ejecución de la obra por causas de fuerza mayor como lluvias y escasez de materiales, es factible la contratación de mano de obra adicional a fin de concluir la obra en los plazos establecidos.
2. ALQUILAR EL EQUIPO Y MAQUINARIA DE CONSTRUCCION COMPLEMENTARIOS. Por ejemplo, si el equipo disponible presenta averías durante la realización de los trabajos, es factible alquilar equipo sustituto durante el tiempo que sea la reparación, con el fin de no tener que parar la obra.
3. UTILIZAR LOS MATERIALES DE LA REGION. Para fomentar la actividad económica de la región y evitar costos innecesarios de acarreo y flete. Por ejemplo, considerar el aprovechamiento de banco de materiales locales.
4. CONTRATAR INSTALADOS, MONTADOS, COLOCADOS O APLICADOS LOS EQUIPOS, INSTRUMENTOS, ELEMENTOS PREFABRICADOS TERMINADOS Y MATERIALES QUE SE REQUIERAN. Por ejemplo, la cancelería de un edificio, el sistema de aire acondicionado, el sistema de detección y extinción de incendios, etc.

5. UTILIZAR LOS SERVICIOS DE FLETES Y ACARREOS COMPLEMENTARIOS QUE SE REQUIERAN. Por ejemplo, la contratación de plataformas para transportar maquinaria al sitio de los trabajos y evitar su --- arrastre, o de fletes para trasladar materiales o equipos de -- instalación permanente que no existan en la región.

En la ejecución de Obras por Administración Directa, bajo ninguna - circunstancia pueden participar terceros como contratistas, sean - cuales fueren las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que éstos adopten, incluidos los sindicatos, asociacio- nes y sociedades civiles y demás organizaciones o instituciones sí- milares, excepto cuando se trate de la contratación de instalados, montados, etc, anotados en el punto 4 de éste apartado.

Por consiguiente, es importante señalar que los trabajos en los -- que no podrán participar terceros son aquéllos que se consideran - como sustantivos en el proceso constructivo de la obra; por ejem- plo, en un edificio de oficinas para servicio público, serán la -- obra civil, la electromecánica y la hidráulica sanitaria.

Asimismo, y conforme a lo que establece la normatividad en materia, el acuerdo para la ejecución de las obras por Administración Direc- ta debe contener como mínimo, la mención de los datos relativos a la autorización de la inversión respectiva; el importe total de la obra y monto a disponer para el ejercicio correspondiente; la des- cripción general de la obra y las fechas de iniciación y termina- ción de los trabajos.

Los programas de ejecución, de utilización de recursos humanos y de utilización de maquinaria y equipo de construcción de cada una de las obras que se realicen por Administración Directa, deben ela- borarse con apego a lo siguiente:

- El Programa de Ejecución se desagregará en etapas, conceptos y - actividades, señalando fechas de iniciación y terminación de ca- da una de ellas; las cantidades de obra que se ejecutarán men--- sualmente, así como sus importes correspondientes y el importe - total de la producción mensual.

- El Programa de Utilización de Recursos Humanos, deberá consignar la especialidad, categoría, número requerido y percepciones totales por día, semana o mes. El programa incluirá al personal técnico, administrativo y obrero, encargado directamente de la ejecución de los trabajos.
- El Programa de Utilización de la Maquinaria y Equipo de Construcción, deberá consignar las características del equipo, capacidad, número de unidades y total de horas efectivas de utilización, calendarizadas por semana o mes.

El presupuesto de cada una de las obras que se realice por Administración Directa, será el que resulte de aplicar a las cantidades de trabajo del catálogo de conceptos los costos unitarios analizados y calculados con base en las especificaciones de ejecución, --normas de calidad de los materiales y procedimientos de construcción previstos. Dicho presupuesto se integrará además con los siguientes importes:

1. De los equipos, mecanismos y accesorios de instalación permanente, los cuales incluirán los fletes, maniobras, almacenaje y todos aquellos cargos que se requieran para transportarlos al sitio de los trabajos.
2. De las instalaciones de construcción necesarias para la ejecución de los trabajos y en su caso, de su desmantelamiento, así como los fletes y acarreo de la maquinaria y equipo de construcción y los seguros correspondientes.
3. De las construcciones e instalaciones provisionales destinadas a servicios administrativos, médicos, recreativos, sanitarios y de capacitación, campamentos y comedores que se construyan en el sitio de la obra, así como del mobiliario y equipo necesario para éstas.

4. De los sueldos, salarios, viáticos o cualquier otra remuneración que reciba el personal técnico, administrativo y de servicios encargados directamente en la ejecución de los trabajos, de conformidad con el programa de utilización de recursos humanos.
5. De los equipos de transporte aéreo, marítimo o terrestre, con sus respectivos cargos por combustible y lubricantes, así como de los materiales de consumo en oficinas, calendarizados por meses.

En este presupuesto no se podrán incluir cargos por imprevistos, erogaciones adicionales o de índole similar, esto lo dispone las Leyes Federal y Estatal de Obras Públicas, así como los Reglamentos Municipales en materia.

3.1.2 OBRAS POR CONTRATO.

Las obras por contrato es la forma de realización de la obra pública municipal en la que, mediante contrato o convenio, se obligan por una parte, la persona física o moral -contratista- a realizar una obra determinada y, por otra, un Ayuntamiento o su respectiva Administración Pública, a pagar el precio de la obra ejecutada.

En la actualidad, debido a que la mayoría de los Municipios carecen de los recursos humanos, materiales y técnico para ejecutar las obras de mediana y gran magnitud por Administración Directa, éstas se pactan a través de contratos.

De su proceso y forma de adjudicación se trata a continuación:

La Adjudicación de Contratos de Obra Pública Municipal se puede llevar a cabo por Adjudicación Directa, o por Licitación Pública mediante Convocatoria a cuando menos Tres Personas, o mediante Convocatoria Pública.

3.1.2.1 ADJUDICACION DIRECTA.

Es la forma de contratación en la que se asigna directamente la ejecución de una obra a la persona física o moral que cuente con la

puede adjudicar directamente al participante que ocupó el segundo lugar y así sucesivamente.

- Cuando se trate de trabajos cuya ejecución requiera de la aplicación de sistemas y procedimientos de tecnología avanzada. Por ejemplo; sería improcedente efectuar un concurso si solamente existe un contratista que cuente con la patente de los sistemas y procedimientos requeridos para realizar la obra.
- Cuando se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.
- Cuando se trate de trabajos que requieran, fundamentalmente mano de obra campesina o urbana marginada y que el Ayuntamiento y su respectiva administración contrate directamente con los habitantes beneficiarios.

Además, se puede adjudicar directamente los contratos de obra pública cuando el monto de la obra no exceda los montos fijados por el Congreso Local para tales procedimientos. Por lo tanto, cada obra debe considerarse individualmente y en ningún caso se podrá fraccionarse para que quede comprendida en dicho supuesto.

También se pueden contratar por adjudicación directa servicios relacionados con las obras públicas, siempre que estos sean servicios profesionales de investigación, consultoría y asesoría especializadas, estudios y proyectos para cualesquiera de las fases de la obra pública, así como de dirección o supervisión.

3.1.2.2 LICITACION PUBLICA.

"La Licitación Pública es una invitación general, sin limitación alguna, que se hace a persona determinada, mediante una convocatoria pública, para obtener su conformidad con un pliego de condiciones confeccionado por la administración y una oferta concreta respondiendo al llamado que se formula". (4)

La finalidad de la licitación pública, mediante convocatoria en -- los mismos términos, es la de seleccionar al contratista -atendiendo al procedimiento de la misma, regulado por la legislación-, garantizando de este modo para el Estado, las mejores condiciones -- disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, lugar y tiempo.

En términos generales, las características del procedimiento para elegir al contratista son: complejidad, reglamentación, imparcialidad, solemnidad, publicidad, responsabilidad, contradictoriedad, -regularidad y objetividad.

Lo anterior resulta complejo, porque prevé una serie de etapas que hay que cumplir, teniendo que agotar un conjunto de bases, reglas y requisitos. La reglamentación se suma en la regulación de las -- etapas y de los requisitos que se habrán de seguir dentro del proceso legislativo. La imparcialidad, relacionada con la publicidad y la solemnidad, recae en la decisión de la adjudicación, debiendo se publicar la convocatoria en el diario o gaceta oficial o en -- los diarios de mayor difusión, procurando una adecuada participación e igualdad en la apertura para las propuestas.

La solemnidad radica en el seguimiento y cumplimiento de los requisitos y trámites exigidos por la legislación, ya que su incumplimiento genera la imposibilidad de participar en el concurso. La seriedad del procedimiento y de las propuestas está asegurada por -- una serie de garantías exigidas, que otorgan los participantes, -- conformando la características de responsabilidad.

La contradictoriedad es aquella característica que constituye una defensa en favor de los proponentes, por las irregularidades que - surjan en el procedimiento de licitación. La regularidad, propia - de ciertas legislaciones, se expresa en una regulación normativa - -objetiva, obligatoria, abstracta y permanente de índole legal-, - cuya modificación parcial, respecto de un contrato específico requiere un decreto... Por último, la objetividad rige tanto en la - capacidad o legitimación de los participantes en cuanto a su registro y antecedentes, como a los requisitos generales, forma y contenido de las propuestas.

La licitación constituye una medida que impone una estricta moral en la disposición de los bienes del Estado y asegura un trato de - iguales a los particulares que colaboran con el mismo.

"Los fines de la licitación son:

- a) Estricto control en la disposición de los fondos públicos.
- b) Obtener el menor costo y la mayor calidad.
- c) Obtener las tarifas más reducidas y la mejor realización técnica en los casos de servicios públicos.
- d) Igualdad entre las personas que contratan con la Administración Pública.
- e) Imponer normas de moralidad a los funcionarios públicos". (5)

Los contratos de obra pública municipal se adjudican o llevan a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que se puedan presentar libremente las o la, proposiciones solventes en sobre cerrado, que es abierto públicamente, a fin de asegurar al Municipio las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad y financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Durante la etapa de licitación pública los objetivos que se pretenden alcanzar son:

1. Asegurar al Ayuntamiento las mejores condiciones en la adjudicación del contrato.
2. Garantizar a los particulares la imparcialidad y transparencia de dicha adjudicación.

3.1.2.2.1 PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO UNA LICITACION PUBLICA.

El procedimiento que se sigue para la celebración de licitaciones públicas es el siguiente:

- Publicación de la Convocatoria.
- Adquisición de Bases e Inscripción de Participantes.
- Visitar el Lugar de los Trabajos.
- Acto de Presentación y Apertura de Proposiciones.

- Análisis de Propositiones.

- Dictamen.

- Fallo.

I. CONVOCATORIAS.

La convocatoria puede ser a cuando menos tres personas o pública, de acuerdo a las características y monto de la obra involucrada, - como se señala en los párrafos siguientes.

A. CONVOCATORIA A CUANDO MENOS TRES PERSONAS.

Es una invitación oficial que el Ayuntamiento a través de su Administración Pública extiende a cuando menos tres personas que cuenten con capacidad de respuesta y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios para la ejecución de la obra.

Se lleva a cabo cuando por razón del monto de la obra resulta inconveniente utilizar la convocatoria pública por el costo que ésta representa.

Los límites máximos que los Ayuntamientos y sus respectivas Administraciones Públicas podrán contratar por esta modalidad, se establecen anualmente en los respectivos presupuestos de egresos de los - Municipios, aprobados por el Congreso Local y sus respectivos Ayuntamientos.

Para aplicar este tipo de convocatoria, cada obra debe considerarse individualmente, a fin de determinar si se ubica dentro de los límites señalados y en ningún caso el importe total se puede fraccionar, para que quede comprendida en los supuestos antes mencionados.

B. CONVOCATORIA PUBLICA.

Es una invitación oficial publicada en el Boletín Municipal, el Periódico Oficial del Estado o en uno de los diarios de mayor circulación en el Estado, que el Ayuntamiento y su respectiva Administración Pública hacen a todas las personas físicas o morales que estén interesadas en concursar para ejecutarla o en prestar servicios relacionadas con las misma.

Independientemente del tipo de convocatoria de que se trate, ésta debe contener como mínimo la siguiente información: (requisitos, requerimientos o características).

- I. El Nombre del Ayuntamiento o Paramunicipal convocante.
- II. El lugar y descripción general de las obras que se desee ejecutar.
- III. Los requisitos que deberán cumplir los interesados.
- IV. Información sobre los anticipos que se darán, en su caso.
- V. El plazo para la inscripción en el proceso de adjudicación, - que no podrá ser menor de los días hábiles, que la Ley Estatal y el Reglamento de Obras Públicas establezcan, contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria.
- VI. El lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de apertura de proposiciones.
- VII. La especialidad de acuerdo al Padrón de Contratistas, en caso de aún requerir de él, para participar en el concurso.
- VIII. Los criterios conforme a los cuales se decidirá la adjudicación.

Los requisitos que debe exigir el Ayuntamiento o Paramunicipal a los interesados pueden ser, entre otros, los siguientes:

1. Capital contable mínimo requerido, con base en los últimos estados financieros auditados o en su última declaración fiscal.
2. Registro en el Padrón de Obras Públicas Estatal o Municipal; en el caso de que las obras se ejecuten con cargo total o parcial a fondos federales no procederá este requisito.
3. Testimonio del acta constitutiva y modificaciones en su caso, - según su naturaleza jurídica.

4. Registro actualizado en la cámara que le corresponda.
5. Relación de los contratos de obras en vigor celebrados tanto -- con la Administración Pública, así como con los particulares, - señalando el importe total contratado y el importe por ejercer desglosado por anualidades.
6. Capacidad Técnica.
7. Declaración escrita y bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en parentesco consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado o su conyuge, del funcionario que deba decidir directamente sobre la adjudicación de los contratos.

II. ADQUISICION DE BASES E INSCRIPCION DE PARTICIPANTES.

Trámites previos al concurso.

Satisfechos los requisitos y pagado el costo de la documentación e información necesarias para preparar su proposición, el interesado queda inscrito y tiene derecho a presentar su oferta y participar en el concurso.

La documentación e información que el Ayuntamiento o la Paramunicipal proporcionen al contratista para que prepare su proposición, - conforman lo que se denomina "Bases de Licitación, o Bases para el Concurso".

La documentación e información mínima que se debe proporcionar en ellas a los contratistas para preparar su proposición es:

- Origen de los fondos para realizar los trabajos y el importe estimado para el primer ejercicio, en el caso de obras que rebasen un ejercicio presupuestal.
- Porcentajes del 0 de los anticipos que se concedan.
- Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de -- los trabajos.
- Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación.

- Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones de construcción aplicables; catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo; relación de conceptos de trabajo, de los cuales deben presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción que intervienen en los análisis anteriores.
- Relación de materiales y equipos de instalación permanente, que en su caso, proporcione el Ayuntamiento o la Paramunicipal.
- Modelo de Contrato.
- Los criterios detallados para la adjudicación del contrato.

III. VISITA AL LUGAR DE LAS OBRAS.

La visita que efectúan los contratistas se debe celebrar en el lugar, fecha y hora señalados en las bases del concurso y tiene como propósito que conozcan las características particulares del lugar en el que se ejecutará la obra, tales como: vías de comunicación, disponibilidad de materiales, servicios, accesos, mano de obra, a fin de que cuenten con mayores elementos para el análisis de los costos de los trabajos que se van a realizar.

La visita al lugar de las obras tiene como objeto evitar que por desconocimiento de situaciones específicas del lugar, haya necesidad de efectuar ajustes a los montos del contrato.

Esta visita se debe llevar a cabo antes del acto de apertura de proposiciones, en las fechas que se señalen por la Ley Estatal de Obras Públicas y por el Reglamento Municipal correspondiente.

En algunos casos se puede optar por levantar un acta o registrar la asistencia de los contratistas, como constancia de su observancia; además, los contratistas entregarán, si así lo dispone el Ayuntamiento o Paramunicipal convocante, la manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos, como parte de su proposición.

IV. ACTO DE PRESENTACION Y APERTURA DE PROPOSICIONES.

Consiste en la recepción y verificación de las propuestas y documentación que deberán ser presentadas en sobre cerrado en forma inviolable al servidor público designado por el Ayuntamiento para -- tal efecto, quien dará lectura solamente a aquéllas que contengan la totalidad de documentos y requisitos establecidos.

La proposición que el concursante entregue en el acto de presentación y apertura debe contener, según las características de las -- obras:

1. Garantía de seriedad y carta de compromiso de la proposición.
2. Manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos.
3. Catálogo de conceptos, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios propuestos e importes parciales y el total de la proposición.
4. Datos básicos de costos de materiales propuestos en el sitio de los trabajos, de la mano de obra y del uso de la maquinaria de construcción.
5. Análisis de precios unitarios de los conceptos de trabajo solicitados.
6. Programas de ejecución de los trabajos.
7. Relación de maquinaria y equipo de construcción indicando si es de su propiedad, y su ubicación física.

El acto de presentación y apertura de proposiciones será presidido por el Servidor Público que designe el Ayuntamiento o Paramunicipal, quien será la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier proposición de las que se hubieren presentado, la -- cual se debe llevar a cabo en forma siguiente:

1. Se iniciará en la fecha, lugar y hora señalados. Los concursantes al ser nombrados entregarán su proposición y demás documentación requerida en sobre cerrado en forma inviolable.

2. Se procederá a la apertura de los sobres y no se dará lectura a la postura económica de aquellas proposiciones que no contengan todos los documentos o hayan omitido algún requisito, las que - deben ser desechadas.
3. El servidor público que presida el acto leerá en voz alta, cuando menos, el importe total de cada una de las proposiciones admitidas.
4. Los participantes en el acto rubricarán todos los documentos de las proposiciones en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos motivo del concurso.
5. Se entregará a todos los concursantes un recibo por la garantía otorgada.
6. Se levantará acta correspondiente en la que se hará constar las proposiciones recibidas, sus importes, así como las que hubieren sido rechazadas y las causas que motivaron el rechazo; el acta debe ser firmada por todos los participantes y se entregará a cada uno copia de la misma. Se informará a los presentes: la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo; esta fecha deberá quedar comprendida en el plazo que marca la Ley Es tal de Obras Públicas y el Reglamento Municipal correspondiente. La omisión de la firma por parte de los concursantes no invalida el contenido y efectos del acta.
7. Si no se recibe proposición alguna o todas las presentadas son desechadas se debe declarar desierto el concurso, situación que estará acentada en el acta.

En el caso de convocatoria a cuando menos tres personas, se debe contar con un mínimo de tres propuestas; en caso de no contar con éstas, se declarará desierto el concurso y se convocará nuevamente.

V. ANALISIS DE LAS PROPOSICIONES.

Los Ayuntamientos o las Paramunicipales, para determinar la solvencia de las proposiciones, en los aspectos preparatorios para el -- análisis comparativo de las mismas, tienen la obligación de:

- Constatar que las proposiciones recibidas en el acto de apertura cuenten con la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación; la falta de alguno de ellos o que algún rubro en lo individual esté incompleto, será motivo para - desechar la propuesta.
- Comprobar que el contratista cuente con la especialidad para la obra específica de que se trate; que esté al corriente en el pago de los derechos correspondientes y que cumpla con los demás - aspectos de carácter legal que se hayan establecido en las bases de licitación.
- Verificar, en el aspecto técnico, que el programa de ejecución - sea factible de realizar con los recursos considerados por el -- contratista en el plazo solicitado y que las características es pecificaciones y calidad de los materiales que deban suministrar, considerados en el listado correspondiente, sean de las requeridas por el Ayuntamiento o Paramunicipal.
- Revisar en el aspecto económico, que se hayan considerado para - el análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, los salarios y los precios vigentes de los materiales y demás insu-- mos en la zona o región de que se trate; que el cargo por maquinaria y equipo de construcción, se haya determinado con base en el precio y rendimiento de éstos considerados como nuevos y acor de con las condiciones de ejecución del concepto de trabajo co-- rrespondiente; que el monto del costo indirecto incluya los cargos por instalaciones, servicios, sueldos y prestaciones del per sonal técnico y administrativo y demás cargos de naturaleza aná-- loga y; que en el costo por financiamiento se haya considerado - la repercusión de los anticipos.

Las proposiciones que satisfagan todos los aspectos señalados se calificarán como solventes y, por lo tanto, sólo éstas serán las que se consideren para el análisis comparativo, debiéndose desechar las restantes.

El análisis de las proposiciones puede realizarse a través de los siguientes procedimientos:

- a. Presupuesto base contra importe total.
- b. Catálogo de conceptos contra importes parciales.
- c. Precios Unitarios establecidos contra precios unitarios propuestos.

Pero independientemente del procedimiento que se elija es importante elaborar un cuadro comparativo que permita en forma gráfica apreciar en su conjunto las proposiciones de los contratistas.

En la medida que el análisis se efectúe por los procedimientos citados, éstos proporcionarán al Ayuntamiento o Paramunicipal una base más sólida para la toma de decisiones que le asegure las mejores condiciones de ejecución de la obra u obras.

Concluido este análisis se debe emitir el dictamen que el Presidente Municipal o el servidor público en quien se haya delegado esa facultad emita el fallo correspondiente.

VI. DICTAMEN.

El Ayuntamiento o Paramunicipal convocante, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto de la obra, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo.

El dictamen debe elaborarse con base en el resultado del análisis comparativo, el cual servirá como fundamento para que se emita el fallo correspondiente.

El mismo dictamen debe señalar los criterios utilizados para la evaluación de proposiciones; los lugares correspondientes a los participantes cuyas propuestas sean solventes, indicando el monto de

cada una de ellas y las proposiciones desechadas con las causas -- que originaron su exclusión.

El contrato respectivo debe asignarse a la persona de entre los -- proponentes haya presentado la postura solvente más baja. En caso de que todas las proposiciones sean desechadas, se declarará de-- sierto el concurso.

Si una vez considerados los criterios anteriores resulta que dos o más proposiciones satisfacen los requerimientos del Ayuntamiento o Paramunicipal, el contrato se debe adjudicar a quien presente la - postura más baja; y en caso de que las posturas presentadas no fue ren aceptadas, procederán a expedir una nueva convocatoria.

VII. FALLO.

En junta pública se dará a conocer el fallo mediante el cual se ad judicará el contrato a la persona que, de entre los proponentes:

1. Reuna las condiciones legales, así como técnicas y económicas requeridas por el Ayuntamiento o Paramunicipal convocante:
2. Garantice satisfactoriamente el cumplimiento del contrato.
3. Cuente con la experiencia requerida por el Ayuntamiento o Para- municipal convocante para la ejecución de los trabajos.

El Ayuntamiento o Paramunicipal debe dar a conocer el fallo del -- concurso de que se trate, en el lugar, fecha y hora señalados para tal efecto, declarando cuál concursante fue seleccionado para eje- cutar los trabajos objeto del concurso y le adjudicará el contrato correspondiente; acto al que serán invitadas todas las personas -- que hayan participado en la presentación y apertura de proposicio- nes.

Para constancia del fallo es necesario que se levante acta, la --- cual firmarán los asistentes, a quienes se les entregará copia de la misma, conteniendo además de la declaración anterior, los datos de identificación del concurso y de los trabajos objeto del mismo; lugar, fecha y hora en que se firmará el contrato respectivo en --

los términos de la ley en materia, y la fecha de iniciación de los trabajos. La omisión de firma por parte de los concursantes no invalidará el contenido y efectos del acta.

Contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los interesados podrán interponer recursos administrativos en los términos que la Ley Estatal de Obras Públicas y el Reglamento Municipal correspondiente lo establezcan.

4. ETAPA DE FORMALIZACION DEL CONTRATO DE EJECUCION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.

La adjudicación del contrato se formaliza a través de la firma del documento relativo por parte del Ayuntamiento o Paramunicipal y el contratista, acto que debe llevarse dentro del plazo establecido para el día o días posteriores a la adjudicación.

Forman parte del contrato de obra pública, la descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, así como los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.

El contratista no podrá hacer ejecutar la obra por otro, pero con autorización previa del Ayuntamiento o Paramunicipal, podrá hacerlo respecto de las partes de la obra o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en la obra.

Los contratos de obra pública que se celebren se considerarán de derecho público, por lo que las controversias que se susciten al respecto serán resueltas por los tribunales del fuero común estatal correspondiente.

El contrato de obra pública se puede clasificar doctrinalmente, como bilateral, oneroso, conmutativo, de ejecución diferida, de adhesión normalmente, intuitu personae, principal, solemne en términos generales, de derecho público.

Como elementos esenciales de este contrato, tenemos:

- a. sujetos.
- b. competencia y capacidad.
- c. consentimiento.

- d. la forma, que en términos generales adquiere rasgos de solemnidad, salvo algunas excepciones.
- e. objeto.
- f. causa.
- g. régimen jurídico especial.
- h. garantías.
- i. licitación, salvo en los casos en que la ley no la obliga.

En México sólo se acepta la obra pública sobre bienes inmuebles, o sobre los muebles considerados inmuebles por la ley, ya sea por el Código Civil o por la propia Ley de Obras Públicas, y los Reglamentos correspondientes.

El contrato de obra pública se distingue del contrato de concesión de obra pública -este último regulado legislativamente en otros -- países-, pudiendo definir a este último como aquel por el cual la administración encarga a un contratista particular la realización de un trabajo público, generalmente consistente en la construcción de una obra pública, de naturaleza inmueble, por cuenta y riesgo -del contratista, obra que pasará al dominio público, asegurándose al empresario constructor de la obra su explotación exclusiva y excluyente durante un periodo de años, durante el cual aquél tiene derecho a percibir un precio o tarifa de parte de los usuarios de la obra, bajo la supervigilancia y la protección de la administración.

Los Contratos de Obra Pública Municipal se deben celebrar, de conformidad con lo que establecido en la Ley de Obras Públicas Estatal, a precio alzado o sobre la base de precios unitarios; entendiéndose por tales conceptos, lo siguiente:

4.1 PRECIO UNITARIO.

Es el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de concepto de trabajo terminado; ejecutado conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad (Artículo 42 del Reglamento de la L.O.P.)

4.2 PRECIO ALZADO.

Es el importe de la remuneración o pago total fijo que debe cubrirse al contratista por la obra totalmente terminada y ejecutada en el plazo establecido conforme al proyecto, especificaciones y normas de calidad requeridas y cuando sea el caso, probada y operando sus instalaciones. (Artículo 42 del Reglamento de la L.O.P.)

La diferencia básica entre una y otra modalidad radica en que, en el contrato sobre la base de precios unitarios, los pagos se efectúan por unidad de concepto de trabajo terminado y ejecutado; mientras que en el de precio alzado el pago se efectúa por el importe total de la obra, sin que se conozca el monto por cada concepto de trabajo.

La situación económica de la mayoría de los Municipios, obliga a celebrar la mayor parte de los contratos sobre la base de precios unitarios.

En los contratos que se celebren se deben señalar la fecha de iniciación y terminación de los trabajos dentro de las etapas programadas para tal efecto, independientemente de las que se convengan para asegurar mejor el interés general respecto de las obligaciones específicas en cada contrato. (Artículo 40 del Reglamento de la L.O.P.)

4.3 GARANTIAS.

Una garantía es un documento legal mediante el cual el contratista respalda el compromiso de cumplir con una obligación contraída en un contrato o convenio. Tiene como propósito proteger los recursos que el Ayuntamiento o Paramunicipal compromete al formalizar un contrato.

Las personas físicas o morales que participen en las licitaciones y ejecuten obra pública o presten servicios relacionados con la misma, deben garantizar: la seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación; la correcta inversión de los anticipos que, en su caso, reciban, y el cumplimiento de los contratos.

Las garantías que deban otorgar los contratistas de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, se deben constituir en favor de:

- La Tesorería Municipal, en los casos de las obras con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios celebrados entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal.
- La Tesorería Municipal, en los casos de las obras con cargo total o parcial a fondos del estado conforme a los convenios celebrados entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal.
- La Tesorería Municipal por los actos o contratos que celebren -- con el propio Ayuntamiento.
- Las Paramunicipales, cuando los actos o contratos se celebren -- con ellas.

4.3.1 GARANTIA DE SERIEDAD DE PROPOSICIONES.

Se le denomina también garantía de sostenimiento de oferta y tiene por objeto respaldar la obligación expresada por cada participante de mantener los precios y cotizaciones que presenta en el concurso.

Esta garantía se anexa a la documentación que los contratistas entregan en el acto de apertura de ofertas; se devuelve a aquellos concursantes que son eliminados en el proceso de adjudicación y se retiene a la persona que se le asigne el contrato, hasta el momento en que se constituya la garantía de cumplimiento.

Para asegurar la seriedad de las proposiciones en el proceso de adjudicación en los concursos, el proponente debe entregar cheque - cruzado, expedido por él mismo con cargo a cualquier institución de banca y crédito, y a favor de la tesorería que se indique, o -- fianza otorgada por una institución de fianzas debidamente autorizada.

El monto de la garantía de seriedad de la proposición será del importe que dicte la Ley de Obras Públicas Estatal o, en su caso, el Reglamento correspondiente, que por lo general es del 5% del importe de la proposición.

4.3.2 GARANTIA PARA LA CORRECTA INVERSION DEL ANTICIPO.

Como su nombre lo indica, se constituye con la finalidad de asegurar al Ayuntamiento o Paramunicipal, la adecuada aplicación del anticipo que otorgue al contratista encargado de la realización de la obra.

La garantía del anticipo que se le otorgue al contratista debe ser por la totalidad del monto concedido y se constituirá mediante una fianza otorgada por una institución afianzadora debidamente autorizada, la cual será presentada previamente a la entrega del anticipo. Esta garantía debe subsistir hasta la total amortización del anticipo correspondiente, en cuyo caso, el Ayuntamiento o Paramunicipal contratante, dando conocimiento a la Tesorería que corresponda, lo notificará por escrito a la institución afianzadora para su cancelación.

4.3.3 GARANTIA DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO.

La garantía de cumplimiento del contrato por parte del contratista se ajustará a lo siguiente:

- Se constituirá fianza por el 10% del importe de la obra contratada, mediante póliza de institución autorizada expedida a favor de la tesorería que corresponda; cuando ésta se realice en más de un ejercicio presupuestal, la fianza se substituirá por otra equivalente al 10% del importe de los trabajos aún no ejecutados, incluyendo en dicho importe los montos relativos a los ajustes de costos y convenios, si los hubiera.
- La fianza deberá ser presentada dentro de los 15 días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que el contratista hubiere recibido copia del fallo de adjudicación del contrato suscrita por éste; para ejercicios subsecuentes, el mismo plazo contará a partir de la fecha en que la inversión autorizada se notifique por escrito al contratista. Si transcurrido el plazo respectivo no se hubiere otorgado la fianza, el Ayuntamiento o la Paramunicipal contratante puede determinar la rescisión administrativa del contrato.

- El contratista garantizará los trabajos dentro de los 15 días hábiles siguientes a la recepción formal de los mismos, substituyendo la fianza vigente por otra equivalente al 10% del monto total ejercido para responder de los defectos que resulten de la realización de los mismos, de vicios ocultos o de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido en su ejecución. La vigencia de esta garantía será de un año contado a partir de la fecha de terminación de los trabajos, la que se debe hacer constar en el acta de recepción formal de los mismos, al término del cual, de no haber inconformidad del Ayuntamiento o de la Paramunicipal contratante, la institución afianzadora procederá a su cancelación automáticamente. En caso de presentarse vicios ocultos el Ayuntamiento o Paramunicipal, deberán comunicarlo de inmediato y por escrito a la contratista y a la afianzadora.
- Cuando las obras o los servicios relacionados con las mismas, en los términos previstos en el contrato relativo, consten de partes que puedan considerarse terminadas y cada una de ellas completa y utilizable a juicio del Ayuntamiento o Paramunicipal y se haya pactado su recepción en el propio contrato, la fianza se sujetará en lo conducente, a lo dispuesto en el párrafo anterior y deberá otorgarse para cada una de las partes de los trabajos recibidos.

5. ETAPA DE EJECUCION Y CONTROL DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.

5.1 REVISION DE COSTOS.

Consiste en la verificación que lleva a cabo el Ayuntamiento o Paramunicipal respecto a los costos establecidos en los contratos, generalmente a solicitud expresa del contratista. Comúnmente es promovida por el impacto inflacionario en los sueldos y salarios y en los precios de bienes y servicios necesarios para la ejecución de la obra.

Cuando la vigencia de un contrato de obras ocurran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, pero que de hecho y sin dolo, culpa, negligencia o ineptitud de cualquiera de las --

partes, determinen un aumento o reducción en un 5% o más de los -- costos de los trabajos aún no ejecutados, dichos costos podrán ser revisados mediante cualesquiera de los siguientes procedimientos:

1. Revisar cada uno de los precios de cada contrato para obtener - el ajuste.
2. Revisar un grupo de precios, que multiplicados por sus corres-- pondientes cantidades de trabajo por ejecutar, representen cuan-- do menos el 80% del importe total faltante del contrato.
3. En el caso de las obras que se tenga establecida la proporción en que intervienen los insumos en el total del costo directo de las obras, el ajuste respectivo podrá determinarse mediante la actualización de los costos de los insumos que intervienen en - dichas proporciones.

5.2 CONTROL DE LA OBRA.

El control de la obra es la etapa del proceso de ejecución en el - que se efectúa la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. Dentro de sus fun-- ciones más importantes están las siguientes:

- Verificar programas, políticas y normas.
- Detectar desviaciones y variaciones para corregirlas en forma -- oportuna y efectiva.
- Comprobar que todo se ejecute de acuerdo a lo pactado.
- Poner de manifiesto debilidades y errores para rectificarlos e - impedir que se produzca uno nuevo.

El mejor control es el que se anticipa a las desviaciones, es el - que mira hacia adelante, su instrumentación facilita la toma de de-- cisiones, de confiabilidad a la información, y establece orden y - eficacia en la ejecución.

El control permite evaluar la contribución efectiva al cumplimien-- to de los grandes objetivos, el apego a los programas, el cumpli-- miento de las metas, el uso óptimo de los recursos, así como la --

existencia y operatividad de los instrumentos administrativos.

En la obra pública constituye un elemento esencial para concluir su ejecución con los recursos originados dentro de los parámetros de calidad y tiempo establecidos. Indistintamente de la obra que se trate por el tiempo de adjudicación es importante conocer los controles a cualquier nivel de la ejecución de la obra, así como las consideraciones especiales que se requieren antes del inicio de la obra y al término de ésta.

TIPOS DE CONTROLES:

A. PREVIOS: -Revisión Técnica de los Planos del Proyecto.

-Expediente de Obra.

-Números Generadores de Proyecto.

B. DURANTE: -Control de Calidad de los Materiales.

-Control de Costos.

-Escalatorias de Precios.

-Control de Tiempo.

5.3 TERMINACION DE LA OBRA.

"Con la finalidad de preparar la entrega y el finiquito de las obras el supervisor de la misma deberá de anticipar la recopilación y el ordenamiento de los documentos utilizados en el inicio y proceso de la obra, haciéndolo cuando la obra se encuentre con un 70 u 80% del avance real.

Previo al finiquito de la obra, el contratista entrega la obra al Ayuntamiento o Paramunicipal, cuando fue adjudicada por contrato, o cuando se hizo por administración directa, se entrega a la unidad administrativa que se vaya a encargar de su operación.

En esta etapa de entrega del inmueble, se debe levantar acta de recepción en forma parcial o final; junto con ello, se reciben los manuales de operación, guías mecánicas, manuales de mantenimiento, manifestación de áreas de terminación, licencias de operación, de alta ante la dependencia estatal específica y la liberación de las

garantías. Para llevar a efecto el trámite de finiquito de trabajos contraidos, se puede dividir en partes (Obra negra, instalaciones, acabados y varios) o bien se puede considerar la obra en general. El contratista será el encargado de dar aviso de la terminación -- del trabajo al supervisor, con quien fijará la cita para su revisión. Para que se pueda dar el visto bueno en la recepción de los trabajos, el supervisor debe llevar a cabo las actividades siguientes:

- Que los trabajos encomendados se encuentren conforme a:
 - * El proyecto.
 - * Normas y especificaciones contratadas.
- Contar (si existieran) las pólizas de garantía que amparan los trabajos.
- Verificar las correcciones de los detalles detectados e indicados en la etapa de revisión.
- Tener elaborada la última estimación.
- Que las pruebas de calidad hayan sido hechas y aprobadas.
- Tener depurada y cerrada la bitácora sin pendientes.

Si alguno de los puntos mencionados no están cumplidos o terminados, la supervisión no podrá dar por terminada la participación -- del contratista por lo que se obligará a completar o modificar los trabajos que no hayan sido aceptados, y el costo correrá por su cuenta.

El contratista está comprometido con las normas y especificaciones para lo cual le fueron encomendados los trabajos, y una vez que -- las fallas o los defectos no aprobados estén corregidos, le solicitará al supervisor por escrito una nueva cita con el objeto del -- cierre de la obra.

En los casos de que estas fallas o defectos sean causas del proyecto, el contratista presentará por escrito, en una nota de bitacora a la supervisión, datos concretos acerca de los defectos o dudas -

que tenga del proyecto, proponiendo las posibles soluciones o modificaciones, así como un presupuesto de los gastos de éstos. Dichos gastos serán absorbidos por el contratante que el supervisor representa, generando un nuevo contrato.

El supervisor deberá formular un informe final el cual será entregado al área responsable de la obra con la siguiente información:

1. Del Proyecto.
 - 1.1 Planos ejecutivos actualizados.
 - 1.2 Relación de las modificaciones al proyecto original.
2. Programa de la Obra.
 - 2.1 Programas físicos.
 - 2.2 Programas financieros.
 - 2.3 Programación de los recursos humanos.
 - 2.4 Programación de los recursos materiales.
 - 2.5 Programación de equipo en obra.
 - 2.6 Calendarización de estimaciones.
3. Control de Calidad.
 - 3.1 Pruebas de laboratorios.
 - 3.2 Calidad de los materiales y de la mano de obra.
4. Precios Unitarios.
 - 4.1 Procedimientos para la aprobación de precios unitarios.
 - 4.2 Procedimientos de escalación empleados.
 - 4.3 Ordenes de trabajo.
5. Comentarios sobre los volúmenes de la obra de catálogo original y los reales ejecutados.
6. Bitácora de Obra.
 - 6.1 El objetivo.
 - 6.2 Alcances y uso.
7. Procedimientos de la Entrega de Obra.
 - 7.1 Acta de recepción.

8. Las Normas y Especificaciones que fueron aplicadas para la ejecución del proyecto.
9. Reporte Fotográfico General.
10. Garantías de Subcontrato.
11. Catálogo de Operación y Mantenimiento o Guías Mecánicas.

Pasos para el finiquito de obra:

- 1o. Se desglosan los volúmenes a escalar por periodo de ejecución.
- 2o. Se aplica el incremento o el precio autorizado en los conceptos dentro de catálogo.
- 3o. Se formulan las estimaciones como aditivas al contrato inicial, en caso de que no alcance la partida presupuestal se solicitará nuevo contrato ampliatorio, previa solicitud.
- 4o. Los conceptos que tengan precio unitario en estudio, esperarán el resultado; con la autorización, se formulará una estimación con la diferencia al 100% del precio estimado.
- 5o. Formulando una estimación parcial o definitiva, se realiza al último una de liquidación para cada uno de los contratos, indicando lo estimado y el monto a cancelar.
- 6o. Se verifica la carta de preterminación de obra y se hace la final, previa revisión de las observaciones marcadas por la supervisión y la unidad responsable.
- 7o. En caso de proceder sanciones o deductivas, éstas se harán en las estimaciones que se marcan en el punto 3o." (6)

6. ETAPA DE CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL.

Una vez concluida la obra, el Ayuntamiento a través de sus respectiva administración pública y las Paramunicipales vigilarán la recepción oportuna del inmueble para su operación, estando obligadas a mantenerlo en niveles apropiados de funcionamiento, vigilando su

uso, operación, mantenimiento y conservación, ajustándose a los objetivos y acciones de los programas respectivos.

Los Ayuntamientos a través de sus respectivas administraciones públicas y las Paramunicipales llevarán registros de los gastos de conservación y mantenimiento, así como de restitución de la eficiencia de la obra, de su mejor aprovechamiento y de los gastos para su demolición en su caso.

La necesidad de contar con un sistema de procedimientos que permitan visualizar en qué medida se puede contribuir a la conservación y mantenimiento de una obra una vez concluida, depende de una serie de factores vinculados al tipo de obra de que se trate, a sus características físicas, y climatología del lugar.

Sin embargo cada uno de los elementos integrantes de estos factores afectarán en mayor o menor medida a cada obra en particular en forma diferente, aún tratándose de obras de un mismo tipo y de características físicas similares.

Las normas y especificaciones técnicas, así como los procedimientos para la conservación y el mantenimiento que aquí se enuncian, son recomendaciones generales que permitirán elaborar las actividades preventivas y correctivas necesarias para el óptimo funcionamiento de las unidades administrativas, no obstante será responsabilidad del administrador o encargado de esta función, el buscar la mejor forma de lograr un mayor rendimiento de los recursos económicos disponibles para ese renglón.

Es indudable que después del primer año de operación se tendrá mayor información sobre lo que representa mantener una obra pública concluida por lo que se podrán corregir algunas actividades para obtener el máximo aprovechamiento. Es recomendable consultar y tener la aprobación de los organismos paramunicipales o Ayuntamientos de que se trate.

6.1 NORMAS Y ESPECIFICACIONES.

"Como no es posible definir las normas y especificaciones técnicas para los diferentes tipos de obra que existen, se darán las consideraciones generales para cada obra en particular, determinando --

además, como ya se mencionó antes, que aun siendo de un mismo tipo, las normas y especificaciones pueden variar según las características de antes y después de su construcción que indiquen de manera directa, por lo que, deberían de conocerse para la determinación del grado de complejidad del mantenimiento.

A continuación se describen los factores que pueden incidir en la determinación de las normas y especificaciones de cada obra determinada.

CARACTERISTICAS FISICAS:

- Usos de suelo.
- * Porcentaje de edificación.
- * Porcentaje de áreas comunitarias.
- * Porcentaje de áreas verdes.
- * Porcentaje de vialidad vehicular.
- * Porcentaje de circulación peatonal.

- Ubicación del terreno.
- * Dotación y características de la red de agua potable.
- * Dotación y características de la red de drenaje.
- * Dotación y características de la red de energía eléctrica.
- * Dotación y características de la red de gas y especiales.

- Equipamiento urbano propio del conjunto.
- * Centros comunitarios.
- * Planta de tratamiento y equipos especiales.
- * Mobiliario urbano.

- Especificaciones de urbanización.
- * Materiales de pavimentos y banquetas.
- * Materiales de la red de agua potable.
- * Materiales de la red de drenaje.
- * Materiales de la red de energía eléctrica y alumbrado.
- * Materiales de la red de gas y especiales.

- Especificaciones de edificación.
- * Materiales de fachadas.
- * Materiales de azoteas.
- * Materiales de instalaciones de agua, drenaje, luz, gas y especiales.
- * Materiales de indivios.
- * Otros.

TAMAÑO DEL INMUEBLE:

- Depende de la unidad de cada tipo de obra.
 - * Aulas.
 - * Viviendas.
 - * Cuartos.
 - * Metros Cuadrados.

CLIMATOLOGIA:

- Humedad relativa.
- Precipitación pluvial de la región.
- Nivel friático.
- Temperatura ambiental durante el año". (7)

6.2 PROCEDIMIENTOS DE CONSERVACION Y MANTENIMIENTO.

Es importante aquí aclarar que la conservación se hace a las partes arquitectónicas de la obra, y el mantenimiento se hace a las partes de ingeniería.

La determinación de los procedimientos de conservación y mantenimiento requiere de una clara definición de las partes que integran la estructura total de la obra terminada; cada una de ellas es una unidad formada por una serie de elementos identificables, con características que le son propias tanto en los materiales que las conforman como por su propio diseño.

Estas características determinan en cierta forma los requerimientos que se deben cubrir cuando el inmueble es sometido al uso, al cual está destinado: los materiales y el diseño son función del tiempo de duración mínima y de su rendimiento máximo. Para tal efecto se hacen indispensables dos tipos de mantenimiento.

- **Mantenimiento Preventivo:** Es el conjunto de acciones que asegura el correcto funcionamiento a lo largo del periodo de tiempo definido por su diseño.
- **Mantenimiento Correctivo:** Son las acciones orientadas a corregir fallas producidas por desgaste de partes; por uso excesivo o alguna otra razón que implique rehacer, reponer o reparar uno o -- más elementos que forman parte de la obra terminada.

"La estructura total dividida en sus partes, que se determinan como subsistencias, es propia de cada tipo de obra; a continuación se -- describen los subsistemas más comunes de una obra de edificación:

- Subsistema de infraestructura de agua.
- Subsistema de infraestructura sanitaria.
- Subsistema de infraestructura de alumbrado y energía eléctrica.
- Subsistema de infraestructura de instalaciones especiales.
- Subsistema de infraestructura de gas.
- Subsistema de infraestructura de vialidad peatonal y vehicular.
- Subsistema de áreas verdes.
- Subsistema de mobiliario urbano.
- Subsistema de servicios comunitarios.
- Subsistema de edificios.

Para cada subsistema se determinará cada uno de los procedimientos necesarios para su mantenimiento, a continuación se describen los principales de cada uno de los subsistemas:

Subsistema de infraestructura de agua.

- Inspección en tanques, tinacos u otros depósitos.
- Inspección de avería en redes.
- Revisión de equipos hidráulicos especiales.
- Reposición de partes desechas.
- Otros.

Subsistema de infraestructura sanitaria.

- Limpieza de ductos y drenajes.

- Inspección de averías en redes.
- Reposición de partes desechables.
- Otros.

Subsistemas de infraestructura de alumbrado y energía eléctrica.

- Limpieza de lámparas.
- Protección de postes, tableros y equipos especiales.
- Inspección de averías en redes.
- Reposición de partes desechables.
- Otros.

Subsistema de infraestructura de gas.

- Protección de medidores y equipos especiales.
- Inspección de averías en redes.
- Reposición de partes desechables.
- Otros.

Subsistema de infraestructura de instalaciones especiales.

- Limpieza y protección de equipos.
- Inspección de averías.
- Otros.

Subsistema de infraestructura de vialidad peatonal y vehicular.

- Limpieza.
- Bacheo, resane de juntas y reposición.
- Otros.

Subsistema de áreas verdes.

- Limpieza.
- Redes.
- Podas.
- Césped.
- Acondicionamiento del suelo.
- Fertilizaciones.
- Control de plagas.
- Reposición y programación de plantas.

- Fijación y guías.
- Otros.

Subsistemas de servicios comunitarios.

- Limpieza.
- Limpieza de recintos; baños, salas de uso comunitario y otros.
- Limpieza de equipos especiales, baños, albercas, cocinas, etc.
- Resanes.
- Reposición.
- Otros.

Subsistema de edificios.

- Limpieza en pavimentos de circulaciones, vestíbulos, entradas u otros.
- Limpieza de vidrios.
- Limpieza de muros.
- Limpieza de acabados de pintura vinílica sobre muros y plafones.
- Limpieza de acabados de pintura al esmalte sobre superficies metálicas.
- Limpieza de elementos de ornato, jardineras, banquetas u otros.
- Limpieza de tinacos u otros depósitos de agua.
- Limpieza de ductos y drenajes, bajadas de agua pluviales, etc.
- Limpieza de lámparas, interruptores, etc.
- Limpieza y lubricación de cerrajería y herrajes.
- Resane y pulido de pavimentos.
- Pesane de juntas en muros.
- Reposición de vidrios.
- Reposición de acabados de pintura vinílica.
- Reposición de pintura anticorrosiva.
- Reposición de pintura al esmalte.
- Reposición de partes en instalaciones de edificios.
- Reposición de impermeabilizantes.
- Reposición de partes desechables en equipos especiales.
- Otros.

Cada uno de los procedimientos o acciones descritas anteriormente deberán ser realizadas cada cierto tiempo. Este periodo es determinado por las normas y los criterios que se definen según las características propias de cada elemento, el encargado de la función de mantenimiento realizará una evaluación permanente a partir de la experiencia inicial de un año.

La periodicidad recomendada para cada concepto a operar se expresa de la siguiente manera:

- Diaria.
- Semanal.
- Mensual.
- Bimestral.
- Trimestral..
- Semestral.
- Anual.
- Bienal.
- Trienal".

6.3 PRESUPUESTO DE CONSERVACION Y MANTENIMIENTO.

En la elaboración del presupuesto de conservación y mantenimiento de inmuebles es de suma importancia considerar todos los detalles que deben de tomarse en cuenta para poder integrarlo de manera realista al presupuesto anual del municipio.

A continuación se describen los elementos que se consideran en la integración del presupuesto anual de conservación y mantenimiento.

-CONCEPTO DE MANTENIMIENTO:

De la lista de procedimientos o acciones ya descritos se deben definir todas las características y especificaciones propias que cubrirán para efectos de que se lleve a cabo el mantenimiento en forma óptima.

Unidad de Medida : que están determinadas para cada concepto de mantenimiento como es m², piezas, lote, etc. Los cuales se podrán definir directamente de los planos arquitectónicos y estructurales, y se fijará la cantidad necesaria para cada concepto.

Los Costos Unitarios se pueden elegir en la forma más adecuada para su cálculo, según el volumen de operación se desglosan en manuales y mecanizados, calculándose en cada caso el material usado, el desgaste del equipo utilizado y el costo de la mano de obra. Estos valores sumados darán el costo unitario de cada concepto de mantenimiento.

- CANTIDAD:

En cada concepto de mantenimiento definido se deberá de asociar la periodicidad requerida en un año para determinar el importe total que se integrará al presupuesto anual de conservación y manteni--- miento." (8)

6.4 DEMOLICION.

"Cuando se haya tomado la decisión de demoler cualquier obra de infraestructura ya sea por sustitución o por obsolescencia, deprecia--- ción, baja rentabilidad o cualquier otro factor, previa autoriza--- ción de las instancias estatales, federales o municipales corres--- pondientes, se analizarán las diferentes alternativas para la dis--- tribución de o demolición en el área de su construcción.

Para ello se considera la totalidad de los costos, así como el va--- lor actual que la obra represente para tal actividad incluyendo, - en su caso, la autorización a corto, mediano y largo plazo, de la obra que se proponga demoler, al igual que las diferentes alterna--- tivas de evaluación para el cálculo real de su costo actual.

Dentro de este análisis se detallará el procedimiento a seguir para la demolición de la obra, indicando las diferentes fases, tanto de iniciación como de terminación.

También se desarrollarán esquemas generales que tengan por objeto definir la sustitución o, simplemente, la justificación de su demoli--- ción, así como las causas que originaron tal decisión". (9)

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Artículo 7o. y 35 fracción IV. Ley de Obras Públicas. D.O.F. 18-VII-1991.
2. Canals Arenas, Jorge Ricardo. "El Contrato de Obra Pública". - (Dentro de la Teoría General de los Contratos Administrativos, y de su Marco Legal en México). Editorial Trillas. México. 1a. edición. 1991. p.31.
3. En esta fase es importante hacer mención de la importancia de la reglamentación municipal en materia de obras públicas.
 "En materia de reglamentación municipal, con base en el análisis de funciones y estructura del gobierno y la administración municipal puede inferirse que el reglamento es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del Ayuntamiento hacia la población; de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento.
 El reglamento municipal es el modelo del deber ser y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas - de lo permitido y lo prohibido en el ámbito municipal.
 De ahí que la reglamentación sea la fuente del derecho del municipio, por lo que, en dicho carácter, el reglamento tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal". Tomado de Pontifes Martínez, Arturo. "La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal"... op.cit. p.86.
4. Al respecto, el concepto jurídico "licitación pública", se forma con las dos voces que en conjunto lo integran. La primera deriva de las raíces latinas "Licitatio, onis", que significa "acción y efecto de licitar", "venta en subasta" y que encuentra como palabras relacionadas: licitador, del latín licitator "el que licita"; licitante "que licita", licitar "ofrecer precio por una subasta o almoneda" o "vender en subasta pública".
 Por su parte, la voz pública (público) tiene como significados los siguientes: que debe difundirse o publicarse; que se puede

asistir libremente; que se encuentra regulado por la ley; que se relaciona con el poder público; que puede tener conocimiento de él cualquier persona.

Estas significaciones son aplicables, indistinta o conjuntamente, dependiendo de la etapa de licitación que se trate". Tomado de Farro Farah, Gerardo y Huacuja Betancurt, Sergio. "La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal". México. 1a. edición. 1989. p.93.

5. Canals Arenas, Jorge Ricardo... op.cit. pp.136-137.
6. Manual de Obra Pública Municipal... op.cit. pp.157-182.
7. Ibid... pp.203-205.
8. Ibid... pp.206-209.
9. Ibid... p.212.

DOCUMENTOS CONSULTADOS.

BIBLIOGRAFICOS:

- Antología Legislativa. Material Didáctico del Módulo VII (Obra Pública), del Diplomado en Recursos Materiales 1992. INAP. México. 118p.
- Canals Arenas, Jorge Ricardo. "El Contrato de Obra Pública". --- (Dentro de la Teoría General de los Contratos Administrativos, y de su Marco Legal en México). Editorial Trillas. México. 1a. edición. 1991. 278p.
- Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas". Editorial Porrúa. --- México. 2a. edición. 1986. 462p.
- Farro Farah, Gerardo y Huacuja Betancurt, Sergio. "La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal". México. 1a. edición, 1991. 179p.
- Gámiz Parral, Máximo N. "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas"... op.cit.
- González de Cosío, Francisco. "Historia de las Obras Públicas en México"... op.cit.
- Manual de Empresas Paramunicipales, en Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coedición INAP-BANOBRAS México. 1a. reimpresión. 1989. 116p.
- Manual de Obra Pública Municipal, en Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coedición INAP-BANOBRAS. México. 1a. reimpresión. 1989. 221p.
- Manual de Reglamentación Municipal, en Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coedición INAP-BANOBRAS México. 1a. reimpresión. 1989. 119p.

- Manual de Servicios Públicos Municipales, en Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coedición INAP-BANOBAS. México. 1a. reimpresión. 1989. 159p.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México"... op.cit.
- Pontifes Martínez, Arturo. "La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal".. op.cit.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal"... op.cit.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Auditoría de Obra Pública". Subsecretaría B. México. 1992. 142p.
- Suárez Salazar, Carlos y Márquez Rocha, Ricardo. "El Concurso de la Obra Pública 1990". Editorial Noriega-Limusa. México. 1a. edición. 1991. 316p.

LEGISLATIVOS:

- Ley de Obras Públicas. D.O.F. 30-XII-1980.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas. D.O.F. 13-II-1992.
- Ley de Obras Públicas. Proceso Legislativo, Iniciativa, Dictámenes y Ley. H. Congreso de la Unión. Diciembre de 1980. 158p.

CHIHUAHUA.

- Código Administrativo del Estado de Chihuahua. Libro Tercero "De las Obras Públicas". Publicaciones del Gobierno del Estado. 1990.

CHIAPAS.

- Legislación del Estado de Chiapas. Tomo I. Gobierno Constitucional del Estado. Marzo de 1989. 381p.

- Reglamentos de Construcciones y Servicios Urbanos de los Municipios de: Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristobal Las Casas, - Comitan, Tonalá, Huixtla, Arriaga, Villaflores.

GUANAJUATO.

- Decreto Número 65 de la 50o. Legislatura del Estado. "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato". P.O. No. 35. 1-V-1977.
- Decreto Número 150 del 52o. Congreso Constitucional del Estado - Libre y Soberano de Guanajuato. "Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato". P.O. No. 37. del mes de Abril de 1984.
- Decreto Número 175 del 52o. Congreso Constitucional del Estado - Libre y Soberano de Guanajuato. "Ley de Bienes Inmuebles del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados de los mismos". P.O. No. 104-3a. parte. 28-XII-1984.
- Decreto Número 197 del 52o. Congreso Constitucional del Estado - Libre y Soberano de Guanajuato. "Ley de Obras Públicas para el - Estado y los Municipios de Guanajuato". P.O. No. 69. 27-VIII-1985.

GUERRERO.

- Reglamentación del H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de - José Azueta. Guerrero. 1984-1986.

HIDALGO.

- Nueva Ley de Obras Públicas del Estado de Hidalgo. P.O. 24-IX-1984.

ESTADO DE MEXICO.

- Ley de Asentamientos Humanos. Gaceta del Gobierno. 16-XII-1983.
- Ley de Obras Públicas. Gaceta del Gobierno. 26-IX-1984.-

- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter Estatal denominado "Constructora del Estado de México". Gaceta del Gobierno. 17-XII-1977.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado "Comisión Estatal de Agua y Saneamiento". Gaceta del Gobierno. 10-VII-1974.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado por Servicios de carácter Paramunicipal denominado "Agua y Saneamiento de Chimalhuacán". Gaceta del Gobierno. 13-X-1983.
- Reglamentación Municipal. H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jilotepec. 1988-1990.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Estado de México. Gaceta del Gobierno. 5-VI-1987.

NAYARIT.

- Ley de Obra Pública del Estado de Nayarit. P.O. 25-VII-1984.

NUEVO LEON.

- Ley de Obras Públicas para el Estado de Nuevo León. P.O. 8-VIII-1984.
- Código de Regulación y Organización Municipal de Garza García. - Nuevo León. 1978.

PUEBLA.

- Marco Jurídico y Administrativo Estatal y Municipal, en Seminario Sobre Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado. Enero de 1987.
- Gobierno del Estado de Puebla. Poder Legislativo. Decreto del H. Congreso del Estado, por el que se aprueba la "Ley de Obras Públicas del Estado". 16 de Agosto de 1984.

SINALOA.

- Ley de Obras Públicas del Estado de Sinaloa. P.O. 1-IV-1985.

TABASCO.

- Ley de Obras Públicas del Estado de Tabasco. 12-VII-1983.
- Ley de Cooperación para Obras Públicas Municipales. V-1956.

LA CAPACITACION, UN MEDIO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

Antes de adentrarse a lo que en sí consiste la capacitación municipal, hay que definir lo que es la capacitación y el adiestramiento, en primera instancia:

Capacitación es el proceso de comunicación permanente tendiente a satisfacer las necesidades de realización individual y social de la persona y los requerimientos de la institución en donde desempeña sus labores.

Adiestramiento es el proceso que hace posible que el trabajador - desempeñe, eficientemente y en su caso aplicando las medidas -- de seguridad, las tareas inherentes a su puesto actual de trabajo.

Los objetivos que la capacitación pretende son los referentes a -- la actualización y perfeccionamiento de conocimientos, habilida-- des y destrezas del trabajador en la realización de sus labores, aplicando para ello nuevos conocimientos y técnicas.

1. IMPORTANCIA.

La capacitación es uno de los aspectos más importantes en la admnistración del personal municipal; ésta debe emanar de un autntico diagnóstico de necesidades que permita conocer hacia donde debe apuntar esta tarea, y de esa manera poder presentar un programa integral de capacitación que abarque todos los niveles jerár-- quicos que se tienen en la administración municipal.

Son conocidas las bondades y beneficios que la capacitación pro-- porciona tanto a la administración como a sus trabajadores, de -- ahí que en el proyecto de desarrollo de cualquier municipio la ca-- pacitación debe ocupar un lugar importante.

Los programas de capacitación se deben elaborar en el área admnistrativa, en particular en donde se manejan los recursos huma-- nos, iniciando con el diagnóstico de necesidades, a través de una serie de cuestionarios y entrevistas a los diferentes niveles, -- pues de esa manera se estará en la posibilidad de aportar informa-- ción relevante que permita determinar las necesidades de manera -- más precisa.

La información obtenida ofrece las bases para la elaboración de los programas; asimismo señala las necesidades de apoyo para su realización.

2. TIPOS DE CAPACITACION.

La capacitación por razones didácticas se puede dividir en capacitación para el trabajo y capacitación en el trabajo. La capacitación para el trabajo consiste en la preparación que debe recibir cada trabajador antes de integrarse a un puesto. En este tipo de capacitación se lleva a cabo el proceso de inducción a la administración municipal, para que el trabajador se ubique y conozca el Municipio, su organización, sus diferentes áreas y que finalmente sepa como funciona el área donde ingresará, en qué consistirán sus funciones, sus deberes, sus obligaciones y sus derechos como trabajador; asimismo se le dará la bienvenida a su nuevo cargo, empleo o comisión.

La capacitación en el trabajo, es la referente a la capacitación que cada trabajador deberá recibir como derecho para que mejore o perfeccione las tareas que tiene encomendadas, con nuevas y diferentes técnicas, asimismo se puede recibir capacitación para el puesto, puede ir tomando los diferentes cursos que ofrezcan para que, cuando tenga la oportunidad de tener movilidad a otra plaza o área, esté preparado para mejorar actitudes y el ambiente laboral.

Una vez definida la capacitación de manera general, es importante detectar las necesidades de capacitación.

La investigación de necesidades de capacitación se considera como una etapa del proceso de capacitación; al realizarse, las acciones subsecuentes son más eficaces en virtud de que se fundamenta el conocimiento de las instancias que se requieren en el desarrollo del trabajo. Esta etapa es de suma importancia, por que cuando no es dirigida a satisfacer necesidades presentes o a prevenir las futuras, se desperdician recursos humanos, financieros y materiales.

Se consideran como necesidades de capacitación aquellas carencias referidas a los conocimientos, habilidades y actitudes que interfieren en el desempeño eficiente de un trabajador al desarrollar las funciones del puesto.

Las necesidades pueden encontrarse a diferentes niveles, que son:

- A nivel organizacional. Se refiere a las necesidades de la administración municipal, que si bien no se refieren a carencias del trabajador, sí repercuten en el desempeño de su trabajo, ya que que se refieren a limitaciones o problemas generales que presente el municipio en su estructura administrativa.
Estas necesidades pueden detectarse al realizar un análisis de la relación entre las diferentes áreas, verificando si sus funciones son congruentes con las actividades que debe realizar.
- A nivel ocupacional. Son limitaciones o deficiencias en conocimientos, habilidades y actitudes que presenta un grupo de personas de un mismo puesto y ocupación.
- A nivel individual. Son aquellas deficiencias particulares que presenta un trabajador en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes.

La investigación de habilidades de capacitación, independientemente del nivel en que se presenten, debe responder a las siguientes interrogantes: ¿En donde se requiere la capacitación? ¿En qué rubro se necesita capacitación? ¿Quién necesita capacitación? y ¿Cuáles incidencias justifican la necesidad?.

Los tres niveles de necesidades mencionadas pueden ser presentes y futuros. Tanto la organización, como las ocupaciones y los individuos, presentan necesidades actuales, y debido a las condiciones cambiantes pueden preverse nuevas necesidades.

Existen dos tipos de capacitación, las manifiestas y encubiertas:

Las necesidades manifiestas, no requieren de una investigación profunda, ya que son evidentes y se presentan entre otras por las siguientes causas:

Nuevo ingreso de personal, transferencia de personal, cambio de métodos o procedimientos, ampliación de servicios, cambio de máquina o equipo.

Las necesidades encubiertas, son aquellas que no se pueden vislumbrar a simple vista; y requieren de llevar a cabo una investigación que comprenda las etapas de:

- DETERMINACION DE OBJETIVOS.
- BUSQUEDA DE EVIDENCIAS.
- LOCALIZACION DE AREAS CRITICAS.
- PRESENTACION DE SOLUCIONES PRELIMINARES.
- SELECCION DE TECNICAS Y DISEÑO DE INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION.
- APLICACION DE TECNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION.
- RECOLECCION E INTERPRETACION DE DATOS.
- ELABORACION DEL DIAGNOSTICO DE NECESIDADES DE CAPACITACION.
- INFORME FINAL. (1)

Es indispensable, como requisito previo a cualquier programa de capacitación para servidores públicos municipales, hacer un inventario de las necesidades reales de capacitación. Para ello hay que tener un censo de recursos humanos para saber a quiénes se dirigen los programas, qué puestos ocupan, con qué preparación cuentan y cuál ha sido su experiencia.

Debe tenerse presente que los municipios difieren en cuanto a su grado de desarrollo, sus recursos, su tamaño y complejidad. No es lo mismo capacitar en un municipio urbano que en uno rural.

Los esquemas normativos de las relaciones laborales varían considerablemente de estado a estado. Los hay muy avanzados en su legislación, como Sinaloa, por ejemplo, que consideran la capacitación como un deber de la administración municipal y, al mismo tiempo, un derecho y una obligación para el trabajador. A este respecto hay mucho que hacer en materia de legislación sobre relaciones laborales en los estados y son raros los casos en que se cumple con las

disposiciones legales en esta materia; por lo que si la capacitación apenas llega a las cabeceras municipales, es imaginable como se encuentra en este rubro a las comisarías, delegaciones o áreas auxiliares del Ayuntamiento y la Administración Municipal.

EL PROBLEMA DE FORMA.

La renovación de autoridades cada tres años impone la necesidad de tener cursos de capacitación y orientación permanentes.

En este sentido, ha sido un acierto la creación de los Centros Estatales de Estudios Municipales, organismos desconcentrados del gobierno estatal, cuya principal función en la actualidad es precisamente la capacitación. Para asegurar el éxito de las funciones de dichos centros se requiere un gran apoyo por parte de los gobiernos estatales, especialmente en lo que se refiere a su sostenimiento económico.

Se debe considerar a estos centros como parte integrante del gobierno estatal y no como delegaciones del gobierno federal, como muchas veces se malinterpreta.

La capacitación puede ser de dos formas: una que se dirige a las autoridades municipales, que en términos generales tiene por objeto ubicar a la institución municipal dentro del sistema federal de la nación, mostrando el alcance de sus facultades y su posición frente a la comunidad, así como su calidad de agentes del desarrollo y del cambio social. Otra, viste la forma de conocimientos, métodos y prácticas concretas y específicas en las distintas áreas que comprende la administración municipal, tales como el marco jurídico, la organización del Ayuntamiento, la hacienda pública municipal, la planeación económica, el desarrollo urbano, el desarrollo social y las obras y los servicios públicos.

Destaca dentro de los campos específicos de la capacitación mencionados, la necesidad que tienen los municipios de preparar personal especializado en lo concerniente al conocimiento y manejo de los recursos que pueden obtener por la vía de los Convenios de Desarrollo.

3. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION MUNICIPAL 1989-1994.

El Gobierno de la República, los Gobiernos estatales y municipales atendiendo a un amplio proceso de consulta en los tres ámbitos de gobierno elaboraron un el Programa Nacional de Modernización Municipal 1989-1994, que establece las políticas, criterios y acuerdos básicos para promover procesos y acciones de modernización que permitan impulsar el desarrollo político, económico y social de los - gobiernos y administraciones municipales.

El Programa tiene como punto de partida un balance general en el - que se reconoce que en nuestro país ningún municipio es igual a -- otro. No obstante se identifican problemas que, en mayor o menor - medida, les son comunes, como son: enfrentar nuevas exigencias sociales; vencer la escasez de recursos; renovar sus estructuras y - procedimientos administrativos y, superar su incapacidad técnica y financiera en la prestación de los servicios.

A partir de la identificación de los principales retos que actualmente enfrentan los municipios del país se definen los objetivos del programa: contribuir a la modernización municipal a través de la ampliación de su vida democrática, impulsando la participación comunitaria y la responsabilidad compartida en la toma de decisiones de abajo hacia arriba; con gobiernos de acción directa en la - atención a la ciudadanía que apoyen las iniciativas populares; con cabildos abiertos a la consulta pública y mediante prácticas de -- diálogo permanente con la población en medios de comunicación. Así mismo, tendrá la finalidad de promover nuevos mecanismos de coordi nación financiera para la obtención de mayores ingresos y el mejoramiento de la administración; y fomentar acciones de solidaridad en las construcciones de pequeñas grandes obras para el desarrollo con el apoyo de los grupos sociales.

En este apartado de objetivos se dejan asentados los principios -- que habrán de caracterizar al nuevo Municipio Mexicano; prácticas de gobierno democráticas, abiertas y de acción directa; impulso a la participación comunitaria y a la responsabilidad compartida en los programas y obras municipales, búsqueda de nuevos esquemas de

coordinación financiera y administrativa y la realización de pequeñas grandes obras para el desarrollo de acuerdo a sus iniciativas.

Las estrategias propuestas para alcanzar este objetivo, son:

1. Proporcionar la orientación, la asistencia técnica y el apoyo - permanente y directo a proyectos específicos de desarrollo municipal.
2. Promover la concertación entre instancias de gobierno, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal.

El Programa busca llevar a los hechos, en el contexto municipal, - los acuerdos propuestos por el Presidente de la República, es por ello, que los Acuerdos Básicos para promover la nueva política de modernización municipal adoptan ese esquema y reconocen la necesidad de redefinir el papel que el Municipio debe asumir para enfrentar los retos de un país con miras a la modernización.

Acuerdos:

- Ampliar en los hechos los avances de la reforma municipal.
- Perfeccionamiento de la democracia en la vida municipal.
- Concertación y participación de las organizaciones sociales.
- Crear mecanismos de coordinación financiera entre los tres órdenes de gobierno que den un mayor apoyo al municipio.
- Impulsar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los municipios.
- Modernizar los sistemas de finanzas públicas municipales y de financiamiento para su desarrollo.
- Mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales.

En el apartado para ampliar la vida democrática en los municipios, los acuerdos básicos buscan: atender a la ciudadanía en forma permanente y directa; fomentar procesos de consulta pública para la toma de decisiones; realizar programas de diálogo permanente con la ciudadanía en medios de comunicación; establecer cabildos ----

abiertos para integrar a la población en las decisiones públicas; promover la participación comunitaria como elemento básico de gobierno; garantizar la elección democrática de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, y actualizar el marco jurídico y reglamentario de aplicación municipal.

En lo que respecta a la modernización económica de los municipios, los acuerdos contemplados son: fortalecer y ampliar los mecanismos de coordinación financiera; fomentar el desarrollo económico municipal de acuerdo a sus vocaciones, recursos y potencialidades productivas, y modernizar las estructuras y el funcionamiento de las administraciones municipales.

Finalmente en el rubro para mejorar productivamente el bienestar social en los municipios, los acuerdos concertados son: convertir al municipio en ejecutor de pequeñas grandes obras para el desarrollo con la participación de la comunidad; mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios públicos municipales e impulsar el ordenamiento territorial y la preservación de los recursos naturales.

Una de las estrategias fundamentales para cumplir con las acciones contenidas en el Programa, es la orientación y capacitación a autoridades y funcionarios municipales. Aún cuando se definan esquemas de coordinación precisos y eficientes, y se de una asesoría oportuna, los efectos que puedan lograrse serán temporales mientras no existan en el seno del gobierno municipal los servidores públicos con la capacidad suficiente no solo para poner en operación el Programa, sino para generar autónomamente respuestas específicas para problemas particulares.

La capacitación y los llamados componentes de la llamada función pública municipal han sido desde hace ya algún tiempo, tema recurrente entre las variables que ayudan a explicar el por qué de muchas de las deficiencias en la administración municipal. Los esfuerzos para atacar de raíz este problema no han sido pocos, y actualmente se puede hablar ya de algunas administraciones municipales totalmente profesionales, con sistemas de administración de --

personal modernos y donde la capacitación es un elemento latente - en el funcionamiento de la gestión pública y del gobierno municipal.

Sin embargo, todavía la mayor parte de los municipios del país no cuentan con un sistema de administración de personal tan avanzado. Factores de tipo político como la renovación trianual del Ayuntamiento que aún conlleva el cambio de los cuadros administrativos - en casi su totalidad, perdiendo con ello experiencia y truncando - una profesionalización del sector público municipal, son ejemplos cotidianos que obstaculizan el desarrollo por el lado de los actores de cambio.

Desde el punto de vista del Programa de Modernización Municipal se plantea como premisa básica del cambio, la modificación a las formas tradicionales de ejercer la autoridad, de tal manera que se propicie una labor de gobierno cercana a la comunidad, donde ésta participe activamente proponiendo mecanismos democráticos de comunicación entre autoridad y comunidad. Lógicamente el ejercicio moderno de la autoridad que se propone, no se logra por decreto, sino con acciones cotidianas de gobierno, y quienes las realizan con frecuencia son las autoridades municipales.

Por ello, las directrices que deben caracterizar un modelo de capacitación dirigido a ampliar un proceso de modernización como el aquí descrito, buscan ante todo un cambio cualitativo en la actitud del servidor público, una revalorización del papel que juega - socialmente en la configuración de un nuevo municipio mexicano.(2)

4. IDEAS PARA EL DESARROLLO DE LA CAPACITACION MUNICIPAL. (3)

Los problemas que se han enunciado configuran una situación local. Estos, en sus implicaciones, pueden generalizarse, con las reservas del caso, a fin de que con base en estas ideas surja la proposición de otras, con el objeto de que algún día se materialicen.

- La capacitación es un reto para las organizaciones locales, tanto gubernamentales como educativas. Este reto debe enfrentarse - con acciones estratégicas contundentes para que los municipios -

estén en posibilidad de servir como ejes de desarrollo regional. Por eso, no habrá de prevalecer en la capacitación un criterio eminentemente técnico o productivista, sino por el contrario, un principio de compromiso de cuánta capacidad requieren los municipios para consolidar su autonomía y cuánta organización requieren las instituciones locales para apoyarla y promoverla, en su caso.

- La organización interinstitucional local debe darse en dos niveles: 1) la formulación de programas de capacitación específicos para capacitadores, que permitan instruir a éstos en las áreas del conocimiento de la vida municipal. Esto puede hacerse aprovechando los recursos humanos y materiales del sistema educativo nacional; 2) el intercambio de especialistas para la instrucción de capacitadores entre estados y centros de enseñanza superior, lo que implica la formación de aquéllos especialistas municipales y la creación de perfiles curriculares de los instructores de capacitadores.
 - La capacitación municipal debe coordinarse por una comisión estatal donde participen:
 - * El Gobierno Estatal.
 - * Los Presidentes Municipales.
 - * Los Centros de Educación Media y Superior.
 - * Los Organismos y Asociaciones Civiles cuyos fines se relacionen con la Capacitación Municipal.
 - Los programas de instrucción para capacitadores debe cuidar que las personas que egresen de éstos, efectivamente se vinculen con el quehacer municipal, se arraiguen en el territorio del municipio y tengan contacto con las autoridades del ayuntamiento. Los especialistas que preparen a los capacitadores, han de provenir de centros de enseñanza media y superior, así como de las instituciones civiles dedicados profesionalmente a la capacitación municipal.
- En este sentido, los Institutos de Administración Pública de los estados, cuentan con experiencia en estos programas de capacitación y pueden ser una fuente de personal calificado para preparar

a los capacitadores municipales. Por su parte, los capacitadores municipales deben de tener contacto con los servidores públicos del ayuntamiento y crear programas para cada caso, dedicándose - por lo general a la sola tarea de capacitar, y cuando así lo fuge necesario, asesorar y proporcionar consultoría institucional.

- La necesidad de capacitar capacitadores y que éstos realmente lo gren instruir a los servidores públicos municipales, debe apoyar se asimismo en un conjunto de preceptos legales que permitan que los agentes de cambio, una vez adiestrados por especialistas, se dediquen permanentemente a la capacitación en los gobiernos muni cipales y que su trabajo sea remunerado por medio de recursos -- convenidos entre estados y Municipios. Las adecuaciones legales pueden hacerse en la Ley Orgánica Municipal; o bien pudiera ser creado un Reglamento para el Desarrollo de la Capacitación Municipal, donde se reglamentaría:
 - * Objeto, constitución y financiamiento de programas de instruc ción y capacitación.
 - * La creación, funcionamiento y organización de una comisión, -- consejo, o área para la capacitación municipal.
 - * La creación y permanencia de un cuerpo de capacitadores en el municipio.
 - * Los programas de intercambio de especialistas para la capacita ción y sus relaciones con los centros de enseñanza media y superior estatal y federal.
 - * La instauración y fortalecimiento del servicio civil de carre ra municipal.
 - * Los periodos de capacitación de servidores públicos por los -- cuadros de capacitadores regionales y/o municipales.
 - * El financiamiento de estos cuadros de capacitación y de los ca pacitadores.
 - * El financiamiento de los cursos de capacitación municipales.

5. AREA ADMINISTRATIVA DE OBRAS PUBLICAS.

Hasta antes de 1983 el Municipio Mexicano habia enfrentado con frecuencia, problemas relacionados con el financiamiento de la Obra Pública Municipal, pues las Autoridades y la Administración carecían de los recursos necesarios para llevar a buen término las obras de infraestructura que las necesidades comunitarias exigían.

Actualmente subsiste otro problema relacionado: la urgencia de contar con mecanismos operativos y de administración, adecuados a la planeación y construcción de las obras necesarias; más ahora cuando el volumen de los ingresos municipales es significativo.

En muchos casos, y hasta antes de la Reforma Municipal de 1983, era personalmente el Presidente Municipal y en el mejor de los casos, la Tesorería Municipal, quienes se encargaban de la tramitación, presupuestación y ejecución de las obras que finalmente podían ser financiadas por el municipio. Ahora y dado el crecimiento demográfico y urbano de las ciudades, lo mismo que a la mayor capacidad económica de algunos municipios, se hace imprescindible la existencia de un sector de la administración pública exclusivamente avocada al tratamiento de los asuntos del desarrollo urbano y la construcción o habilitación de obras públicas. De manera que se justifica plenamente el funcionamiento de un área administrativa (Dirección, Unidad Departamental, Oficina o instancia similar) propia, dentro del organigrama municipal; área que ha de ser tanto más sofisticada en su organización como complejas sean las funciones que se le asignen.

La labor fundamental de esta área estriba en la planeación, programación, presupuestación y ejecución de las obras prioritarias: infraestructura e instalaciones de los servicios públicos, calles y caminos vecinales, entre otros.

Las funciones más genéricas del Area Administrativa de Obras Públicas pueden ser las siguientes:

- Proponer al Ayuntamiento la promulgación de los Reglamentos afines a la planeación del desarrollo urbano y construcción, o en su caso las modificaciones y reformas pertinentes.

- Formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de las reservas territoriales del municipio.
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en la jurisdicción territorial.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgar la definición de alineamiento y número oficial, lo mismo que permisos y licencias de construcción.
- Exigir que en cada obra particular en construcción se exhiba un rótulo dando a conocer la calle, número de predio, responsable de la obra y número de la o las licencias concedidas.
- Mantener para las nuevas construcciones, estricto apego a los Reglamentos de construcción municipal, acerca de la alineación, ornato, colores y arquitectura, entre otros.
- Participar en la creación y administración de las zonas de reserva ecológica del municipio.
- Planear, programar y presupuestar obras que sean de estricta utilidad pública y someterlas a consideración del Ayuntamiento.
- Ejecutar las obras de infraestructura y de los servicios públicos que hayan sido aprobados por el Ayuntamiento.
- Presentar al Presidente Municipal, en los primeros días de cada mes, el informe de actividades del mes anterior.
- Las demás que le señalen los Reglamentos relativos, el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

Aún cuando en general parecen pocas las funciones de esta área, al desarrollarlas esquemáticamente demuestran el crecido volumen de - sus responsabilidades, ante las cuales debe proceder a la parcialización de sus actividades mediante la diversificación de puestos.

Ante esto, el Area de Obras Públicas Municipales, mantiene como -- responsable a su titular, quien debe ser designado por el Ayunta-- miento, habiendo cumplido previamente con los requisitos indispen-- sables que marca la Ley, para el desempeño del cargo. En orden des-- cendente y a un nivel jerárquico inferior se encuentran también -- otros puestos para corresponder con las funciones del área.

Los responsables de ellos son: la Unidad de Planeación, quien en - coordinación con el titular proponen las acciones a realizar en el corto plazo (labores de un año aproximadamente) y en el mediano -- (los tres años correspondientes a la gestión del Ayuntamiento), -- respecto de las acciones encomendadas al área; la Unidad de Progra-- mación, quien esta a cargo de definir el orden, es decir, la prio-- ridad con la que deben realizarse las acciones preciamente compro-- metidas; la Unidad de Gestiones y Trámites, quien tiene como máxi-- ma responsabilidad satisfacer las normas y requisitos que otros or-- ganismos establecen, sean federales y/o estatales; y por último, - la Unidad de Ejecución de Obras, quien se encarga, entre otras cosas, de realizar o ver que se cumplan los planes, programas y pro-- yectos de obra pública municipal, integrándose finalmente a toda - el área aquellos empleados que forman parte del área, y que haya - sido definida su adscripción administrativa a esta parte fundamen-- tal de la Administración Pública Municipal, la de Obras Públicas.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Manual de Administración de Personal Municipal, en Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coedición INAP-BANOBAS. México. 1a. reimpresión. 1989. pp.63-69.
2. Pérez García, Arturo. "La orientación y capacitación dentro del Programa de Modernización Municipal". Ponencia presentada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal en la Reunión Técnica para el Financiamiento y Desarrollo de la Capacitación Municipal. Valle de Bravo, Estado de México. Junio de 1990. 6p.
3. Caballero, Ricardo y Adame, Francisco. "Experiencia e ideas para la Organización de la Capacitación Municipal". Ponencia presentada por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, en la Reunión Técnica para el Financiamiento y Desarrollo de la Capacitación Municipal. Valle de Bravo, Estado de México. Junio de 1990. 7p.

DOCUMENTOS CONSULTADOS.

- Autores Varios. "El Servicio Civil de Carrera Municipal", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 14-15. Ediciones INAP. México. Abril-Septiembre de 1984. 244p.
- Manual de Administración de Personal Municipal... op.cit. 122p.
- Manual Municipal de la Administración Pública. Centro Estatal de Estudios Municipales. Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Marzo de 1987. 150p.
- Salazar Medina, Julian (Coordinador General) "Reunión Técnica para el Financiamiento y Desarrollo de la Capacitación Municipal". -Subregión: México, Centroamérica y El Caribe-. Valle de Bravo, Estado de México. Junio de 1990. 165p.
- Tamayo, Jorge. (Coordinador) "El Desarrollo Municipal". Cuadernos del Consejo Consultivo IEPES-PRI. Tabasco. 1987. 161p.

CONCLUSIONES

- Cuando el Ayuntamiento determina, después de hacer estudios previos de su capacidad administrativa, que la mejor manera de realizar las Obras Públicas se deben de llevar a cabo a través de contratistas particulares, será necesario llevar todo un sistema de control sobre los recursos que el Ayuntamiento disponga para tal efecto. Es necesario la supervisión y seguimiento del comportamiento de los contratistas que ejecuten las obras, los cuales deberán cumplir con las condiciones y requisitos exigidos por el Ayuntamiento.

- Los habitantes del Municipio son fuerza activa, demandante de bienes y servicios públicos, pero también son elementos integrantes de la Obra Pública, puesto que va dirigida y encauzada directamente a ellos. La participación comunitaria debe tomarse en cuenta en la consulta para elaborar proyectos, planes y programas de realización de las obras sociales, en la ejecución de éstas, en la supervisión, manejo, uso y control de los recursos que para ellas se destinan y, principalmente en la conservación y mantenimiento de las mismas.

- Por lo general las medidas y decisiones que se han de tomar en la proyección de las obras municipales son de carácter colectivo. El Ayuntamiento a través de la Administración Municipal debe de tener presente la capacidad de sus intereses, tanto personal técnico-operativo como administrativo, puesto que son finalmente ellos quienes van a llevar el proceso concreto de las acciones municipales. Se pretende que al tener un diagnóstico de la situación que guarda el personal que labora en el Municipio (Administración), se sean considerados elementos posibles que participan en el proceso de planeación de las obras, para prever los posibles errores humanos, dado el poco conocimiento que tiene el personal en los aspectos señalados.

- Los Ayuntamientos deben instrumentar un sistema que les permita, independientemente de su gestión administrativa, dar continuidad a las diferentes obras municipales, así como el de coordinar acciones conjuntas con otros municipios a fin de aprovechar los re cursos disponibles y propiciar el desarrollo regional.
- El Programa Nacional de Solidaridad en su vertiente de Fondos Mu nicipales de Solidaridad, no realiza Obra Pública Municipal, --- pues, como se definió en un principio, Obra Pública Municipal es toda construcción integral o reparación parcial, realizada por - la Administración Municipal o por medio de terceros, con recur-- sos propios.
- El Municipio es primordialmente una institución cuyo fin es el - de dar atención a la población que lo integra, a las actividades que se desarrollan en él por los particulares y, a los requeri-- mientos locales, regionales y sobre todo al desarrollo nacional.
- No se descarta que una obra tenga una inversión no recuperable, y que esto afecte realmente la Hacienda Municipal, mas puede en trar en el rubro de apoyo social y tener un beneficio comunita-- rio. Pero si al concebir una obra como tal, se tiene la inten--- ción de recuperar la inversión con la que fue realizada, entonces podemos decir que será una obra rentable para el Ayuntamiento, - la cual redituará beneficios tanto a la población a que este di-- rigida, como para la administración municipal, por conducto de - su Tesorería, incrementando el Patrimonio y la Hacienda Pública Municipal.
- El Municipio, institución política, basada en la democracia y ad ministrativamente autónoma, debe de mejorar y ampliar sus instru mentos de participación social, para que la comunidad asentada - en su territorio, participe de mejor manera en la toma de deci-- siones de las obras que se requieren, sin perder la dimensión de lo que efectivamente se puede realizar.

La planeación es el instrumento que tiene la Administración Municipal para fijarse objetivos, estrategias, programas de trabajo y sus propias acciones de gobierno. Exige un desempeño eficiente, - capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos, pues de nada vale un plan si no se tiene la capacidad para ejecutarlo.

A través de la planeación municipal se hace participar a la comunidad, a los distintos sectores y segmentos del Municipio, en la definición de metas, en la integración de programas, en su ejecución, en su control y vigilancia continuos.

- Dentro de la política de descentralización de la vida nacional, - la administración municipal adquiere cada vez mayor importancia. La política de modernización municipal implica ampliar sustancialmente su capacidad técnica, administrativa y financiera.

La planeación es importante, ya que solo mediante el conocimiento de la situación actual del Municipio, con sus posibilidades, sus limitaciones y sus perspectivas, así como de la fijación de los - objetivos y la orientación de las políticas, se podrá impulsar el desarrollo y la distribución de sus beneficios.

La modernización municipal pugna porque los Ayuntamientos dejen - de cumplir únicamente una función de prestador de servicios públi- cos y de gestor. Sino que la adopción de técnicas de planeación y que la instrumentación y ejecución de un Plan de Desarrollo lo -- conviertan en un verdadero promotor y protagonista del desarrollo en la vida de su comunidad.

- La aplicación de la Ley Estatal de Obras Públicas en los Municí-- pios corresponde a los Ayuntamientos; los cuales dentro de sus -- competencias, expedirán las normas y las disposiciones administra- tivas que para la aplicación de la Ley deberán observarse en la - contratación y ejecución de las obras.

La ejecución de las Obras Públicas estará sujeta a las disposicio- nes de la Ley y a los Convenios que se celebren, con cargo total o parcial a fondos estatales y municipales; y cuando se ejecuten Obras Públicas con cargo total o parcial a fondos federales, esta- rán sujetas a las disposiciones de la Ley de Obras Públicas.

- El PND señala que el gasto público municipal debe estar orientado prioritariamente al gasto social, como es el caso de los servicios públicos primarios, educación, vivienda, salud, con la finalidad de incrementar el beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones de trabajo utilizando en su caso materiales locales.

- La Reforma Municipal ha avanzado considerablemente en materia de reglamentación. Sin embargo, es necesario además profundizar la reglamentación para que se adecúen las normas a la estrategia de desarrollo municipal, tomando como criterio básico que la reglamentación municipal se realice de acuerdo al tamaño, características geográficas, demográficas, económicas y socioculturales, así como el nivel de desarrollo alcanzado para cada Municipio.

Se precisa avanzar la Reforma Municipal, iniciando procesos de modernización administrativa municipal, que permitan evolucionar de la reglamentación a la definición de la estructura de organización y los procedimientos administrativos más acordes a las necesidades e imperativos de cada Municipio.

Una de las alternativas para modernizar la administración municipal es el aumento del rendimiento de los órganos y el personal existentes, y la consolidación de las áreas sustantivas. En este sentido el PND sugiere que deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal.

- El establecimiento de la planeación municipal debe ser un proceso gradual y no una moda que pronto se deseche, tiene que ser de aproximaciones sucesivas, ya que la mayoría de los Municipios Mexicanos no cuenta con la capacidad técnica y los recursos para enfrentar las necesidades latentes, por lo que a veces el Plan Municipal se convierte en un documento de lamentaciones y no una actividad racional.

- Corresponde a los Ayuntamientos ejecutar las Obras Públicas de -- los Municipios, las que podrá realizar por contrato o por administración.

El Presidente Municipal es el responsable de la conducción y ejecución de los Acuerdos tomados en Cabildo sobre la Obra Pública, para la cual puede delegar algunas facultades a las unidades admnistrativas que juzgue correspondientes.

El Area Administrativa encargada de las obras y los servicios públicos, para los efectos del Reglamento de Obras Públicas Municipal, debe ser la responsable técnica de todas y cada una de las -- obras que se realicen en el Municipio a cargo del Ayuntamiento.

- La capacitación es uno de los aspectos más importantes en la Admnistración Municipal, puesto que más que representar un gasto es toda una inversión; ésta debe emanar de un auténtico diagnóstico de necesidades que permita conocer hacia donde debe apuntar esta tarea, y de esa manera poder presentar un programa integral de capacitación que abarque todos los niveles jerárquicos que se tienen en la Administración Municipal.

Son conocidas las bondades y beneficios que la capacitación proporciona tanto a la administración como a sus trabajadores, de -- ahí que en el proyecto de desarrollo de cualquier Municipio la capacitación debe ocupar un lugar preponderante.

DOCUMENTOS CONSULTADOS COMPLEMENTARIAMENTE.

- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS). "Compilación de Ordenamientos Jurídicos que rigen la Organización y Funcionamiento de los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental de los Poderes Legislativos Estatal y Federal". ASOFIS. México. 1984. 651p.
- Benítez Treviño, Humberto; Faya Viesca, Jacinto; Gómez Collado, Roberto y Martínez Cabañas, Gustavo. "Participación del INAP en los Foros de Consulta para el Fortalecimiento Municipal". Ediciones INAP. Colección Praxis No. 67. México. 1984. 46p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1985. 358p.
- De la Madrid Cordero, Enrique O. "Democracia y Municipio en México". Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho. UNAM. México. -- 1987. 351p.
- Duhalt Krauss, Miguel. "La Administración de Personal en el Sector Público: Un Enfoque Sistémico". Ediciones INAP. México. 1972. 119p.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. -- Ediciones INAP. Nos. 5, 6, 8, 9, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 26, 27, 28, 34 y 35.
- Guías Técnicas para la Administración Municipal. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. INAP. Nos. 1-23. México. 1985.
- INAP-BANOBRAS. "Colección de Manuales Administrativos y de Organización Municipal". Coedición INAP-BANOBRAS. 11 Volúmenes. México. 1a. reimpresión. 1989.

- Morales Domínguez, Víctor (Coordinador). "Administración Pública del Estado de Chiapas". IAP-CHIAPAS. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. - 1988. 322p.
- Revista Teoría y Praxis Administrativa. IAP-Nuevo León. 1985.
- Revista Hechos Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. 1989.
- Revista Fortalecimiento y Desarrollo Municipal. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1985.
- Revista El Municipio. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. 1987.
- Revista Federalismo y Desarrollo. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. 1990-1992.
- Secretaría de Gobernación. "Enciclopedia de los Municipios de México". Centro Nacional de Estudios Municipales. México. 1a. edición. 1988.
- Silvestre Méndez, José y Zorrilla, Santiago. "México por Entidades Federativas". Editorial Océano. México. 1986. 317p.