

564

2EJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

COORDINACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO PARA EL
DESARROLLO MUNICIPAL

T E S I S

Que para obtener el titulo de

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JORGE MARCELINO MENDEZ GALEANA

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo
Mexico, D. F., 1995

FALLA DE ORIGEN

**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/084/95

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero MENDEZ GALEANA JORGE MARCELINO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su -- Tesis Profesional intitulada "COORDINACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL", bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 10 de marzo del año en curso me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que con - apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de - Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los - trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 13 de 1995
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "COORDINACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL", elaborada por el pasante en Derecho MENDEZ GALEANA JORGE MARCELINO la cual denota -- en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 - del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 10 de 1995

Felipe Rosas Martinez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

A MARGARITA

Ternura, amor, comprensión,
lealtad y tantas cosas más.

Mi gratitud y afecto para el
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ:
Su comprensión y apoyo hicieron
posible la culminación del
presente trabajo.

COORDINACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO PARA EL
DESARROLLO MUNICIPAL

C O N T E N I D O

	Pág.
PRESENTACION.	4
1. LA DISTRIBUCION DE FACULTADES ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	6
1.1 Facultades expresas e implícitas.	8
1.2 Facultades concurrentes y coincidentes.	12
1.3 Sustento jurídico de la coordinación gubernamental.	14
2. LA DESCENTRALIZACION.	16
2.1 Aspectos conceptuales.	17
2.2 De la Federación hacia los Estados.	19
2.3 De los Estados hacia los Municipios.	20
3. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.	22
3.1 Antecedentes.	22
3.2 Estructura	29
3.3 Atribuciones.	36
3.4 Otras facultades.	38
3.5 Bases jurídicas de la coordinación municipal.	39
4. LA COORDINACION ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO.	43
4.1 Antecedentes.	43
4.2 Instrumentos jurídicos para la coordinación.	48
4.2.1 Convenio Unico Federación-Estados.	50
4.2.2 Acuerdos de Coordinación.	60
4.2.3 Convenio Unico Estado-Municipios.	64
4.2.4 Otros Convenios.	67
5. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA COORDINACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.	77
5.1 En materia tributaria.	77
5.2 En la planeación del desarrollo socioeconómico.	80

	Pág.
5.3 Obras y servicios públicos.	82
5.4 Descentralización y modernización adminis- trativa.	84
6. ASPECTOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO MUNICIPAL.	88
6.1 Aspectos regionales.	88
6.2 Atraso cultural.	90
6.3 Situación Política.	91
6.4 Insuficiencia financiera.	94
6.5 Problemas administrativos.	96
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	97
BIBLIOGRAFIA.	105

PRESENTACION

El presente trabajo es producto de la investigación, también de la experiencia y la reflexión teórica. Durante mucho tiempo estuve reuniendo material de consulta que me sirviera de fuente; textos, ensayos, artículos publicados en revistas, ponencias, informes, legislación y convenios, entre otros. Haber participado hace tiempo en la elaboración del Convenio Unico de Desarrollo Federación-Estado de Guerrero, aunque sea mínimamente, motivó desde entonces mi inclinación por el tema de la coordinación gubernamental para apoyar e impulsar el desarrollo social. Esto me llevó al estudio y reflexión de dos temas constitucionales importantes: la distribución de facultades entre la Federación y los Estados y la Descentralización.

La realidad y objetividad que se vive en la provincia rompe con esquemas teóricos preconcebidos -- desde el aula universitaria; el desenvolvimiento cotidiano de las localidades es tan sencillo y concreto -- que nos condujo a reflexionar y desdeñar posturas complejas del derecho que en lugar de ayudarnos a comprender la problemática, nos confunden.

Además de recoger la experiencia del Estado de Guerrero en el tema que nos ocupa, recorrimos otras entidades y municipalidades; la idea era comparar la realidad municipal en la diversidad. Una y otra vez constatamos que desde el centro, considerado geográficamente y detrás de un escritorio, se tiene una concepción muy diferente, llena de equívocos, respecto de la provincia y del desarrollo regional y municipal.

Ojalá que con este trabajo se contribuya a buscar consensos para enriquecer el Derecho Municipal, ese es nuestro modesto propósito.

El estudio está dividido en seis capítulos. En el primero abordaremos la distribución de facultades - entre la Federación y las entidades federativas, mientras que en el segundo capítulo nos ocupamos de la descentralización. Fue necesario un capítulo dedicado a los antecedentes, estructura y organización del poder municipal.

El capítulo cuarto es el central de nuestro trabajo, trata de la coordinación entre los niveles de gobierno, para luego abordar, en el capítulo quinto, algunos problemas derivados de la coordinación para el desarrollo municipal. Finalmente, en el sexto y último capítulo, nos referimos a aspectos que inciden en el desarrollo municipal. Es deseo que mis conclusiones y recomendaciones lleguen a tener alguna utilidad.

Cd. Universitaria, Coyoacán, D.F., Marzo de 1995.

1. LA DISTRIBUCION DE FACULTADES ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Al estudiar y analizar la distribución de facultades entre la Federación y las entidades federativas, damos por supuesto la existencia del Estado en su forma federal, con dos órdenes jurídicos coextensos, cuyo origen emana de la Constitución Política. "Es decir, esos órdenes -el federal y el de las entidades- existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora, que les otorga competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar". (1)

La Federación de Estados ha tenido una evolución distinta en los diferentes países que han adoptado esa estructura jurídico-política. Con el antecedente norteamericano, registrado a través de su Independencia, diversos países de América Latina como México, Argentina, Brasil y Venezuela, y de otras partes del mundo, han tenido sus propias vicisitudes históricas en la consolidación del federalismo. Lo importante es comprender que el federalismo no apareció en esos países mecánicamente al estilo norteamericano.

Podemos considerar que la concepción norteamericana del federalismo fue aportación a la Teoría Política, con trascendencia -teóricamente- similar a la idea de la división de poderes, de la Soberanía, de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del

(1) Carpizo, Jorge. "El Federalismo en Latinoamérica", Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1973, pág. 15.

Ciudadano, o también del control de la constitucionalidad de las leyes. El conocimiento de todas estas aportaciones permiten abordar con solidez el análisis para entender el papel del Estado moderno y contemporáneo y el rol que juega en la construcción de la democracia.

Hay que destacar que el Estado Federal es actualmente la estructura jurídico-política idónea para una sociedad que encierra desequilibrios regionales y sectoriales en su desarrollo económico y social, mismos que deben contrarrestarse con instrumentos adecuados de política estatal.

Hoy como ayer, el federalismo ha permitido levantar una barrera nacional hacia el mundo exterior, basada en la unidad, que proteja su comercio y fomente el desarrollo industrial, y en general, el desarrollo del capitalismo de manera independiente.

En México el surgimiento y desarrollo del federalismo se encuentra inmerso en las luchas intestinas y agresiones externas motivadas por el dominio y control político de la Nación; la historia así lo registra. (2)

Aunque nuestro país adoptó el sistema federal en su Constitución de 1824, no fue sino hasta la Constitución de 1857 cuando se contempló la distribución de facultades entre el gobierno federal y los gobiernos locales. "El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el presidente sus-

(2) Cfr. Sayeg Helú, Jorge. "Introducción a la Historia Constitucional de México". Ed. PAC, México, 1986, págs. 35 y ss.

tituto Ignacio Comonfort en el Palacio Nacional de México, el 15 de mayo de 1856, con fundamento en el Plan de Ayutla, del 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 siguiente, en su precepto número 81 dispuso que todas las facultades que no fueran señaladas expresamente a los gobiernos de los Estados y territorios en dicho Estatuto serían ejercidas por el primer mandatario del país conforme el artículo 3º, del mencionado Plan de Ayutla.

"La Constitución sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857 y promulgada por el propio Comonfort el día 12 siguiente, en su precepto número 117 prescribió exactamente el texto constitucional que hoy presenta el artículo 124 en comentario y asimismo fue expuesto, bajo el número 123, en el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza ante la Asamblea Constituyente de Querertaro del 1º de diciembre de 1916.

"El artículo 124 de nuestra Constitución no ha sufrido modificación alguna hasta la fecha; ..." (3)

1.1. Facultades expresas e implícitas.

El artículo 124 de nuestra Constitución señala que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

(3) Schroeder Cordero, Francisco Arturo, "Comentario al artículo 124" en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", Ed. Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, pág. 313.

De lo anterior se desprende, en sentido inverso, que las facultades otorgadas a los poderes federales se encuentran expresadas en el Título Tercero de nuestra Carta Magna. Así, tenemos que el artículo 73 contiene las facultades del Congreso de la Unión; el 74 señala las facultades exclusivas de la Cámara de diputados; el 76 las facultades exclusivas del Senado y el 79 las relativas a la Comisión Permanente. También encontramos que el artículo 89 señala las propias del Presidente de la República; finalmente, los artículos 103 y 104 delimitan la competencia de los Tribunales de la Federación.

Por lo que respecta a las facultades que expresamente corresponderían a toda y cada una de las entidades federativas, nuestro Código Político no las establece en ninguno de sus preceptos; se infieren de la interpretación del citado artículo 124. Eso sí, hay otros dispositivos constitucionales que señalan cuestiones relativas a los Estados. Como el artículo 116 que se refiere a la organización política de los mismos; el 117 que les señala prohibiciones, el 118 que establece limitaciones y el 120 que determina la obligación para los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Cabe señalar que además de las facultades expresamente señaladas en los artículos citados, existen otras que hacen todavía más extenso el orden federal. Me refiero concretamente a la rectoría económica del Estado y su deber de organizar un sistema nacional de planeación, ambos aspectos contenidos en los artículos 25 y 26 de la Constitución; el dominio directo de la Federación sobre los recursos naturales del suelo, subsuelo, espacio aéreo, aguas interiores y

marítimas, que se encuentra establecido en el artículo 27; el control federal de las áreas estratégicas de la economía, expresamente señalado en el artículo 28; y el control de la Federación sobre el comercio exterior, como lo establece el artículo 131, por sólo citar algunos preceptos de los cuales existe, obviamente, su ley reglamentaria de orden federal.

Las reformas de la Constitución que en su oportunidad promovió el Presidente De la Madrid destacaron un nuevo artículo 115 que expresamente señalaba la competencia municipal; sin embargo, se omitió -y se ha omitido- expresar en el articulado de nuestra Ley Suprema un mínimo de competencias a favor de los Estados, lo que en buena técnica constitucional sería saludable, y con ello dejaríamos de remitirnos a las Constituciones Locales, que es a lo que nos obliga la interpretación -por exclusión- del artículo 124 Constitucional.

A manera de ejemplo, el artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Guerrero establece las atribuciones del Congreso Local, las cuales son, entre otras:

"I. Expedir leyes y decretos en todas aquellas materias que no sea de la competencia exclusiva de la Federación, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...
"III. Elaborar las Leyes Locales cuya expedición haga obligatoria la Constitución Federal.

...
"V. Legislar sobre el Municipio Libre sujetándose a lo establecido por el artículo 115 de la

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

...
"XV. Aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, en terminos de Ley.

...
"XXII. Erigirse en Colegio Electoral con el objeto de calificar las elecciones de Gobernador.

...
"XXV. Calificar las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos y la asignación de Regidores de representación proporcional efectuada por los Comités Municipales Electorales.

...
"XLVII. Expedir las Leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades anteriores, así como cualesquiera otras concedidas por esta Constitución a los Poderes del Estado y a los Municipios".

Respecto de las facultades implícitas a favor de la Federación, señala Tena Ramírez que "existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (actualmente la fracción XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas.

"Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a

cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer algunas de las facultades explícitas". (4)

En verdad las facultades implícitas que se derivan de las facultades expresamente señaladas en la Constitución a favor de los poderes federales, deberían ser desarrolladas y ejercidas por los Estados; lejos de ello, se encuentran reafirmadas en las disposiciones y ordenamientos reglamentarios de carácter federal, lo que estrecha más el campo de acción de los poderes locales.

1.2 Facultades concurrentes y coincidentes.

En el Derecho Norteamericano reciben el nombre de facultades concurrentes aquellas que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación, titular constitucional de las mismas. (5)

Es muy difícil precisar las materias sobre las cuales no haya legislado la Federación, a fin de que las legislaturas locales concurrieran al establecimiento de facultades a su favor. Tan pequeño es el campo con vacío legislativo federal que las legislaturas locales prefieren mejor ocuparse de su derecho común, administrativo o de cuestiones muy particulares que atiendan características propias de sus regionalismos, de la participación social de sus comunidades.

El caso más notorio que registra la historia legislativa de México, en cuanto a facultades concurrentes, es en materia tributaria, por la doble tributación que imperó durante décadas.

(4) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed, Porrúa, México, 1984, pág. 115.

(5) Ibid., pág. 119.

No obstante que desde que se promulgó la Constitución de 1824, en donde se establecía que la población debería de contribuir para el gasto público, tanto de la Federación como de los Estados y Municipios en que residían, es de todos sabido que tanto los poderes federales como los locales en sus respectivas jurisdicciones legislaron por mucho tiempo conforme a sus intereses, estableciendo una multiplicidad de cargas impositivas.

Los primeros intentos para determinar la competencia tributaria y terminar con la anarquía fiscal, arrancan a partir de la promulgación de nuestra actual Constitución, en 1917. Precisamente entre las razones que llevaron a la histórica celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales, fue establecer claramente la competencia federal y terminar con la doble tributación.

La verdad es que si en materia tributaria el peso de la Federación es enorme, al igual que en materia de control político de los poderes locales, es poca la labor que de manera trascendental pudieran realizar los Estados, por cuanto al ejercicio de facultades.

La única puerta de salida que establece la Constitución a favor de los Estados es a través del uso de las llamadas facultades coincidentes; es decir, que los Estados legislen -como lo han hecho- profundizando en ciertas materias que por disposición constitucional corresponden simultáneamente a la Federación. Así, tenemos la coincidencia de la Federación y los Estados en las siguientes materias: educativa, indígena, salud, ejercicio profesional, sistema penitenciario, fomento del desarrollo económico y la parti-

cipación social, sistema de planeación, vías de comunicación, asentamientos humanos, desarrollo urbano y equilibrio ecológico; en materia agraria, tributaria, electoral, de derechos humanos, de responsabilidades de los servidores públicos y en materia de trabajo, por sólo citar algunas. (Artículos 3º., 4º., 18, 25, 26, 27; 31, fracción IV; 73 fracciones XXV, XXIX-A, XXIX-C y XXIX-G; 102, 108 y 123 de la Constitución Política).

Sobre las anteriores facultades es posible adoptar la tesis de que tanto el orden federal como el local son dos órdenes jurídicos coextensos, que pueden coordinarse; pero sólo en este tipo de facultades. Así, la Federación establece normas de carácter general y los Estados normas de carácter particular sobre el mismo objeto; hay coincidencia, luego entonces, la coordinación es factible.

1.3 Sustento jurídico de la coordinación gubernamental.

La coordinación entre los niveles de Gobierno se elevó a mandato constitucional a partir de la reforma al artículo 115 promovida por el Presidente De la Madrid, como ya lo hemos indicado. Con anterioridad a esta reforma la coordinación tenía como apoyo jurídico únicamente lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que autorizaba al Ejecutivo Federal a suscribir convenios con las entidades federativas y por algunas Constituciones de los Estados en cuanto a atribuciones de los Gobernadores.

Las fracciones IX y X que correspondían al artículo 115 reformado, fueron posteriormente trasladadas al artículo 116, para quedar como sigue:

"La Federación y los Estados, en los términos

de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

A partir de esta nueva disposición constitucional, la celebración de Convenios, y la existencia misma de éstos, para promover el desarrollo de los Estados y Municipios, cuentan con un sustento jurídico que antes no tenían.

2. LA DESCENTRALIZACION.

2.1 Aspectos conceptuales.

Para Ortega Lomelín "La coordinación entre órdenes de gobierno es una condición básica para optimizar la asignación y aprovechamiento de los recursos, adecuar las actividades y proyectos públicos a las necesidades y prioridades nacionales, regionales y estatales, así como asegurar la armonía y complementación de acciones entre los tres órdenes de gobierno y entre éstos y la sociedad en su conjunto".(6)

Es innegable que gracias a la coordinación se ha logrado una mayor cobertura de las administraciones locales y municipales. Convenir con la Federación la transferencia de recursos, programas y acciones, ha significado más presencia política de los gobiernos de los estados y municipios; esto se ha interpretado como impulso a la descentralización.

Para Ruiz Masseur "La descentralización en sentido estricto consiste en la transferencia a la administración pública local de facultades y con ellas programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del órgano que las traspasa.

"A partir del Convenio Unico de Coordinación -hoy transformado en Convenio Unico de Desarrollo-, instituido el 5 de febrero de 1977, la vía convencional se consolidó como el instrumento idóneo para dar impulso a la descentralización en el corto plazo".(7)

(6) Ortega Lomelín, Roberto, "El Nuevo Federalismo. La Descentralización", Ed. Porrúa, México, 1988, pág.128.

(7) Ruiz Masseur, José Francisco, "Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios", Ed. Porrúa, México, 1988, págs.99 y 102.

Las ideas, conceptos y propuestas en torno a la descentralización han ocupado los mejores espacios y tiempo en foros y documentos del sector público; sin embargo, debe reconocerse una confusión conceptual del tema.

Existe consenso jurídico de que la descentralización, cuando es administrativa, se sitúa en la esfera del poder ejecutivo o administración pública, creando como parte de ella y mediante ley, organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de relativa autonomía, señalándoles fines específicos para cumplimentar tareas precisamente a cargo del Ejecutivo. Esta modalidad difiere de la simple desconcentración administrativa, concepto que sólo implica delegación de facultades para mejor operar técnicamente, sin variar la línea directa de mando y sin que el órgano desconcentrado sea relativamente independiente, como sería el caso, por ejemplo, de las representaciones o delegaciones federales en los estados.

Distinta de la anterior es la descentralización política; ésta se refiere a la distribución de facultades constitucionales entre los poderes centrales o federales y los poderes locales. Significa que el origen del Estado Federal y del federalismo determinó que las entidades federativas depositaran en el gobierno central parte de sus facultades, reservándose otras para sí; con ello se centralizó el poder para ejercerse de manera general a lo largo del territorio. Con el tiempo, el gobierno de la Federación debe devolver a los gobiernos de los estados, algunas facultades que en el origen les corresponden. Esto sí nos ubicaría en una auténtica descentralización, la cual presupone reformas constitucionales para hacer más explícita la

distribución de facultades entre la Federación y los Estados (8).

Pues bien, sucede que se ha hecho pasar por descentralización, la simple transferencia hacia las administraciones públicas estatales y municipales, de algunos servicios y programas que tradicionalmente había ejecutado la administración pública federal. Además, una transferencia supeditada al centro, porque aquí se sigue llevando el control de los recursos, programas y acciones transferidas.

Como se sabe, desde hace diecisiete años la política descentralizadora bajo este enfoque se ha plasmado en un documento anual denominado Convenio de Desarrollo Social -antes Convenio Unico de Desarrollo y más antes Convenio Unico de Coordinación- que celebra el gobierno de la Federación con los gobiernos de los estados. Entre paréntesis, debemos mencionar que el listado de programas y acciones transferidas queda sujeto a manuales de operación e instructivos dictados por el gobierno federal, intensamente burocratizados, con tortuosos trámites, que hacen de la disponibilidad financiera, cuando la hay, una enorme ilusión que casi logra que los programas se ejecuten, o cuando se comienza la ejecución resulta que ya concluyó el ejercicio fiscal.

En consecuencia, estamos ante una "descentralización" que ni es administrativa, ni mucho menos política, sino "operativa" o "económica" y bastante centralizada en su manejo.

(8) Cfr. Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 198; también Acosta Romero, Miguel, "Teoría del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 209 ss.

2.2 De la Federación hacia los Estados.

Los renglones que merecen mencionarse por que en ellos sí hubo intención descentralizadora son los relativos a la Salud, Educación, Paraestatales, Regularización de la tenencia de la tierra y -en ciertas entidades federativas- Turismo. Hay que reconocer que en estas materias sí se ha realizado una transferencia plena del ejecutivo federal a los ejecutivos locales.

Por otra parte, cabe señalar que en los sucesivos Convenios Unicos de Desarrollo o de Desarrollo Social, se han estipulado acciones de desconcentración a cargo de las dependencias federales para realizarse en los estados; esto ha sido loable, sin embargo no es una descentralización como se ha consignado en dichos instrumentos, sino precisamente se trata de una desconcentración administrativa. Qué bueno que las unidades centrales desconcentren hacia las representaciones federales en los estados, acciones, funciones, programas, recursos y hasta simples trámites; esto cambia diametralmente la situación que antaño significaba trasladarse al Distrito Federal a realizar todo tipo de trámites; sin embargo, insistimos, esto no es descentralización como exitosamente se le ha llamado.

Para hablar de una auténtica descentralización, tendríamos que revisar a fondo la distribución de facultades entre la Federación y los estados; implicaría reformas constitucionales que señalen lineamientos generales y dejar de lado la vía convencional o transformarla en un verdadero instrumento descentralizador.

"La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de revisión de competencias constitu-

cionales entre la federación, estados y municipios". (9)

2.3 De los Estados hacia los Municipios.

Para los municipios la descentralización no representa mayor problema. Al reformarse el artículo 115 constitucional, quedó bien definida la competencia municipal. A partir de entonces las acciones y convenios emprendidos por el gobierno federal y los gobiernos locales han tenido como objetivo primordial hacer efectiva dicha reforma; así se han transferido a los ayuntamientos:

- agua potable y alcantarillado
- alumbrado público
- mercados y centrales de abasto
- panteones
- rastros
- calles, parques y jardines
- seguridad pública y tránsito

También se les han transferido, mediante convenio con los gobiernos locales, los programas de inversión para obras de mejoramiento urbano, sistemas de agua potable y alcantarillado, aulas escolares, obras públicas en comisarías y comunidades, caminos rurales, instalaciones deportivas y mercados, entre otros.

La asistencia técnica, administrativa y financiera, así como la capacitación para el manejo y configuración de sus haciendas y reglamentación ha sido un apoyo que se les ha brindado.

(9) Pichardo Pagaza, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Ed. INAP, México, 1984, pág. 82.

"Si existe la voluntad política para aplicar la reforma al artículo 115, como todo parece indicar -escribía Jorge Carpizo-, se puede prever que la realidad política mexicana cambiará en pocos años, porque realmente se habrá descentralizado, porque las comunidades municipales serán económicamente autosuficientes..." (10)

(10) Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal de México", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Coord. José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés. Ed. Porrúa, México 1983, Pág 242.

3. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.

3.1 Antecedentes.

El municipio es una organización social, política y administrativa, que se haya en casi todos los sistemas de gobierno, republicanos o monárquicos, sean federalistas o centralistas, democráticos o autoritarios, pertenezcan a un país socialista o a un país de economía de mercado.

Por otra parte, el municipio es una entidad pre-estatal, emerge antes que la configuración del Estado-nación y sus orígenes occidentales los encontramos en la cultura greco-romana; encuentra sus indicios en las instituciones jurídicas y políticas clásicas, toma elementos de la cultura germánica; aglutina el desarrollo de las nacientes ciudades burguesas y se consolida en las ciudades españolas de la época moderna.

"El municipio es la institución jurídico-política más antigua de México, incluso se le han querido encontrar antecedentes prehispánicos, como es el caso de quienes señalan a los clanes aztecas que eran grupo familiar organizado para el explotación de la tierra en común". (11)

Es importante destacar el papel que el municipio ha tenido en acontecimientos trascendentes de nuestra historia. Recordemos, por ejemplo, la fundación de la Villa Rica de Veracruz por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. Con la creación del primer municipio de América, Cortés encontró el sustento legal para

(11) Ibid., pág. 234.

iniciar la conquista; así, el naciente municipio por él creado, le otorgó el cargo de capitán general de justicia mayor, quien en ausencia del rey, le daba la representación de la Corona española.

En la Nueva España los ayuntamientos fueron la única representación del pueblo, considerando la estratificación social, sobre todo con los llamados alcaldes ordinarios que se conservaron siempre de elección popular; sin embargo, con frecuencia, los cargos concejiles se disponían para el mejor postor.

"En los albores del siglo XIX, bajo la influencia de las ideas de soberanía popular devenidas de la revolución francesa, la organización municipal jugó un papel relevante en los movimientos libertarios de América. En ese sentido debemos recordar las preclaras intervenciones del cabildo de la ciudad de México en 1808, con Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento, así como otros concejales como Azcárate, quienes presentaron la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por las fuerzas napoleónicas. De nueva cuenta el derecho municipal hizo valer su fuerza, al desconocer la usurpación francesa y, en atención a la ausencia forzada de Carlos IV y Fernando VII, titulares del reino, la municipalidad asumió la representación soberana del pueblo de la Nueva España". (12)

(12) Quintana, Carlos Francisco, "Comentarios al -- Artículo 115" en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", Ed. Rectoría- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1985, pág. 279.

La Constitución de Cádiz de 1812, de efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con precisión el municipio; en efecto, el artículo 321 de dicha Constitución establecía:

Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: la policía de salubridad y comodidad.

Segundo: auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Tercero: la administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos.

Cuarto: hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común.

Sexto: cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptima: cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: fomentar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación...

Noveno: promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les es útil y beneficioso.

El siglo XIX reportó un municipio muy débil, política y administrativamente impotente. Las Constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él; ésta última, a través de su artículo 109, dejaba la cuestión municipal a las entidades federativas. Como paradoja, en nuestra evolución política encontramos que las Constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí mencionaron al municipio. Cier-

tamente, cabe destacar que las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, de carácter centralista, reglamentaron con amplitud la organización municipal del país, dedicándoles varios incisos; la Sexta Ley textualmente señalaba:

Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos...

Art. 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente...

Art. 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en sus vecindarios y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia; instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas;

Art. 30. Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador en caso de reelección.

El 13 de junio de 1843 se instaló una Junta Nacional de Legisladores, integrada por sesenta y nueve personas, quienes produjeron para el país un nuevo Código centralista, conocido con el nombre de "Bases Orgánicas de la República Mexicana". Su artículo 4º, se ocupó

del régimen municipal, estableciendo que "El territorio de la República se dividiría en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades".

Los Departamentos quedaron a cargo de Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban en sus cargos cuatro años. El artículo 134, fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, estableció las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal.

Así como los Departamentos eran regidos por Gobernadores nombrados por el Presidente, los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales -o sea - los Prefectos-; los Partidos, por los Subprefectos y las Municipalidades por sus respectivos Ayuntamientos. (13)

Durante el porfiriato los municipios se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los Gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos al poder central encabezado por Porfirio Díaz. El Municipio relamente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y subprefectos.

Las jefaturas políticas o prefecturas originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del control sobre los ayuntamientos. Uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre. En ese sentido encontramos una notable coincidencia entre los líderes del movimiento armado de 1910.

(13) Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", Ed. Porrúa, México 1985, pág. 241.

El programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón así lo pregonaba en 1906; -- Francisco I. Madero también hizo suya esta bandera revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910, Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora de 1912 y Venustiano Carranza estableció ese postulado en su Plan de Guadalupe de 1914.

Los proyectos de leyes preparadas en adición al Plan de Guadalupe fueron diecinueve y cinco de -- ellos versaron sobre cuestiones municipales. El 26 de diciembre de 1914 se expidió un decreto sobre la libertad municipal que es antecedente de nuestro artículo 115 constitucional.

"Este fue el marco social e histórico que tuvo presente el Constituyente en 1916-1917 y por lo mismo, en síntesis, los principios rectores que incluyó el artículo 115 fueron: a) supresión de jefaturas políticas, b) reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos, y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal". (14)

La redacción final del artículo 115, después de los acalorados debates que se dieron en el Congreso Constituyente, quedó como sigue:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad --

(14) Quintana, Carlos Francisco, op.cit., pág. 279.

intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

"El artículo 115 constitucional ha sido objeto de diversas reformas, congruentes con la evolución de la vida política nacional. Así, en 1933 se reformó para regir la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos; en 1947 al otorgar a las mujeres el derecho para votar y ser votadas en elecciones municipales; en 1976 en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; en 1977 para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, y en 1983 se reformó para consolidar la personalidad jurídica del municipio para que los ayuntamientos ejercieran con autonomía sus facultades reglamentarias. En 1983 se incorporaron bases constitucionales muy amplias para esta-

blecer un mínimo de competencia tributaria de los municipios atribuyéndoles la exclusividad impositiva en materia inmobiliaria; para crear el derecho constitucional de los ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales; para reforzar la autonomía de los ayuntamientos; para determinar el destino del gasto público, así como, para fijar competencias mínimas en lo que respecta a la prestación de servicios públicos que deben quedar a cargo de los ayuntamientos". (15)

3.2 Estructura.

A partir de la redacción original del artículo 115 constitucional, la cual -en su entrada-, es idéntica a la actual, podemos afirmar que el Municipio es la forma primaria de organización política y administrativa, y base de la división territorial de los Estados miembros de la Federación. "Es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente".(16)

El Municipio mexicano goza de autonomía formal en tanto se rige por normas propias, independientemente del órgano que las dicta, goza de personalidad y patrimonio propios, elige libremente a sus gobernantes, no existe autoridad intermedia entre su Ayuntamiento y el gobierno de la entidad federativa, administra libremente su hacienda y tiene facultades formalmente ejecutivas y materialmente legislativas y judiciales.

(15) Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y Municipio", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág.22.

(16) Ugarte Cortés, Juan. "La Reforma Municipal", Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 203.

"Esta autonomía no es plena, pues se encuentra restringida por el pacto federal, que establece las esferas de competencia de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal".(17)

En resumen, y siguiendo a Acosta Romero, las características del Municipio son las siguientes: (18)

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanente y voluntad. En el caso del Municipio el grupo lo integra una asociación de vecindad, misma que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

2. Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes. Al Municipio se le ha concedido este atributo en la fracción II del artículo 115 constitucional.

3. Denominación o nombre. El Municipio tiene un nombre que le permite señalarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales para identificarse.

4. Ambito geográfico y domicilio. El Municipio ejercita sus atribuciones en su territorio, el cual está determinado por la ley, además cuenta con un domicilio legal que es la sede en donde ubican sus órganos de representación.

5. Elemento patrimonial. El Municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal, que es el --

(17) De la Cruz Robles, José Alfredo, "Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales", Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1990, pág.38.

(18) Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed, Porrúa, México, 1983 pág. 43.

conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

6. Régimen jurídico propio. El Municipio -- cuenta con el suyo y está constituido por la Constitución Política Federal y las leyes que de ella emanen, las Constituciones Políticas de los Estados, la Ley Orgánica Municipal y las leyes de carácter fiscal; los bandos y reglamentos expedidos por su Ayuntamiento.

7. Objetivo. El Municipio tiene su objetivo bien precisado: servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los Estados que integran la Federación.

8. Organos de representación y administración. El Municipio tiene un órgano colegiado de gobierno que se denomina Ayuntamiento y un Titular de la Administración, el Presidente Municipal, quien generalmente ostenta la representación.

9. Fines. El Municipio persigue fines propios y podríamos señalar en forma muy general que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de su población y el propiciamiento de su desarrollo.

El gobierno municipal se encuentra estructurado, en principio, por un Ayuntamiento, cuerpo colegido compuesto de Regidores y Síndicos, también llamado Cabildo, presidido por el Primer Edil o Presidente Municipal; éste a su vez encabeza la Administración Pública Municipal, auxiliado por un Secretario del Ayuntamiento, un Oficial Mayor, Tesorero Municipal, Directores y Jefes de Unidades Administrativas y personal de apoyo; también hay órganos auxiliares del Ayuntamiento y de la Administración llamados Consejos. Finalmente, en algunos casos tenemos la Administración paramunicipal, compuesta de empresas municipales. Cabe mencionar que en ciertos

Municipios metropolitanos, la figura del Tesorero y de algunos Directores de Area se substituye por la de Secretarios del Despacho, haciendo un simil con la Administracion Pública Federal y Estatal.

Brevemente podríamos repasar la estructura municipal de la siguiente manera:

a) Presidente Municipal.

Como titular del Ejecutivo Municipal, el Presidente Municipal es el representante político del Municipio, el titular o jefe de la administración pública, y como tal, ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento; además, es el que preside las sesiones de cabildo, por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos: A. Como representante político del Municipio, B. Como presidente o líder del cabildo y C. Como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo ésta área en donde tiene el mayor número de sus facultades. (19)

b) Síndicos.

"Son los encargados de la procuración y defensa de los intereses municipales y de representar al Ayuntamiento con todas las facultades de un mandatario general en los asuntos y litigios en que éste fuera parte.

"El Síndico es el encargado de presidir la Comisión de Hacienda y la Protección y Control del Patrimonio Municipal; asimismo debe formar parte de las comisiones en que se traten asuntos de carácter eminentemente jurídico que afecten al Municipio o al Ayuntamiento". (20)

(19) Cfr. Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 197 y ss.

(20) De la Cruz Robles, J.A., op.cit., pág. 67.

c) Regidores.

"A los regidores les corresponde vigilar las ramas de la administración municipal y la prestación de servicios públicos.

"El Ayuntamiento designa comisiones entre sus miembros a fin de analizar los problemas municipales y proponer las medidas que estimen necesarias para la satisfacción y conservación de los servicios".(21)

Los Regidores son los encargados del despacho de los asuntos municipales que les asigne el Ayuntamiento. En el desempeño de sus funciones carecen de facultades ejecutivas, por lo tanto, las resoluciones que emitan en el cumplimiento de las mismas podrán ser modificadas por el Ayuntamiento.

d) Secretaría del Ayuntamiento.

"La Secretaría del Ayuntamiento es un órgano superior de la Administración Pública Municipal con facultades para auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal".(22) Está a cargo del servidor público designado por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal -en la primera sesión del Cabildo-, cuyas facultades y obligaciones principales son: la de fedatario de los actos del Ayuntamiento; es el medio para convocar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo y levantar las actas correspondientes; debe estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa; validar con su firma los documentos oficiales y expedir certificaciones.

(21) Pichardo Pagaza, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Ed. INAP, México, 1984, pág. 301.

(22) Robles Martínez, Reynaldo, op.cit., pág. 216.

e) Oficial Mayor.

En un sentido técnico administrativo, podemos afirmar que el Oficial Mayor es como un Jefe de la Administración; su designación, a propuesta del Presidente Municipal, depende de la capacidad y recursos del Ayuntamiento; por ello es una figura importante en Municipios de alto grado de desarrollo.

f) Tesorería Municipal.

"Es la dependencia encargada de la hacienda pública municipal, se responsabiliza de la concentración de los fondos provenientes de recursos propios, presupuestales y crediticios; de su administración y de su aplicación de acuerdo con los requerimientos señalados en el presupuesto de egresos. Está encabezada por el tesorero municipal que es designado en la primera sesión de cabildo a propuesta del presidente municipal". (23)

g) Unidades Administrativas.

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Ayuntamiento está facultado para crear unidades encargadas de determinados ramos de la Administración y designar a los servidores públicos del nivel superior encargados de ellas. En ocasiones estas unidades se encabezan por alguno de los Regidores; en otras ocasiones los Regidores simplemente se encargan de supervisar las actividades de las Unidades Administrativas.

El número de Unidades Administrativas es muy variable en los Municipios, dependen fundamentalmente del tipo de organización del Ayuntamiento, de los recursos económicos con que cuenta y del grado de satisfactores de bienestar social requeridos por la

(23) De la Cruz Robles, J.A., op. cit., pág. 71.

población, Así, se pueden encontrar Direcciones o Departamentos de: Obras y Servicios Públicos, Seguridad Pública y Vialidad, Catastro, Desarrollo Urbano y Ecología, Industria y Comercio (o Desarrollo Económico), Turismo, Salud y Asistencia Social; Educación, Cultura, Deporte y Recreación; Regulación e Inspección, entre otras.

h) Delegaciones.

Son órganos desconcentrados de la administración municipal, dependientes del Presidente Municipal, que se encargan de ejercer las atribuciones que corresponden al Ayuntamiento en el ámbito territorial que les sea asignado, contando para ello con el personal y presupuesto que se le señale.

Los delegados y subdelegados pueden ser electos popularmente en las asambleas de vecinos de las comunidades correspondientes, o bien, designados administrativamente por el Presidente Municipal del Estado miembro.

En algunos Estados, como por ejemplo en Guerrero, existen las Comisarias, de elección popular directa, quienes cumplen con facultades similares a las Delegaciones, aunque sus cargos son honoríficos.

i) Organismos de Participación Popular.

Finalmente, dentro de las formas de organización de la participación popular destacan los Consejos. Debemos precisar que éstos no substituyen de manera alguna las acciones o comisiones que legalmente les corresponden a los cuerpos edilicios; tampoco debemos confundirlos con los Consejos Municipales que entran excepcionalmente a substituir un Ayuntamiento por designación de la Legislatura Local.

La forma de organización, las funciones y facultades de los organismos de participación popular están establecidas en los ordenamientos jurídicos, concretamente en las respectivas Leyes Orgánicas Municipales.

Por ejemplo, en el Estado de Guerrero tenemos como órganos auxiliares del Ayuntamiento los Consejos Consultivos de: Comisarios Municipales, de Ciudadanos de las Delegaciones Municipales, de Presidentes o Comisarios Ejidales y de Bienes Comunales; de Colaboración Municipal, de la Ciudad, de Urbanismo, entre otros.

3.3 Atribuciones.

Hay una tendencia entre los autores de Derecho Municipal, consistente en agrupar las atribuciones de los Ayuntamientos por materias; así, tenemos en materia de hacienda, en materia de desarrollo urbano, en materia de salud pública y asistencia social, etc. Así es como aparecen, por cierto, en las Leyes Orgánicas Municipales actuales.

Con un criterio pragmático la agrupación por materias coinciden en la práctica con los ramos de las Comisiones asignadas a los Regidores en el seno del Ayuntamiento.

Por otra parte, el artículo 115 de la Constitución Política Federal establece la competencia mínima a favor de los Municipios, la cual recalcan las Constituciones Políticas de los Estados; sin embargo, es en las respectivas Leyes Orgánicas Municipales en donde se ofrece con nitidez el desglose de las atribuciones, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos.

La Ley Orgánica del Municipio Libre, como se le denomina en buen número de entidades federativas, tiene por objeto regir la organización, administración y funcionamiento de los Municipios del Estado de que se trate, conforme a las bases que establecen la Constitución General de la República y la Constitución Política del Estado miembro, así como:

I. Reglamentar la Constitución General de la República y la Constitución Estatal;

II. Otorgar competencias a los Ayuntamientos;

III. Establecer las bases normativas para los bandos, reglamentos y ordenanzas que expidan los Ayuntamientos; y

IV. Definir los fundamentos para la integración y organización de los Ayuntamientos y de las Administraciones Públicas Municipales.

"Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar éstos". (24)

Así estableciendo un consenso en las atribuciones municipales, tendríamos las siguientes:

- A. En materia de Gobernación y Seguridad.
- B. En materia de hacienda.
- C. Planeación y Presupuesto.
- D. Urbanismo, Obras Públicas y Ecología.
- E. Comercio y Abasto Popular.
- F. Desarrollo Rural.
- G. En materia de Educación, Cultura, Recreación, Deporte y Espectáculos.
- H. Salud Pública y Asistencia Social.

(24) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 14.

3.4 Otras facultades.

El ejercicio real de facultades por parte del Ayuntamiento varía según la densidad de su población, la amplitud de su territorio, el nivel de urbanización, los niveles de vida y de ingreso, cultura, etc. Pero siempre, además de las facultades expresas que mínimamente debe tener, habrá otras tan extensas como se presente el grado de desarrollo del Municipio de que se trate. Entre otras podríamos mencionar:

a) Desarrollo Económico.

-Fomentar el desarrollo del comercio, industria y artesanías;

-Contribuir al fomento y promoción de la actividad turística, brindando protección a los visitantes.

b) En materia laboral.

-Regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados en base a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias (artículo 116 fracción V de la propia Constitución).

c) En materia de cultos religiosos.

-Dar los permisos para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado (artículo 130, párrafo décimo, de la Constitución Federal).

d) En materia de instrucción militar.

-De acuerdo con el artículo 31, fracción II de la Constitución General de la República, son

obligaciones de los mexicanos "Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar".

e) En materia de sanciones administrativas.

-Es general la regla de que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso, treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

3.5 Bases jurídicas de la coordinación municipal.

En principio no todos los municipios tienen la capacidad técnica y administrativa para prestar los servicios públicos a que se refiere el artículo 115 en su fracción III de nuestra Carta Magna; de ahí que se prevea la posibilidad de que los Estados "concurran", es decir, se coordinen con los Municipios cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, para la prestación de los servicios de agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, pan-

teones, rastro; calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Esta coordinación obviamente tendrá que hacerse mediante convenios Estado-Municipios.

En la misma fracción de ese precepto, último párrafo, también se establece la coordinación intermunicipal al afirmarse que "Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda".

Por otra parte, las contribuciones que señala el propio artículo 115 constitucional, en su fracción IV, inciso a), en cuanto a su administración, los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones derivadas de dicha administración.

En la fracción VI del precepto 115 constitucional se contempla el fenómeno de la conurbación, también lo hace el artículo 122 en su fracción IX de la propia Constitución entratándose del Distrito Federal y Municipios aledaños; en consecuencia, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los Municipios respectivos, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia, que en este caso sería la Ley General de Asentamientos Humanos.

Finalmente, las funciones, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos de competencia federal, que mediante el Convenio Unico de Desarrollo (hoy de Desarrollo Social), la Federación transfiera a los Estados, éstos a su vez estarán facultados para transferirlos a sus Municipios, de conformidad con lo establecido por el artículo 116 constitucional en su último párrafo.

Anteriormente, hasta antes de 1983, el único sustento jurídico para convenir la coordinación gubernamental, como ya indicamos en el capítulo primero del presente trabajo, era el artículo 22 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual, a la letra dice: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Conviene transcribir, asimismo, lo dispuesto por el artículo 32 de la citada Ley, en la que se señalan facultades a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a saber:

"II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.

"V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios que se deriven de las acciones e inversiones convenidas...";

Las fracciones VI, VII, VIII, X, XI, XV, XXIII y XXVII del citado precepto, contemplan diversos

rubros de coordinación gubernamental, tales como: programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas; empresas que agrupen a campesinos y grupos populares en áreas urbanas; programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población; programas de vivienda y de desarrollo urbano; construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente; entre otros.

A su vez el artículo 33 de la Ley de Planeación Federal también establece la coordinación en la materia como objeto de convenio entre la Federación y los Estados, para que éstos participen en la planeación nacional del desarrollo, considerando a los Municipios. El artículo 34 de esta Ley fija los renglones que pueden convenirse; en su fracción II se refiere a los procedimientos de coordinación y congruencia con la planeación nacional, y en la fracción V la ejecución de acciones que correspondan a cada entidad federativa, contemplando la intervención de los municipios.

Sin lugar a dudas la coordinación más añeja que se ha dado entre la Federación y los Estados, y de éstos a sus respectivos Municipios, ha sido en materia fiscal. La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 13 que "El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido

al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenderán las funciones del registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente".

Ahora bien, así como hemos hecho un recuento de las bases jurídicas de orden federal que se refieren a la coordinación entre los niveles de gobierno, con especial énfasis en la coordinación municipal, es factible a nivel local seguir el mismo esquema metodológico, toda vez que las entidades federativas cuentan con una Constitución Política, una Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Ley de Planeación y Ley de Coordinación Fiscal, a lo que únicamente agregaríamos la Ley Orgánica Municipal. Así, tomando como ejemplo el orden jurídico guerrerense, las disposiciones correlativas en materia de coordinación serían:

a) Constitución Política: artículos 23, 74 fracción XXXVII, y 93 fracciones III y VII,

b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado: artículo 7, 22 fracción VI, y 26 fracción VII.

c) Ley de Planeación del Estado: artículo 34 fracciones III y VIII, artículos 60, 61, 62 y 63.

d) Ley que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales: artículo 4º. y 16.

e) Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado: artículos 61 fracción II, 62 fracción II y 65 fracciones III y IV.

4. LA COORDINACION ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO.

4.1 Antecedentes.

La necesidad de coordinarse de la Federación y los Estados no surgió en principio, como un medio para redistribuir competencias, ni mucho menos pensando en la descentralización. Aparece simplemente como una política gubernamental que emerge con la asunción de José López Portillo a la Presidencia de la República; la idea central, motivada por una actitud paternalista, era de que los Estados no contaban con los recursos financieros suficientes para llevar a cabo las obras de beneficio social que requerían las comunidades, razón por la cual se les dotaría de recursos mediante un convenio que los comprometiera a cumplir.

En susríggenes a ese convenio se le denominó "Convenio Unico de Coordinación" (CUC), teniendo como sustento jurídico únicamente la determinación del Presidente López Portillo, plasmada en su "Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976. Posteriormente, a partir de 1977, y ya reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se fundamentó en la práctica la celebración de convenios, basándose en lo dispuesto por los artículos 22 y 32 de dicha Ley, no sin antes instruir a los gobernadores de los Estados para que reformaran su legislación interna y la celebración de convenios tuviera sustento jurídico a nivel local.

Por otra parte, debemos mencionar el "Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1977.

"En 1981, se acordó sustituir a los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), que tenían carácter federal, por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. Estos nuevos comités quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales; en el seno de estos organismos se definen los programas y acciones que llevarán a cabo los Ejecutivos Federal y estatales en el marco del Convenio, así como los montos que destinarán para el desarrollo regional". (25)

Una segunda etapa en la vida política del Convenio Unico de Coordinación ocurre con la llegada al gobierno del Presidente Miguel De la Madrid. "Hasta 1983- señala Pichardo - se carecía de fundamentos constitucionales para la celebración de convenios cuyo contenido fueran las relaciones intergubernamentales.

"En enero de 1983 las 31 entidades federativas asignaron un nuevo convenio de coordinación en sustitución del CUC. Se denominó Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

(25) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Antología de la Planeación en México 1917-1985. Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)", Ed.S.P.P. - F.C.E., México, 1985, pág. 211.

"El principio rector del Convenio Unico de Desarrollo es la descentralización de la vida nacional, entendida como un conjunto de actividades y decisiones encauzadas a un desarrollo territorial de la nación - más equilibrado.

"Basado en este principio rector, se piensa ampliar las facultades y atribuciones de los Estados para apoyar al federalismo, impulsando la producción y el empleo fuera de las zonas de alta concentración urbana; también se pretende descentralizar la vida nacional en los aspectos político, administrativo, económico y cultural.

"Idea básica de este principio es ampliar la capacidad política, económica, administrativa y financiera de los Municipios, con base al nuevo artículo 115 constitucional". (26)

Esta segunda etapa del Convenio quedó enmarcada en la adecuación que se hizo del Estado Mexicano para adaptarlo a las técnicas modernas de administración sustentadas en la planeación. De ahí que el CUD fuera congruente, como no lo era antes, con la Constitución Política en su llamado "capítulo económico", en el cual se establecen como principios básicos la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado (artículo 25) y el deber de éste de organizar un sistema nacional de planeación (artículo 26), principios planteados por Miguel De la Madrid.

(26) Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit., pág. 86.

Apartir del Sistema Nacional de Planeación y su ley reglamentaria, la Ley de Planeación, se comenzó a generar el documento regulador de todo el proceso de planeación: el Plan Nacional de Desarrollo. Anteriormente ya se habían elaborado planes, sin embargo, ahora se lograría eficacia jurídica a través de lo que la Ley denomina "vertientes". Así, tenemos la obligatoria, para las dependencias y entidades del sector público; concertada e inducida, para los sectores social y privado; y la coordinada por los gobiernos federal y estatales. (27). En consecuencia, el CUD aflora en esta etapa como el instrumento jurídico idóneo para transferir programas de desarrollo al ámbito regional y local y con ello armonizar el proceso de planeación; luego entonces, para lograr el encadenamiento del sistema, los gobiernos locales procedieron a organizar sistemas estatales de planeación vinculándos a la vez con su expresión a nivel municipal.

Esta concepción sufre un ligero revés al llegar el CUD a su tercera etapa, con el gobierno del Presidente Salinas. Decimos esto porque desaparece la dependencia globalizadora, la orquestadora del sistema nacional de planeación, es decir, la Secretaría de Programación y Presupuesto; de modo que el CUD se convierte en la práctica de un instrumento pragmático para atender casuísticamente los propósitos políticos de la Federación para cada entidad federativa; pero ya no es visto esto como un proceso global, sino como un conjunto de medidas gubernamentales compatibles y congruentes con el esquema de modernización planteado para el Estado Mexicano y con el proyecto neoliberal de crecimiento económico que reduce al convenio a ser instrumento paliativo de la pobreza, únicamente circunscrito al desarro-

(27) Cfr. Witker, Jorge, "La Coordinación Estatal y Municipal en el contexto de la Planeación en México", en Estudios de Derecho Económico V, Ed. UNAM, México, 1986 pág. 84.

llo social, es decir, a la ejecución de pequeñas obras de infraestructura para la comunidades.

"Desde la perspectiva de la organización de la administración pública federal, las funciones relacionadas con la coordinación de la planeación y el desarrollo regional también tuvieron modificaciones importantes -señala Ortega Lomelín. Primero con la fusión, en febrero de 1992, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, y posteriormente, en mayo de ese mismo año, con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social. Esta última reforma tuvo como propósito integrar y darle ma_yor congruencia a todas las políticas en materia social, sumando las relativas a la planeación del desarrollo regional. Derivado de este enfoque más amplio de atención en materia de desarrollo social y su vinculación con el desarrollo regional se determinó modificar la denominación de Convenio Unico de Desarrollo (CUD), por la de Convenio de Desarrollo Social (CDS). La nueva orientación del Convenio se concreta en el capítulo "Coordinación de Acciones para el Desarrollo Social", en el que se establecen compromisos para instrumentar la política de desarrollo social en el ámbito estatal enfatizando la participación de los Municipios y la organización comunitaria para el diseño, ejecución y control de las acciones.

"Los programas de Solidaridad y Desarrollo Regional son la modalidad programática básica de las inversiones coordinadas, materia del Convenio, al que le corresponde un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, pudiéndose financiar también los programas previstos en el propio Convenio con la aplicación directa de recursos que las dependencias de

la administración pública federal realicen con cargo a los previstos en sus programas normales de alcance estatal. Los ejecutivos federal y estatal se comprometen con la participación de los Municipios, a promover y apoyar la colaboración organizada de la comunidad a través de los Comités de Solidaridad, para que actúen como copartícipes y corresponsables de las obras que se realicen en cada entidad.

"A partir de los esfuerzos presupuestales del gobierno federal para combatir la pobreza y las desigualdades regionales, se suman las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y beneficiarios de las obras". (28)

4.2 Instrumentos jurídicos para la coordinación.

No hay variedad de instrumentos para la Coordinación gubernamental, nuestro sistema jurídico contempló básicamente la figura del Convenio; solamente en materia fiscal éste se encuentra reforzado por la Ley, como veremos; "es preciso recordar que el convenio -el acuerdo - - - de voluntades que produce efectos jurídicos- no es un método exclusivo del derecho privado ni una técnica al servicio exclusivo de la ideología del derecho capitalista. Por el contrario, el método convencional -precisamente el acuerdo de voluntades que produce consecuencias jurídicas- figura en el arsenal del derecho como un todo, y se usa tanto por el derecho privado como por el público y el social. Es cierto, sin embargo, que cada una de esas tres parcelas jurídicas tienen principios que matizan el uso de la técnica convencional". (29)

(28) Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y Municipio", Ed. F.C.E., México, 1994, pág.108.

(29) Ruíz Massieu, José Francisco, op.cit., pág.123.

Por ello , el "Convenio" ha sido incorporado al derecho público matizándolo, con todo el paradigma que comprende a sus principios, elementos esenciales y no esenciales, regímenes jurídicos y otras circunstancias.

"En realidad, una serie de conceptos y de instituciones que se desarrollaron perfectamente en el derecho privado, han sido utilizados después por el derecho público y particularmente por el Derecho Administrativo, produciéndose un verdadero préstamo, una verdadera cesión de técnicas". (30)

Lo importante es entender que la administración actual ha hecho suyas las técnicas que le permitan ser más eficiente, y si el convenio descansa en el arreglo del negocio jurídico, la administración puede negociar a través de él.

"En este campo de conocimientos, ya no es posible recurrir al Derecho privado, donde dominan intereses particulares, frente al derecho administrativo dominado por el interés general. "La administración no trata aquí de proveerse de bienes y servicios sino que directamente administra a través de convenios (Entrena, ob.cit., págs. 485 a 487). El mismo autor nos proporciona estas conclusiones: "La administración hecha para mandar, necesita imperiosamente negociar, una vez descubierto que con poder mandar no basta en muchos casos", y agrega: "Desprovista de la equívoca mística de que ha querido rodearse la Administración concertada -- marca un cambio que va a ser forzoso recorrer o, por lo menos, explotar en los próximos años, puesto que ya no cabe seguir ignorando por más tiempo que la Administra-

(30) Dromi, José Roberto, "Instituciones de Derecho Administrativo", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1978, pág.360.

ción negocia y que la negociación se ha convertido en un instrumento imprescindible en la tarea de administrar". (31)

Bien se afirma entonces que "Los Convenios Unicos de Coordinación son, sin lugar a dudas, actos públicos bilaterales que se refieren a acuerdos de política, administración y economía que tienen importancia y trascendencia para el interés nacional.

"Son actos de indiscutible naturaleza administrativa y, como tales de carácter jurídico realizados por la Administración Pública Federal y las administraciones estatales, con arreglo al derecho administrativo". (32)

4.2.1. Convenio Unico Federación-Estados.

El Convenio de Desarrollo Social, antes llamado Convenio Unico de Desarrollo y Convenio Unico de Coordinación, como hemos indicado, "es el documento -- que formaliza la coordinación entre la Federación y las entidades, con el implícito de que son acuerdos entre dos instancias de gobierno con relativa autonomía, que negocian la aplicación de las políticas, ... el Convenio Unico de Desarrollo -escribió Ruíz Massieu- es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía, estructurados por órdenes normativos, también de idéntica jerarquía. De aquí que -- teóricamente los CUD son la síntesis de negociación

(31) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", T.II, Ed. Porrúa, México, 1977, pág. 435.

(32) García Sánchez, José, "Naturaleza de los Convenios Unicos de Coordinación", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No.1, Enero-Marzo 1981, Ed. INAP. México, pág. 89.

intergubernamental. ...es el instrumento normativo que determina la orientación del gasto federal en los estados y por este motivo se convierte en el principal argumento para la "negociación".

"La renovación anual del CUD expresa la dinámica de las decisiones políticas de la Federación, con precisiones que van desde las que matizan y resuelven problemas derivados de los ensayos de planeación, hasta aquéllas que señalan los cambios de políticas económicas en el país".(33)

En razón de su naturaleza el Convenio se integra con los siguientes elementos:

- a) Sujetos: gobierno,s federal y estatales;
- b) Competencias y capacidad: las partes -- están autorizadas legalmente para celebrarlos y las atribuciones que tienen asignadas los posibilitan para adquirir compromisos y responsabilidades;
- c) Consentimiento: el Convenio es un acuerdo de voluntades expresadas libremente;
- d) Objeto: éste está definido por los preceptos constitucionales y legales ya citados y comentados;
- e) Forma; por regla deben ser escritos, y deben cumplir los requisitos que legalmente se establezcan;
- f) Causa: este elemento es de gran relevancia en el Convenio, ya que el fin que persiguen las partes al obligarse recíprocamente es corresponsabili-

(33) López Hernández, Max Arturo, "Proyecto Político y Planeación Estatal 1984-1987", Ed. U.A.G., México, 1988, pág.63.

zarse del desarrollo nacional, regional y estatal;

g) Régimen jurídico especial: el clausulado del Convenio, crea un régimen jurídico especial, de derecho público, que es, en cierta forma, "reglamentario" de las disposiciones constitucionales y legales;

h) Plazo: se suscribe con efectos para el ejercicio presupuestal correspondiente, en el que puede ser modificado o adicionado;

i) Conmutabilidad: se clasifican así porque los provechos y gravámenes de las partes son conocidos desde su suscripción;

j) Trasferibilidad: limitada en razón de que algunos de los compromisos asumidos por los Estados pueden transferirse a los Municipios, en los términos aceptados por la Constitución y las Leyes; y

k) Controversias y sanciones: se prevé el procedimiento a seguir para dirimir las controversias que deriven del mismo y las sanciones para el caso de incumplimiento.⁽³⁴⁾

Como hemos mencionado, hay tres etapas en la vida del Convenio, esto nos lleva a considerar cambios en la estructura del mismo. Empezando por sus finalidades; mientras el Convenio en 1977 señalaba que tenía por objeto coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatales para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, que incluyeran la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y, en general, las actividades que les competían de manera concurrente, así como aquellas de interés común; el Convenio en 1983 establecía por objeto impulsar

(34) Cfr. Ortega Lomelín, Roberto, "El Nuevo Federalismo.", op. cit., pág. 284.

y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación de los Ejecutivos Federal y Estatales para la realización de acciones y programas que promovieran y propiciaran la Planeación Nacional del Desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, encaminados a obtener una sociedad más igualitaria; así, finalmente, el Convenio en 1992 estipulaba por objeto:

- Fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno;

- Impulsar la participación de los gobiernos estatal y municipales en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994;

- Vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo con la planeación estatal del desarrollo, en el contexto de la planeación regional;

- Continuar con el proceso de descentralización de funciones;

- Llevar a cabo la ejecución y operación coordinada de obras y la prestación de servicios públicos, en términos de ley, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

- Coordinar la asunción de compromisos de ambos órdenes de gobierno, en la realización de los acuerdos nacionales para la ampliación de nuestra vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida; y

- Promover y fortalecer la participación corresponsable de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado en la ejecución del Programa

Nacional de Solidaridad. (35)

Ana_lizando el Convenio de Desarrollo Social para 1994, encontramos que se compone de nueve capítulos, además de uno de Antecedentes. Desde su adopción en 1977, el Convenio Unico de Coordinación (CUD), como se denominó originalmente, tuvo como propósito fundamental lograr la mayor coordinación posible entre los órdenes federal y estatal, en las acciones de gobierno y - fortalecer conjuntamente el federalismo. En el año de 1983 -dice el capítulo de Antecedentes- los Ejecutivos Federal y estatales, determinaron modificar la denominación del Convenio Unico de Coordinación, por la de Convenio Unico de Desarrollo, considerando la proyección de dicho instrumento en las tareas del desarrollo. En el año de 1992 se decidió modificar su denominación por la de Convenio de Desarrollo Social, conservando no obstante, su característica de instrumento integral a través del cual se regulan las acciones derivadas de las vertientes de coordinación y concertación de la Planeación Nacional, entre los órdenes de Gobierno federal y estatal.

El Convenio de Desarrollo Social para 1994 integra a su contenido las políticas que el Ejecutivo Federal ha considerado prioritarias para atender el desarrollo rural, adicionado a su clausulado acciones del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). En materia de ordenamiento ecológico, se fortalecen y consolidan las acciones iniciadas por el Ejecutivo Federal e incluyen compromisos para la actualización de las legislaciones locales en materia de desarrollo urbano. En materia de vivienda se refrenda la voluntad de las partes para regular y fomentar la construcción,

(35) Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto: "Compilación jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980, T. II"; además, los Convenios desde 1983 hasta 1994, inclusive.

financiamiento y titulación de vivienda en sus respectivos ámbitos de competencia. Asimismo, el Convenio prevé acciones tendientes a difundir entre los diversos sectores de la población los aspectos más relevantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a efecto de que se adecúen al nuevo entorno competitivo trilateral.

El capítulo I trata del "Objeto del Convenio", las finalidades son las que ya he mencionado más arriba entratándose del Convenio 1992; únicamente se agrega al final, además del Programa Nacional de Solidaridad, que se debe impulsar la participación social en los Programas de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, así como el Programa de 100 Ciudades, el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda y el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

El capítulo II "Disposiciones Generales" establece el compromiso de fortalecer la modernización y simplificación administrativa para descentralizar los recursos; también impulsar el fortalecimiento y la participación de los Municipios a través de la canalización del gasto público; el Municipio se define como eje del desarrollo social y económico impulsando el ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 115 de la Constitución.

En el capítulo III "De la Planeación Estatal para el Desarrollo" se continúa con el propósito de fortalecer el Sistema Estatal de Planeación, consolidando al COPLADE; apoyar la ejecución del Programa Nacional de Alimentación 1990-1994 en el ámbito estatal; los Ejecutivos Federal y estatales continuarán impulsando el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

En el capítulo IV "Del Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO", se fijan todos los apoyos que se brindarán para la ejecución del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994.

En el capítulo V "De la Coordinación y Concertación de Acciones para el Desarrollo Social", se establece el compromiso de que los Ejecutivos Federal y estatales realizarán de manera coordinada con la participación de los Municipios, y concertada con los sectores social y privado, programas y acciones de materia de asentamientos humanos, ordenación territorial de los centros de población, administración municipal del desarrollo urbano, regularización de la tenencia de la tierra, creación de reservas territoriales, adecuado uso del suelo, así como infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, para el bienestar social, el mejoramiento de la calidad del ambiente y el equilibrio ecológico, estipulado el compromiso de actualizar y fortalecer la legislación en materia de desarrollo urbano y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Queda claro que los Ejecutivos Federal y estatales contribuirán en reforzar la aplicación de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de que las actividades que se emprendan, en especial las que se desarrollan en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, observen estrictamente el marco jurídico nacional de protección al ambiente y equilibrio ecológico.

Lo más destacado en este capítulo V es fortalecer las acciones de ejecución del Programa Nacional de Solidaridad.

Por su parte, en el capítulo VI denominado "Del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda" establece que los Ejecutivos Federal y Estatales convienen en realizar las acciones necesarias para satisfacer en forma equilibrada las demandas de vivienda rural y urbana, en especial las de interés social y popular; desregular y fomentar la actividad habitacional; ampliar y mejorar los servicios financieros en esta materia; simplificar los trámites relacionados con los procesos de producción y titulación de vivienda; incrementar la oferta de suelo para uso habitacional; descentralizar funciones y recursos en apoyo a los Municipios; promover una mejor producción y distribución de insumos para vivienda a través de la autoconstrucción y fomentar la construcción de vivienda en arrendamiento.

Esto incluye la desgravación de impuestos y derechos para obtención de licencias y permisos de construcción, así como de la reducción de los pagos relacionados con la titulación de la vivienda.

Los Ejecutivos Federal y estatales convienen en llevar a cabo las acciones necesarias para el desarrollo de proyectos de vivienda combinando recursos de diferentes fuentes de financiamiento.

Finalmente, los Ejecutivos estatales quedan obligados a la actualización de la legislación local en materia de vivienda, fortalecer y modernizar la operación de los organismos locales de vivienda, instrumentar esquemas de comercialización de la vivienda, impulsar la construcción de vivienda en arrendamiento y evaluar periódicamente en el COPLADE, sobre el cumplimiento de las metas y compromisos establecidos.

El capítulo VII "De los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional" establece el compromiso de que a través de este programa se continuarán realizando los proyectos que propicien la diversificación de las actividades productivas, el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios de asistencia social salud, educación, vivienda, agua potable, y alcantarillado; se apoyarán las acciones en materia ecológica, de desarrollo urbano, la modernización de las comunicaciones y transportes para favorecer una mayor integración regional, y se dará atención a la capacitación, - así como a las actividades productivas de núcleos indígenas, campesinos y grupos urbanos populares; promover la participación de los pueblos en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1990-1994.

Finalmente, los Ejecutivos Federal y estatales, con la participación de los Municipios, promoverán y fortalecerán la colaboración organizada de la comunidad, a través de los Comités de Solidaridad, para que actúen como mecanismos de coparticipación de las obras que se realicen en la entidad de que se trate, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad; asimismo, convienen en llevar a cabo programas de capacitación - para los Comités de Solidaridad.

Los Ejecutivos Federal y estatales se comprometen a aplicar los recursos destinados a la entidad federativa que provengan del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994, en la ejecución de los programas materia del Convenio; y que los recursos federales y estatales que se destinen a obras y acciones en beneficio directo de los grupos a los que se orienta el Programa Nacional de -- Solidaridad, deberán ser complementados con las aportaciones que realicen los grupos.

Por su parte, el capítulo VIII "Del Sistema Estatal de Control y Evaluación" compromete a que el Ejecutivo estatal de que se trate, realizará a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, creada expresamente, la evaluación de los programas y proyectos convenidos con el objeto de conocer el grado de su cumplimiento, sin perjuicio de la aplicación de las atribuciones que en esta materia competen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; por su parte, los Ejecutivos estatales continuarán promoviendo la creación y operación de órganos municipales de control y evaluación, a efecto de avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio en esta materia; para ello, los Ejecutivos Federal y estatales proporcionan a los Municipios la asesoría y apoyo técnico necesarios, a fin de que se establezcan los mecanismos de supervisión y vigilancia del gasto público, particularmente el que corresponde a recursos aplicados en el marco del Convenio.

Para concluir, el capítulo IX "Estipulaciones Finales" sella el compromiso de cumplir con lo pactado en el Convenio, así como en los acuerdos de coordinación, anexos de ejecución y convenios de concertación que del mismo se deriven. Si surgen condiciones extraordinarias o imprevisibles que impidan que alguna de las partes cumpla con sus compromisos, la otra parte quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones correlativas, manifestándolo por escrito en forma inmediata.

Los Ejecutivos estatales reiteran su compromiso de mantener la adhesión de la entidad federativa de que se trate, al Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE).

En este último capítulo se estipulan también responsabilidades para el incumplimiento por dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos involucrados en la ejecución de los programas convenidos; las responsabilidades administrativas serán independientes de las de orden civil o penal.

Si de la ejecución de los programas resultan irregularidades por no sujetarse a la normatividad -- presupuestal, procederá de inmediato la suspensión en la ministración de los recursos, deslindando responsabilidades. De las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del Convenio, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República.

Por otra parte, y para concluir este apartado, cabe mencionar que en la segunda etapa de vida del Convenio, es decir, durante la Presidencia de Miguel De la Madrid, el Convenio registró avances significativos con respecto a su primera etapa, no así en la tercera en relación con la segunda. A decir verdad, el Convenio ha ido de más a menos. Por ejemplo, durante todo el sexenio delamadrista el convenio siempre se ocupó en uno y hasta tres capítulos de la Descentralización; -- ésta prácticamente ha desaparecido del actual Convenio. El Fortalecimiento Municipal también es un capítulo que desapareció. Debemos suponer que el proceso de descentralización ya concluyó y que ahora los Municipios -- están más robustecidos.

4.2.2. Acuerdos de Coordinación.

En sus inicios el Convenio señalaba en su cláusula 6^o: "Las partes convienen en que se mantengan vigentes los compromisos específicos que actualmente tiene concertados el Gobierno del Estado con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal. Para dicho efecto, tales compromisos y los que se celebren en lo futuro, deberán formar parte del presente instrumento bajo la denominación de Acuerdos de Coordinación". En el mismo sentido se manejaron dichos Acuerdos durante el sexenio delamadrista. Actualmente el Convenio de Desarrollo Social para 1994 señala en su cláusula Segunda: "Los Ejecutivos Federal y estatal -- acuerdan que el presente Convenio constituya la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno y que todas aquellas acciones cuyo propósito sea realizarlas de manera conjunta durante el presente ejercicio, se llevarán a cabo mediante acuerdos de coordinación, o en su caso, anexos de ejecución de este Convenio, debiendo ser suscritos en el ámbito federal, los primeros, por los titulares de las dependencias y entidades competentes, y los segundos por los Subsecretarios o Directores Generales del ramo correspondiente, o por los servidores públicos facultados para ello por virtud de delegación expresa o por así señalarlo el reglamento interior respectivo, según la materia objeto de coordinación, y en el orden estatal respectivamente por los servidores públicos del nivel equivalente".

Podemos afirmar entonces que los Acuerdos de Coordinación vienen constituyendo la reglamentación del Convenio.

"El funcionamiento de la coordinación se hace factible a través de acuerdos que se celebran...

"En estos acuerdos intervienen dos o más partes, que tienen un interés común; en él se plasman los objetivos y las obligaciones de cada una de las partes; las aportaciones financieras; los productos esperados y el control y evaluación del conjunto de acciones que se realizan para cumplir el objetivo. La vigencia del acuerdo depende de la naturaleza del mismo;

se establecen las sanciones que se imponen en caso de incumplimiento del acuerdo,...

"Por último, las partes intervinientes firman el acuerdo reivindicando y manifestando así su compromiso y disposición para aceptarlo y cumplirlo íntegramente. Los Acuerdos de Coordinación son actos administrativos que se dan sobre la base jurídica asentada en el Convenio Único de Desarrollo. En este sentido, la coordinación es un proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones orgánicas que tienen como finalidad la unidad de acción, ... La coordinación se refiere también a armonizar la actuación de las partes en tiempo y espacio, a la utilización de los recursos y a la producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas, evitando así la duplicidad de esfuerzos y funciones." (36)

En el Estado de Guerrero, por ejemplo, a partir del Convenio se han suscrito los siguientes -- Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno del Estado y las dependencias y entidades federales involucradas.

- Para la Ampliación de la Cobertura y Reforzamiento del Primer Nivel de Atención; Secretaría de Salud.

- Para la Constitución del Comité Estatal de Normas y Promoción de Vivienda; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,

(36) Patiño Arias, José Patricio, Ponencia: "Coordinación y Colaboración entre la Federación y los Estados" en Consulta Popular para la Reforma Municipal, editada por la Secretaría de Gobernación "Democratización Integral: Reforma Municipal", tomo XII, Memoria, México, 1983, pág. 167.

- Para la realización del "Estudio del Sistema de Ciudades"; Consejo Nacional de Población.

- Para la realización del Programa de Coordinación Especial denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación"; Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Contraloría General de la Federación.

- Para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social de la Economía; Secretaría de Programación y Presupuesto.

- En materia de cultura popular; Secretaría de Educación Pública.

- Para el desarrollo del Programa de Educación para Adultos; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

- Con el objeto de implementar el Programa del Empleo Rural que administra el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; Secretaría de la Reforma Agraria.

- A fin de fomentar el desarrollo nacional de la microindustria; Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; IMSS e INFONAVIT.

- De acciones para la regularización de la tenencia de la tierra; Fideicomiso Acapulco (SEDUE).

- A fin de establecer las bases para el desarrollo de la zona federal marítimo-terrestre; Se-

cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología hoy Secretaría de Desarrollo Social.

- Con el objeto de establecer las bases y mecanismos de coordinación para la construcción, equipamiento y operación del Centro de Cancerología del Estado; Secretaría de Salud.

Por citar algunos.

4.2.3. Convenio Unico Estado-Municipios.

"No existe la posibilidad de que la Federación celebre directamente un convenio con un Municipio respecto de determinada actividad. La Constitución contempla como única posibilidad la que se sigue por mediación de los gobiernos de los estados". (37) En efecto, primero se lleva a cabo la coordinación Federación-Estados y de aquí la de Estado-Municipios. "Antes de la reforma constitucional, entidades federativas como Guerrero, ya se habían adelantado en su Constitución local, al abrir la posibilidad de algunos convenios Estado-Municipio como instrumento de promoción y apoyo". (38) Sin embargo, es hasta el año de 1983 en que la utilización del Convenio Unico Estado-Municipio comienza a generalizarse; fueron dos las razones fundamentales: primero proque se adoptó como política de gobierno la descentralización y el fortalecimiento municipal haciéndola extensiva a los gobiernos de las entidades federativas, y en segundo lugar porque se llevó a cabo la reforma a los artículos 26 y 115 de la Constitución Gene-

(37) Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional Estatal". Ed. Porrúa, México 1988, pág. 441.

(38) Ruíz Massieu, Mario, "La relación de poder Estado-Municipio en el nuevo artículo 115 constitucional: El caso de Guerrero", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, No.2, Ed. UNAM, México, 1986, pág. 767..

03

ral de la República para hacer factible jurídicamente la coordinación gubernamental, expidiendo, asimismo, la Ley de Planeación. Y hemos explicado que a nivel local también se llevaron a cabo reformas para hacer congruente y compatible el orden jurídico estatal con el federal en materia de coordinación para la planeación nacional del desarrollo.

Con fundamento en el artículo 116, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política, disposición que inicialmente se plasmó al final del artículo 115, se faculta a los gobiernos estatales para celebrar convenios de coordinación con sus Municipios, con objeto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las mismas funciones que hayan sido materia de convenio entre la Federación y los estados, lo que ha dado pauta para el establecimiento de un "convenio unico de desarrollo " -afirma Ortega Lomelín- entre esas esferas del gobierno local. (39)

Los convenios Estado-Municipio pueden abarcar los tres siguientes campos: prestación de servicios públicos; administración, ejecución u operación de obras públicas; ambos casos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y de acuerdo con el artículo 115, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, de la Constitución, la administración de las contribuciones inmobiliarias.

Para Jorge Witker, "estos Convenios de Desarrollo Municipal tienen por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral de la entidad y sus municipios, mediante la coordinación... para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la

(39) Cfr. Ortega Lomelín, Roberto, "El Nuevo Federalismo", op.cit., pág. 285.

planeación estatal del desarrollo, la planeación municipal del desarrollo, la descentralización de la actividad estatal y el fortalecimiento municipal..." (40)

De ahí que haya sido necesario impulsar también en cada entidad federativa la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), haciendo un símil con el COPLADE.

Los Convenios de Desarrollo Municipal tuvieron mucho auge durante el período 1983-1988; a partir del Presidente Salinas comenzaron a desaparecer paulatinamente del escenario político-administrativo de las entidades federativas. Actualmente, al menos en el Estado de Guerrero, ya no se lleva a cabo la celebración del Convenio Unico Estado-Municipio.

Otra cuestión interesante es que este instrumento tiene una estructura similar en casi todos los Estados de la República. Nos preguntamos si será homogéneo el desarrollo de los Municipios.

El capitulado es idéntico: Introducción o Antecedentes; capítulo I Disposiciones o Estipulaciones Generales, capítulo II Del Sistema Estatal y Municipal de Planeación, capítulo III De la Descentralización de la Actividad Estatal y Fortalecimiento Municipal, IV De los Programas de Desarrollo Municipal, V Del Financiamiento y de la Ejecución de los Proyectos y Acciones, VI De la Administración, Operación, Conservación y Mantenimiento de las Obras y Programas; VII Del Sistema Municipal de Control y Evaluación, y VIII De las Disposiciones Finales.

Cabe mencionar que así como se hace con el Convenio Unico Federación-Estado, en el sentido de re-

(40) Witker, Jorge, op. cit., pág. 97.

glamentar los compromisos a través de Acuerdos de Coordinación; también en los Convenios de Desarrollo Municipal se estipula la celebración de dichos Acuerdos entre las dependencias del gobierno estatal de que se trate y las del Ayuntamiento, relativas a la misma materia de competencia.

No está por demás señalar que la ejecución de los proyectos y acciones convenidos, se realizan mediante recursos provenientes:

a) Del Presupuesto de Egresos de la Federación, según lo haya convenido previamente el Gobierno del Estado respectivo;

b) De recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos del Estado;

c) De los empréstitos que otorguen las instituciones nacionales de crédito.

d) De los recursos municipales, contemplados en su Ley de Ingresos; y

e) De las aportaciones en efectivo o en especie que hagan los sectores social y privado.

4.3 Otros convenios.

La modalidad de celebrar convenios entre la Federación y las entidades federativas tiene antecedentes previos al Convenio Unico. En efecto, "Aún cuando es hasta 1983 que la Constitución de Querétaro otorga expresamente facultades al Gobierno Federal para celebrar convenios como los que nos interesan, consideramos que la omisión ha sido irrelevante, porque la decisión de utilizar el convenio es sólo una decisión de "como", esto es, de instrumentación técnica.

"Por otra parte, en varios preceptos se -

previene que el poder ejecutivo central se coordine en materias específicas con las entidades federativas para una actuación más eficiente y el convenio es, precisamente, el medio idóneo de coordinación, tanto en el ámbito público como en el privado.

"La legislación secundaria que se refiere al uso de convenios entre órganos del poder público es muy vasta. Los convenios de coordinación en materia de servicios de salud pública, que desde mediados de los años treinta celebran el Gobierno de la República, a través de la hoy Secretaría de Salud, y los gobernadores, es uno de los casos pioneros.

"En materia electoral la coordinación fundada y regulada por convenios celebrados entre el Gobierno Federal y los Estados, es por todos conocida. En el terreno fiscal, los convenios de coordinación (a los que nos referiremos más adelante), han sido abundantes y del mayor alcance. El artículo 18 Constitucional previene que "los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal". (41)

La ley reglamentaria de los artículos 4º. y 5º. constitucionales, en cuanto al ejercicio de las -- profesiones en el Distrito Federal, estipula en su artículo 13 reformado, que "el Ejecutivo Federal, por -- conducto de la Secretaría de Educación Pública, podrá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de los Estados para la unificación del registro profesional.

(41) Ruíz Massieu, José Francisco, "Estudios de Derecho Político", op.cit., pág. 127 ss.

"Durante el régimen del Presidente José López Portillo, los convenios representan un significado avance, ya que se establecen pactos en materia fiscal, es decir, sobre recaudación y administración del impuesto al ingreso global de las empresas, de los causantes menores en los sectores agrícola, ganadero, de pesca y de actividades conexas. El convenio se celebró el 2 de marzo de 1977 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y el Ejecutivo local pactante fue el gobernador del Estado de Hidalgo.

"Otro convenio que también sienta un precedente... es aquel referente a la tenencia de la tierra, que celebró el Presidente con el Ejecutivo del Estado de Sinaloa, a través del Secretario de la Reforma Agraria". (42)

El artículo 46 de nuestra Carta Magna señala que "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efectos esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión"; al respecto, tenemos la experiencia del Convenio que por límites territoriales celebraron recientemente los Gobiernos de los Estados de Guerrero y Oaxaca. Desde el siglo pasado se había venido negociando esta situación de límites entre ambos Estados; no fue sino hasta el 9 de febrero de 1988 en que se perfeccionó y formalizó dicho Convenio.

El anterior artículo 115 en su fracción V señalaba que "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias,

(42) García Sánchez, José, "Naturaleza de los Convenios...", op. cit., pág. 97.

planearán y regularán de manera coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia"; se refiere a la Ley General de Asentamientos Humanos. Ahora es la fracción VI del nuevo artículo 115 constitucional.

Los convenios para regular los fenómenos de conurbación son un antecedente más en la elaboración de convenios.

"El fenómeno de la conurbación, ... ha tenido sus principales concentraciones en las zonas conurbadas siguientes: zona metropolitana de Monterrey, zona Metropolitana de Guadalajara, zona del centro del país, zona de la desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina, zona de La Laguna, zona de la desembocadura del Río Ameca, zona de Manzanillo-Barra de Navidad y zona de la desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

"Estas conurbaciones, las cuales cuentan con una Comisión establecida mediante decreto presidencial, tienen como característica darse en dos o más estados, para los cuales los gobiernos locales han firmado convenios respectivos para la planeación y operación de su desarrollo urbano". (43)

Otros convenios son los que se han celebrado entre las entidades federativas y empresas paraestatales con la intervención municipal; aunque, a decir verdad, "Los beneficios que empresas como PEMEX, Ferrocarriles Nacionales, CONASUPO y Comisión Federal de Electricidad, entre otras, han llevado a las poblaciones donde se establecen son innegables, principalmente

(43) Guerrero Romero, Daniel, "Los convenios interestatales en las zonas conurbadas como fórmula del fortalecimiento del federalismo", Ponencia en el Foro "Democratización Integral: Reforma Municipal", Tomo XII, Memoria, México, 1983 pág. 245.

en la generación de empleos y redistribución del ingreso; pero debido a la falta de coordinación con el municipio, se producen trastornos ecológicos, de seguridad social, de servicios municipales y muchas veces de orden económico". (44)

Después de una década de reforma municipal, podemos afirmar que son dos los tipos de convenios cuya utilidad práctica es innegable para el desarrollo municipal. Me refiero a la fracción III del artículo 115 constitucional. En base a ella el Municipio de que se trate conviene con el Estado la prestación conjunta de los servicios públicos que tiene a su cargo; también puede convenir con sus Municipios vecinos. Estos convenios y los intermunicipales han venido a unir esfuerzos para resolver la insuficiente capacidad técnica de algunos Municipios.

Otro convenio que también ha sido de gran utilidad es el que se desprende del propio artículo 115 constitucional, fracción II, inciso a), segundo párrafo, que a la letra señala: "Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones"; mismos que se han llevado a cabo y que de alguna manera se auxilia a la capacidad administrativa de algunos municipios.

Sin lugar a dudas es en el aspecto fiscal en --- donde más ha avanzado la coordinación entre los niveles de gobierno. Además de ser la de mayores antecedentes -- y que jurídicamente se encuentra más perfeccionada porque aunque hubiera omisiones en los conve -

(44) Barrientos de la Rosa, Carlos, Ponencia: "Convenios entre entidades paraestatales y empresas descentralizadas con los municipios y los estados", Ed. Secretaría de Gobernación "Democratización Integral: Reforma Municipal", T.XII, Memoria, México, 1983, pág. 286.

nios, existe una Ley de Coordinación Fiscal que las sub- sana y que en última instancia prevalece sobre el conve- nio. Siempre que en una Ley se plasma un repartimiento de facultades o funciones, o simplemente de participación entre la Federación, Estados y Municipios, nos acercamos a la verdadera descentralización; esto está visto en ma- teria de salud, educación, desarrollo urbano, turismo y vivienda, entre otras. Ciertamente, como afirmaba José Francisco Ruíz Massieu: "he criticado mucho y no de aho- ra, sino de hace varios años, el que se quiera descen- tralizar a la federación sólo con convenios. Siempre he insistido que la gran vía de la descentralización es la legislación". (45)

En diciembre de 1953 se promulgó la Ley de - Coordinación Fiscal con el objeto de armonizar las rela- ciones fiscales entre los gobiernos federal y estatales. Con ella, se creó la Comisión Nacional de Arbitrios, que empezó a funcionar en marzo de 1954, a fin de asesorar a los gobiernos de los estados en la expedición de leyes fiscales; gestionar y supervisar el pago oportuno de las participaciones federales a estados y municipios; y, en general, proponer medidas que propiciaran la coordinación impositiva de esos órdenes de gobierno, además de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales - relativas a la prohibición de gravámenes que constituyeran restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado, formulando programas para su supresión o sustitución. La Comisión se constituyó en el principal instrumento de la Ley de Coordinación Fiscal, hasta su desaparición en 1979.

(45) Ruíz Massieu, José Francisco, "La descentralización de los servicios de Salud", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Nos. 12-13 Octubre-Marzo, Ed. INAP, México, 1984, pág. 91.

Con la ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebran convenios de coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, expedida en diciembre de 1953, se inició la modalidad de celebrar convenios como instrumento general para armonizar y uniformar las relaciones fiscales entre los diversos niveles de gobierno. (46)

Las Reuniones o Convenciones Nacionales de Tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han sesionado por varios años; transcurrieron aproximadamente veinte años para que se generalizara la incorporación de todas las entidades federativas a la modalidad de celebrar convenios de coordinación con la Federación.

En el texto del Convenio Unico de Coordinación (CUC) firmado en 1977, se asentó que el Ejecutivo Federal propondría al Congreso de la Unión la Expedición de una ley general de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, que regulara las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortaleciera las finanzas públicas locales. La Ley General de Coordinación Fiscal entró en vigor en 1979; en ella quedó establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; sin embargo, debemos tener presente que a partir de 1978 se inició la suscripción de los denominados "Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal".

Con el nuevo sistema se fortalecieron las haciendas públicas estatales y municipales, e inclusive la federal, al aumentar las recaudaciones y reducir la evasión fiscal. Para ello, los Estados y Municipios participan en casi la totalidad de los impuestos fede--

(46) Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y Municipio", citada, pág. 89 y ss.

rales y se aplican criterios establecidos en la propia Ley de Coordinación Fiscal para la distribución de los ingresos participables, vía los Fondos Generales de participaciones, Financiero Complementario y de Fomento Municipal previstos en la propia Ley.

El sistema se consolidó gracias a que tuvo como principales instrumentos a los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que han celebrado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados.

La operación del Sistema de 1980 a 1988 se tradujo en el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, aunque también propició el aumento de la dependencia de estos órdenes de gobierno respecto a las participaciones federales; sin embargo, esta situación se podría considerar como lógica en tanto que el proceso de unificación impositiva implicó la eliminación o suspensión de gravámenes locales.

Para Ortega Lomelín el balance en la operación del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal durante el gobierno salinista arroja, entre otros, los resultados siguientes: (47)

- Una distribución más justa y equitativa de las participaciones y una mayor liquidez en las entidades federativas.

- Un mayor crecimiento real de las participaciones federales con respecto al total de ingresos participables.

(47) Cfr. Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y Municipio", op. cit., pág. 89 y ss.

práctica y favorable en estos órdenes de gobierno y conforme a sus potencialidades fiscales y al trabajo coordinado con el gobierno federal.

- El incremento de las participaciones a Municipios dentro del total de las participaciones federales de 17.5% en 1980 a 18.8% en 1993.

- El aumento de las participaciones federales a Municipios como proporción de los ingresos tributarios del gobierno federal, de 1.5% en 1980 a 4.5% en 1992, doce años después.

5. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA COORDINACION PARA EL
DESARROLLO MUNICIPAL.

5.1 En materia tributaria.

A partir de la reforma al artículo 115 constitucional que se llevó a cabo en 1983, quedó definida en su fracción IV, la estructura mínima de la hacienda municipal. Las legislaciones estatales adecuaron su legislación reproduciendo casi literalmente el contenido de dicha fracción. Lo importante de esa reforma fue haber obtenido, por vez primera, precisión de la competencia municipal, no únicamente en materia tributaria, sino también en materia política, de servicios públicos y desarrollo urbano, entre otras.

Actualmente la hacienda municipal está --
constituida por los siguientes conceptos:

A.- Los rendimientos de las contribuciones
y de otros ingresos;

B.- Las participaciones federales cubiertas
por la Federación a los Municipios conforme a las reglas que anualmente determinen los Congresos Locales;

C.- Las aportaciones estatales;

D.- Los ingresos derivados de la prestación
de servicios públicos;

E.- Las donaciones y legados que reciban;

F.- Los rendimientos de los bienes de su
propiedad;

G.- Todos los bienes muebles e inmuebles
destinados a la prestación de servicios públicos muni-

cipales o que tengan conexión con éstos;

H.- Las rentas, productos, capitales y créditos de los bienes municipales;

I.- Los capitales procedentes de la venta de fincas rústicas y urbanas propiedad de los Municipios;

J. Las contribuciones que perciban por la aplicación de las leyes fiscales, tratése de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreten las Legislaturas u otras disposiciones.

De los renglones mencionados, las participaciones federales, cubiertas por la Federación a los Municipios a través de los Estados, representan la fuente de mayores ingresos. Aproximadamente el 47% del ingreso bruto total de los Municipios en promedio proviene de las participaciones federales. Sin lugar a duda la coordinación en materia tributaria ha sido beneficiosa para los Municipios; claro, han tenido que renunciar a sus fuentes de ingresos que les eran propias.

Contrariamente a lo que sostiene Ortega Lomelín, según vimos al final del capítulo anterior, los logros en la coordinación fiscal no debe conducirnos a suponer que en las finanzas públicas del país se ha logrado una plena justicia distributiva. La suma de las participaciones de todos los Municipios de la República apenas representa el 2% del ingreso público de la Federación; es decir, el centralismo acapara el 98% en promedio de todo el ingreso público bruto total que recaba la Federación a nivel nacional. Ni siquiera los Estados gozan de un buen margen de participaciones, éstas representan globalmente el 8.9% del ingreso bruto de la Federación.

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

El ingreso bruto de todas las entidades federativas apenas representan el 15% del ingreso público bruto total de la Federación; es decir, si en un extremo colocáramos al Centro y en el otro lado a las entidades federativas, o sea, 1 contra 31, veríamos que la Federación recibe ingresos en 6.6 veces más que la totalidad de los Estados. (48)

"El sistema de participaciones federales - implica una serie de limitaciones a los Estados y Municipios, pues las decisiones sobre el monto a recibir son centralizadas por la Federación. A su vez, la distribución no es equitativa, ya que no está en función de las necesidades financieras de los municipios; la participación de éstos depende de la cantidad fijada por las Legislaturas Locales o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, predominando la decisión de esta última"(49)

Considero que es en los Municipios en donde mayormente se requieren los recursos, porque en ellos se profundiza la necesidad de atender los problemas de las comunidades y promover el desarrollo social y económico. Nuestro Sistema fiscal y la coordinación han resultado un tanto dádivosos para con nuestros Municipios.

(48) Los cálculos los realizamos en base a los datos contenidos en "Agenda Estadística. Estados Unidos Mexicanos 1993" y en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1991", Ed. INEGI, México, 1994, págs. 120 y 38, respectivamente.

(49) Centro Nacional de Estudios Municipales, "El Desafío Municipal", Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1985, pág. 216.

Seguramente que la alternativa no es retornar al viejo esquema y devolverle a los Municipios sus anteriores fuentes de ingresos, sino profundizar en el reparto de participaciones; es necesario ampliar la cobertura de su distribución. Lo correcto sería transferir gradualmente impuestos federales a los Estados, y de éstos a los Municipios, renunciando la Federación a alguno o algunos de ellos; esto nos conduciría a revisar la competencia fiscal federal y proceder a una redistribución de facultades; lo creo difícil, pero no imposible. Sería una auténtica descentralización.

5.2 En la planeación del desarrollo socio-económico.

Las técnicas de planeación se comenzaron a impulsar formalmente en los Municipios a partir del Convenio Unico de Desarrollo de 1983 celebrado entre la Federación y los Estados. Previamente, a nivel de los Estados, se llevó a cabo la transformación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), en Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES); se pasó de un organismo esencialmente federal a otro de naturaleza local.

La estructura de los COPLADES contempla un Presidente, que es el Gobernador del Estado, un Coordinador, que es el funcionario que a nivel local atiende las funciones de planeación y programación, Subcomités Sectoriales y Regionales, en donde participan coordinadamente las dependencias estatales con las representaciones federales, y los representantes de los sectores social y privado. De las sesiones del COPLADE resultan las propuestas de inversión, criterios para la viabilidad y financiamiento de los proyectos, y lo más importante: el Plan Estatal de Desarrollo, el cual, obviamente, debe ser compatible y congruente con el Plan Nacional. Es

así como se articula el Sistema Estatal de Planeación al Sistema Nacional previsto en el artículo 26 constitucional.

Ahora bien, en los Convenios de Desarrollo Federación-Estado se ha estipulado el compromiso de apoyar a los Municipios en la integración de sus Sistemas Municipales de Planeación. Para ello se ha procedido de manera similar a como se hizo a nivel estatal. Primero la integración de un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLAMUN), encabezado por el Presidente Municipal y coordinado por el funcionario responsable del área de planeación y presupuesto, los representantes de los sectores social y privado y de las dependencias federales y estatales que operen en la localidad, así como de las dependencias municipales. (50)

Lo interesante de esto es que en el seno del Comité se obtenga consenso en el establecimiento de metas, estrategias y propósitos comunes y que se plasmen en el Plan Municipal de Desarrollo; para ello se brinda a los Ayuntamientos la asesoría técnica necesaria en el proceso de planeación. No en todos los Municipios se ha logrado consolidar este sistema; las condiciones de atraso y falta de capacidad técnica y administrativa de la mayoría de nuestros Municipios hace difícil lograr que todos cuenten con una administración organizada y un quehacer planeado; la verdad es que algunos Municipios, sobre todo indígenas, son tan pobres que la planeación se convierte en utopía.

(50) Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto, "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización", Ed. SPP, México, 1984, -- págs. 65 y ss.

Lo anterior no significa que se hagan a un lado los compromisos planteados en los Convenios Estado-Municipio para continuar fortaleciendo las administraciones municipales. Aunque es lamentable que en algunos Estados ya se ha abandonado la utilización del Convenio Unico, así como la celebración de planes municipales. Desgraciadamente la renovación periódica de autoridades, con el consecuente cambio de funcionarios, ha contribuido de alguna manera para que esto ocurra.

Lo mejor sería que mediante la Ley Orgánica Municipal se estableciera la obligatoriedad de los Ayuntamientos para que permanentemente sesionara el COPLAMUN, no obstante que hubiera cambios de autoridades, y que los Presidentes Municipales en los tres primeros meses de su gestión presenten el Plan Municipal de Desarrollo; únicamente se dejaría para convenir con los Estados, el monto de los recursos transferibles para apoyar el desarrollo municipal, así como los programas a ejecutar; "en nuestra etapa actual de desarrollo, la planeación municipal asume fundamentalmente el carácter de un esfuerzo coordinado de inversiones, que realizan los tres niveles de gobierno"(51)

5.3 Obras y servicios públicos.

Definitivamente los recursos financieros de la mayor parte de los Municipios nunca serán suficientes para atender las obras y servicios públicos que reclama la comunidad; necesariamente la Federación -vía

(51) Moreno Toscano, Alejandra, "El Municipio en el Sistema Nacional de Planeación", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, -- No. 12-13, Octubre-Marzo, Ed. INAP, México, 1984, pág. 80.

Estado- y el gobierno estatal tiene que aumentar su aportación de recursos para el desarrollo o ejecutar directamente programas de obras y servicios de alcance municipal.

Hay que recordar que los recursos que conviene el Municipio con el Estado no pasan a formar parte la hacienda municipal; están sujetos a la normatividad estatal y federal, si es el caso; así se plasma en los convenios. Es más, en algunas legislaciones estatales se ha establecido que los convenios de coordinación que el Gobierno del Estado celebre con los Ayuntamientos para la transferencia de recursos federales o estatales, éstos se sujetarán a las siguientes prioridades: espacios educativos, unidades de atención médica, caminos rurales, agua potable y drenaje, tiendas de abasto popular, obras de apoyo a la producción agropecuaria, regularización de la tenencia de la tierra y reservas territoriales para vivienda.

A las autoridades municipales les queda la responsabilidad de buscar mecanismos de participación de la comunidad en la ejecución de las obras que sean necesarias, para que también hagan sus aportaciones.

Los programas de desarrollo social son imprescindibles para los Municipios; sin embargo, mientras en los convenios de coordinación no se contemplen programas exclusivos para fomentar la producción en cada Municipio, nunca se podrá avanzar en el combate a la pobreza, porque económicamente hablando, "aun cuando se establecieron los convenios para promover el desarrollo económico, y planificado por añadidura, únicamente operan en el área de los servicios (alcantarillado, alumbrado, parques deportivos, mercados, etc.), sin tocar

siquiera el proceso de producción". (52)

"El impulso a la creación de pequeñas empresas agrícolas por parte de las autoridades de los Ayuntamientos podría convertirse en un mecanismo para aumentar los niveles de vida de la población en el sector alimenticio. Las autoridades municipales serían las directamente encargadas de organizar la producción de los alimentos que necesitan sus localidades...".(53)

Por otra parte, a partir de la precisión con que se fijan los servicios públicos a cargo del Municipio, mediante el artículo 115 constitucional en su fracción III, considero que debe fomentarse el establecimiento de empresas paramunicipales que atiendan estos servicios, o de plano, ante la carencia de recursos, concesionar la prestación de los mismos, lo que sería congruente con la estrategia gubernamental actual.

5.4 Descentralización y modernización administrativa.

La "descentralización", como se ha entendido en los instrumentos de coordinación gubernamental, se ha canalizado en dos vías: a través de las dependencias federales que han venido desconcentrando territorialmente en su interior programas y funciones, del centro hacia la periferia; cosa que también han hecho las dependencias estatales en su ámbito de competencia; y la transferencia de algunas funciones y programas del Ejecutivo Federal a los Ejecutivos locales y de éstos a los Ayuntamientos.

(52) Ceceña Cervantes, José Luis, "La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (El caso de México)", Ed. UNAM, México, 1982, pág. 205.

(53) "El Desafío Municipal", op.cit., pág. 77.

Se pueden identificar como fórmulas de descentralización las siguientes, según la experiencia mexicana: (54)

- Reformas descentralizadoras de la Constitución o legislación vigente, en cuanto al reparto de competencias.

- Transferencia del ejercicio de facultades administrativas federales a Estados y Municipios, para prestación de servicios, junto con los recursos correspondientes.

- Traspaso de participaciones en el capital de entidades paraestatales que se encuentren domiciliadas en los Estados, cuando incide importantemente en el desarrollo de los mismos.

- Redistribución del ingreso fiscal mediante la participación de los Estados y Municipios en el rendimiento de impuestos federales, a cambio de que se inhiban de imponer cargas fiscales a las mismas fuentes - para así evitar la múltiple tributación.

- Transferencia de recursos federales a los Estados a fin de que éstos ejecuten obras o presten servicios.

- La participación de las entidades fedrativas y Municipios en el proceso de decisiones federales.

(54) Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, "La descentralización de la administración pública: El caso de México", en "El proceso de descentralización en España y México", Serie Práxis No. 75, INAP, México, 1986.

Tendríamos que evaluar hasta dónde ha llegado la descentralización; una cosa si es muy cierta, la descentralización derivada de los convenios supedita a quien recibe, es decir, el órgano o poder receptor queda sujeto a la normatividad de quien transfiere, no hay en sí un desprendimiento pleno o digamos desinteresado. Y tendríamos que agregar la selectividad derivada de la afinidad política para hacerse merecedor de la transferencia o trato preferencial. Por ello sostengo que la descentralización convenida debe ir seguida de las reformas legislativas que la hagan definitiva y permanente, sólo así avanzaría y se imprimiría autonomía al órgano receptor.

En los años recientes la descentralización en nuestro país ha obedecido más a la necesidad de descongestionar el aparato burocrático que a la búsqueda de un equilibrio en la distribución de competencias. Las cifras nos indican que del total de personas ocupadas en la administración pública, el 82% corresponde a la Federación, el 12% a los Estados y el 6% a los Municipios. (55)

"El discurso contra el Estado propone una reducción drástica de su magnitud, la disminución del gasto público, la supresión de organismos y la privatización acelerada. En lugar del colosal Estado, desean al "Estado mínimo" que sería la imagen del presente, en tanto que aquél lo sería del pasado". (56)

(55) Guerrero, Omar, "El Estado en la Era de la Modernización", Ed. Plaza y Valdés, México, 1992, pág.124

(56) Ibid., pág. 86.

Por eso decimos que en la política actual de descentralización subyace una concepción del Estado cuya eficiencia está condicionada a su "adelgazamiento"; es decir, en la concepción neoliberal, el Estado eficiente es el Estado "chico", "pequeño", desburocratizado. Y esta concepción también se ha pretendido transmitir a los Estados y Municipios para que la adopten. Es la base de las ideas de modernización política y administrativa.

6. ASPECTOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO MUNICIPAL.

6.1. Aspectos regionales.

La República Mexicana es un mosaico de contrastes regionales. "Los contrastes geográficos son relevantes: municipios en el desierto como el de Altar en Sonora, Coyame en Chihuahua y Ocampo en Coahuila, municipios en plena selva tropical como Ocosingo y Las Margaritas en Chiapas; municipios de alta montaña como Huautla de Jiménez en Oaxaca, municipios de litorales como Manzanillo, en Colima; algunos con modernos sistemas de riego y agricultura altamente tecnificada como Navojoa y Cajeme en Sonora, el Fuerte de Sinaloa y Valle Hermoso en Tamaulipas, otros temporaleros como Concepción del Oro en Zacatecas y Centomayee en Yucatán y municipios forestales que en nada se diferencian de los bosques de Noruega como Tepic en Durango o Moris en Chihuahua". (57)

El número variable de municipios por estado, el tamaño de los mismos, profundas diferencias socioculturales entre ellos, así como desiguales niveles de desarrollo económico y político, hacen de cada municipio una institución con características propias y necesidades específicas. Resulta entonces, de poca utilidad -- formular generalidades administrativas válidas para todos. (58)

(57) Melgar Adalid, Mario, "Desarrollo Económico de los Municipios", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., pág. 341.

(58) Cfr. Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit., pág.288.

En un extremo existe un grupo de municipios, como los de Naucalpan o Guadalajara, que apoyan su administración con amplios recursos financieros y métodos modernos de computación; en el otro, hay municipios en Chiapas, Oaxaca y Guerrero en donde no se habla castellano. Estados como Baja California tienen un territorio extenso dividido en sólo cuatro municipios; mientras que Puebla, por ejemplo, con una superficie mucho menor, está dividida en 217 (ocupa el segundo lugar en número de municipios, después de Oaxaca que lo supera en más del 100%).

Ahora, si vemos a las cabeceras municipales en función de su vocación productiva y sus recursos naturales, encontraremos ciudades industrializadas, otras agrícolas, ganaderas, mineras, pesqueras, petroleras, turísticas, etc., y otras totalmente rurales, en el completo abandono económico y social.

Esto nos lleva a diferenciar las necesidades de atención a la población que hay en uno y otro tipo de ciudad; también la prestación de servicios públicos. Luego entonces estamos ante diferencias notables en los objetivos del desarrollo municipal, y obviamente, las necesidades de recursos financieros para enfrentar los problemas se tornan contrastantes.

Tan sólo en el último censo general de población y vivienda se llegó a la conclusión que el 20.6% de las viviendas carecen de agua, el 36.4% de drenaje y el 12.5% de electricidad, considerando globalmente el promedio nacional; obviamente en las entidades más atrasadas las proporciones aumentan.

6.2 Atraso cultural.

En los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas se observa el más alto porcentaje de la población sin ninguna instrucción, es decir, sin educación primaria; casi la tercera parte de la población. Les siguen los Estados de Hidalgo, Guanajuato, Puebla, Veracruz, Michoacán, Querétaro y Campeche.

Más grave aún es el analfabetismo. Chiapas está a la cabeza (30%), le siguen Oaxaca (27.5%), Guerrero (26.8%), Hidalgo (20.6%), Puebla (19.2%) y Veracruz (18.2%). En otro extremo se ubican el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California. (59)

Por lo general la pobreza y la ignorancia van juntas, más o menos se observa la misma tendencia. Esto nos conduce a pensar que a nivel municipal la insuficiencia de servicios educativos sigue siendo un obstáculo para el desarrollo. Las comunidades siempre están atentas a los servicios educativos y ansiosas de que se les dé ocupación productiva.

La coordinación entre los niveles de gobierno, debe basarse en un criterio unificado para atacar los problemas más relevantes derivados del atraso. Sabemos que el recurso financiero nunca será suficiente ante la magnitud de los problemas, pero si realmente se tomaran en cuenta las prioridades en cada región o microregión, y en base a ellas se estableciera la coordinación de esfuerzos, probablemente los resultados serían más alentadores.

(59) INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda -- 1990, Estados Unidos Mexicanos, perfil Sociodemográfico, pág. 33.

6.3 Situación política.

Ciertamente, el Municipio es una comunidad - básica; es una célula o unidad política fundamental; es base del desarrollo regional; es división territorial y que constituye un tercer nivel de gobierno, junto al nivel estatal. (60)

El gobierno municipal es el más inmediato al pueblo, por eso cuando la comunidad requiere hacer sus planteamientos para resolver problemas colectivos, lo hace ante el Ayuntamiento, porque éste representa el Poder Municipal, es quien mejor conoce la problemática local. Aun cuando los planteamientos se ubiquen en la esfera federal o estatal, la población los plantea ante el Ayuntamiento, o presiona a éste para que acuda ante las instancias estatales o federales y los represente.

"Los órganos de gobierno de los municipios - de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las -- condiciones para que hagan posible un más alto grado - de consenso entre gobernantes y gobernados". (61)

Los habitantes de las localidades, los habitantes de los municipios, han despertado; políticamente hablando ya no son los mismos. En efecto, de diez años

(60) Cfr. Ugarte Cortés, Juan, op. cit., pág. 200.

(61) López Chavarría, José Luis, "Las Elecciones Municipales en México", Ed. UNAM, México, 1994 pág. 46.

atrás a la fecha se han politizado; ya no soportan caciquismo, líderes corruptos, malos manejos, privilegios, componendas, y hasta fraudes electorales. Es incontable el número de sedes municipales tomadas por inconformes. El pluripartidismo ha logrado abrirse camino gracias a la capacidad de los partidos políticos para encauzar el descontento popular. Ahora los tiempos son otros.

Para Adriana López Monjardín, hablar de las luchas por los ayuntamientos como de un frente particular de los movimientos sociales, plantea problemas complejos y exige, de entrada, cuestionar el objeto de estudio. Se impone un primer reconocimiento; se trata del estudio de lo heterogéneo. No sólo en cuanto al mosaico histórico-social que conforma México, sino también en tanto al carácter diverso que asumen los combates en los municipios. (62)

En efecto, resultado de esta heterogeneidad, ¿cómo justificar entonces un análisis que englobe a los indígenas triquis de San Juan Copala, Oaxaca y a los tzotziles de Simojovel, Chiapas, que se levantan contra las autoridades municipales identificadas con los caciques y los finqueros junto con los pobladores de las zonas metropolitanas del estado de México y de Nuevo León, que exigen la introducción de servicios públicos o denuncian a los alcaldes corruptos? ¿Cómo pasar de Juchitán y Alcozauca, donde los pueblos ensayan el autogobierno, hasta San Luis Potosí y Chihuahua, donde la derecha y los empresarios apoyan la movilización de las masas? ¿Cómo buscar el sentido de los levantamientos de

(62) López Monjardín, Adriana, "La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable", Ed. Siglo XXI, México, 1986, pp.13-14.

los tamaulipecos, en defensa de sus candidatos permis-
tas? ¿Cómo encontrar la relación entre quienes descubren
incrédulos y desconcertados la injusticia del fraude y
aquellos que ante el mismo hecho reconocen, una vez más,
el carácter represivo del Estado?

Las respuestas a todas estas interrogantes
surgirán en la medida de que tengamos presente las cir-
cunstancias específicas de las localidades, sus dife-
rencias regionales en el plano político, geográfico, --
económico y sociocultural. Lo importante de todo esto es
que las comunidades ya reclaman el poder municipal, el
poder inmediato.

"En efecto, el PAN es el partido que mayor
número de posiciones municipales actualmente tiene
(hasta marzo de 1993), distribuidos de las siguiente -
manera: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato,
Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz,
sumando un total de 96 municipios.

"Le sigue el PRD; 78, cuyas posiciones se -
encuentran principalmente en la meseta purépecha de Mi-
choacán y en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, Estados -
donde se ubican 33 municipios de la cifra total que tie-
ne en su poder.

Los restantes organismos partidistas tienen
una participación mínima en el mapa político del país y
en ningún caso alcanzan el uno por ciento en lo que res-
pecta al número de municipios y menos aún en términos de
población o superficie.

El PFCNR en ocho estados logró acumular 13
municipios; el PARM, en siete ganó 11 alcaldías; el PPS

en dos se hizo de cinco y el PT en una sola entidad- Durango- alcanzó dos". (63)

La efervescencia política demuestra madurez en las convicciones; qué bueno para las comunidades. Sin embargo, el inconveniente viene después. Es decir, una vez que los ayuntamientos quedan en poder de la oposición vienen los problemas; primero porque el reconocimiento del triunfo opositor no es de inmediato, pasan meses hasta que se llega a una negociación, y entonces la Legislatura local al fin reconoce al ayuntamiento opositor; enseguida vienen los obstáculos en la gestión, las penurias de los alcaldes opositores, el retraso en la entrega de participaciones fiscales, el nulo apoyo local y hasta federal; y finalmente, inexistente coordinación gubernamental.

Por ejemplo, en las últimas elecciones celebradas en el Estado de Guerrero, en los municipios en donde perdió el PRI, ciertamente se reconoció a los triunfadores después de un sin fin de movilizaciones, pero se instaló una administración paralela, según "delegación estatal"; por sólo citar un ejemplo.

Lo más grave es que durante la gestión de un ayuntamiento opositor sobreviene un mayor estancamiento del Municipio en lo económico, social y político. Casi a nivel de supervivencia. En fin, ojalá y se sobreponga la madurez política que permita imprimirle continuidad a las políticas de desarrollo municipal.

6.4 Insuficiencia financiera.

La recaudación fiscal de los municipios nos arroja diferencias notables en los ingresos municipales.
(63) López Chavarría, José Luis, op. cit., pág. 151.

Esto se explica por los desniveles en el grado de desarrollo que se tienen. Por ejemplo, del total de ingresos de los municipios por entidad federativa, según la últimas cifras de 1991, el Estado de México obtuvo el mayor volumen de ingresos a nivel municipal, seguido de Jalisco, Chihuahua, Nuevo León, Baja California y Veracruz, entre los más altos. Aquí hay que ver que Baja California, Chihuahua y Nuevo León son los que menos municipios tienen el concierto nacional.

Entre los municipios que destacan por su nivel medio en la captación de ingresos, se encuentran los de Tamaulipas, Guanajuato, Sonora, Sinaloa, Tabasco Puebla y Coahuila.

Más abajo tenemos a Guerrero, Michoacán, Zacatecas y Chiapas. Y finalmente los restantes estados agrupan el nivel más bajo de ingresos municipales. (64)

Este aspecto es muy importante porque si los ingresos municipales son bajos, habrá poca disponibilidad para ejecutar programas de beneficio social y poder brindar los servicios públicos necesarios que requieren las comunidades. Se dirá que los ingresos municipales dependen en mucho de la capacidad recaudatoria de los municipios, y ésta es insuficiente porque carecen de recursos, lo que nos lleva a un círculo vicioso. La verdad es que la captación fiscal depende, objetivamente hablando, del volumen de la actividad económica. Aunque las participaciones federales a municipios tienen un efecto compensatorio de las desigualdades financieras, como quiera las actividades económicas continúan siendo el factor preponderante en la generación de in-

(64) INEGI, "Finanzas Estatales y Municipales de México, 1989-1991", op. cit., pág. 41.

gresos en general y fiscales en particular.

Sería conveniente que en la distribución de las participaciones federales a los municipios se tomara en cuenta el bajo volumen de captación fiscal de muchos de ellos, porque si al que más capta se le premia dándole más participaciones, entonces se acentúa la desigualdad; unos alcanzarán mejores niveles y otros no. A los que menos ingresos obtengan hay que asignarles más participaciones, con el compromiso de que mejoren su captación.

6.5 Problemas administrativos.

Los problemas administrativos de los municipios son variados, están en función de su capacidad de ejecución, del volumen de demandas que atender y de la disponibilidad de recursos.

Hay municipios en donde el domicilio particular del alcalde sirve como sede de la autoridad municipal; en otros casos no se cuenta ni con una máquina de escribir. Claro, también hay municipios que cuentan con una administración tecnificada, con procesos mecanizados. Por ello decimos que los problemas administrativos varían de uno a otro municipio.

Otro punto importante es la escolaridad de los servidores públicos municipales. Aunque no hay censos que nos arrojen el dato, es evidente que los municipios industrializados, urbanizados, son los que cuentan con los mejores elementos personales a su servicio. - - Mientras que los municipios rurales, sobre todo los geográficamente aislados, echan mano de los recursos humanos que mejor proporcione la comunidad, cuando menos que sepan leer y escribir.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

UNO.- Se ha omitido expresar en el articulado de nuestra Ley Suprema un mínimo de competencias a favor de los Estados, lo que en buena técnica constitucional sería saludable. Con ello dejaríamos de remitirnos a las Constituciones locales que es a lo que nos obliga -por exclusión- la interpretación del artículo 124 Constitucional.

DOS.- La Constitución establece una salida a favor de las entidades federativas, a través del uso de facultades coincidentes, es decir, que los Estados legislen, como algunos lo han estado haciendo, en ciertas materias que por disposición constitucional corresponden simultáneamente a la Federación. Así, -tenemos la coincidencia de la Federación y los Estados en las siguientes materias: educativa, indígena, salud, ejercicio -- profesional, sistema penitenciario, fomento del desarrollo económico y la participación social, sistema de planeación, vías de comunicación, asentamientos humanos, desarrollo urbano y equilibrio ecológico; en materia agraria, tributaria, electoral, de derechos humanos, de responsabilidad de los servidores públicos y en materia de trabajo, por sólo citar algunas. (Artículos 3, 4, 18, 25, 27; 31, fracción IV; 73, fracciones XXV, XXIX-A, XXIX-C y XXIX-G; 102, 108 y 123 de la Constitución Política).

Sobre las anteriores facultades es posible adoptar la tesis - de que tanto el orden jurídico federal como local son órdenes coextensos, que pueden coordinarse. Así, la Federación establece normas de carácter general y los Estados normas de carácter particular sobre el mismo objeto, hay coincidencia, luego entonces se propicia y alienta la coordinación.

TRES.- La Coordinación entre los niveles de gobierno se elevó a mandato constitucional a partir de la reforma del artículo

115 promovida por el Presidente De la Madrid. Las fracciones IX y X que correspondían al artículo 115 reformado, fueron posteriormente trasladadas a la última fracción del artículo 116.

CUATRO.- Para hablar de una auténtica descentralización, tendríamos que revisar a fondo la distribución de facultades entre la Federación y los Estados; implicaría reformas Constitucionales que señalen lineamientos, y dejar de lado a la vía -convencional, o transformarla en un verdadero instrumento descentralizador.

CINCO.- Al reformarse el artículo 115 Constitucional, quedó bien definida la competencia municipal. A partir de entonces - las acciones y convenios emprendidos por el gobierno federal y los gobiernos locales han tenido como objetivo primordial - hacer efectiva dicha reforma.

SEIS.- El Municipio mexicano goza de autonomía teóricamente, en tanto se rige por normas propias, independientemente del - órgano que las dicta, goza de personalidad y patrimonio propios, elige libremente a sus gobernantes, no existe autoridad intermedia entre su Ayuntamiento y el gobierno de la entidad federativa, administra libremente su hacienda y tiene facultades formalmente ejecutivas y materialmente legislativas y judiciales.

SIETE.- Hasta antes de 1983, el único sustento jurídico para convenir la coordinación gubernamental era el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Después vino la reforma constitucional del Presidente De la Madrid, - incorporándose a nuestra Carta Magna el llamado "capítulo económico" (básicamente los artículos 25 y 26) y el nuevo artículo 115; asimismo, se expidió la Ley de Planeación. Ya se -- contaba con la Ley de Coordinación Fiscal. Con todo ello se estructuró el marco jurídico para la adecuada coordinación en-

tre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que impulsara el desarrollo regional.

OCHO.- El instrumento jurídico idóneo para la coordinación gubernamental ha sido el Convenio Federación-Estado. Este surgió como "Convenio Unico de Coordinación" con el gobierno de José López Portillo, luego pasó a ser "Convenio Unico de Desarrollo" con Miguel De la Madrid; y finalmente "Convenio de Desarrollo Social" con Carlos Salinas de Gortari. Mientras el Convenio en 1977 señalaba que tenía por objeto coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y estatales para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, que incluyeran la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos, y en general, las actividades que les competían de manera concurrente, así como aquellas de interés común; el Convenio en 1983 establecía por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación de los Ejecutivos Federal y estatales para la realización de acciones y Programas que promovieran la Planeación Nacional del Desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal; así, finalmente, el Convenio en 1992 estipulaba por objeto:

- Fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno;
- Impulsar la participación de los gobiernos estatal y municipales en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de mediano plano con la planeación estatal del desarrollo, en el contexto de la planeación regional;
- Continuar con el proceso de descentralización de funciones;

- Llevar a cabo la ejecución y operación coordinada de obras y la prestación de servicios públicos, en términos de Ley, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;
- Coordinar la asunción de compromisos de ambos órdenes de gobierno, en la realización de los acuerdos nacionales para la ampliación de nuestra vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida; y
- Promover y fortalecer la participación responsable de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado en la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad.

NUEVE.- El Convenio ha ido de más a menos. Por ejemplo, durante el sexenio delamadrista el Convenio siempre se ocupó, en uno y hasta tres capítulos, de la descentralización; ésta prácticamente ha desaparecido del actual Convenio. El fortalecimiento municipal es un capítulo que desapareció.

DIEZ.- A partir de 1983 la utilización de Convenio Unico Estado-Municipios comenzó a generalizarse; fueron dos las razones principales: primero porque se adoptó como política de gobierno la descentralización y el fortalecimiento municipal, haciéndola extensiva a los gobiernos de las entidades federativas; y en segundo lugar, porque se llevó a cabo la reforma a los artículos 26 y 115 Constitucionales para hacer factible jurídicamente la coordinación gubernamental, expidiendo, asimismo, la Ley de Planeación. A nivel local también se llevaron a cabo reformas jurídicas para hacer congruente y compatible el orden jurídico estatal con el federal en materia de coordinación para la planeación nacional del desarrollo.

ONCE.- Con fundamento en el artículo 116, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política; disposición que inicialmente estaba al final del artículo 115 reformado; se faculta a los gobiernos estatales para celebrar convenios de coordinación con sus Municipios, con objeto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones que previamente hayan sido materia de convenio entre la Federación y los propios Estados, lo que ha dado pauta para el establecimiento de un "Convenio Unico de Desarrollo" entre esas esferas del gobierno local.

Los Convenios Estado-Municipio pueden abarcar los tres siguientes campos: prestación de servicios públicos; administración, ejecución u operación de obras públicas; ambos casos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y de acuerdo con el artículo 115, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, la administración de las contribuciones inmobiliarias.

Estos Convenios de desarrollo municipal tienen por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral de las entidades y sus municipios, mediante la coordinación para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación estatal del desarrollo, la planeación municipal, la descentralización de la actividad estatal y el fortalecimiento municipal.

DOCE.- Los Convenios de Desarrollo Municipal tuvieron mucho auge durante el período 1983-1988; a partir del Presidente Salinas comenzaron a desaparecer paulatinamente del escenario político-administrativo de las entidades federativas.

TRECE.- Siempre que en una Ley se plasma un repartimiento de facultades o funciones, o simplemente de participación entre la Federación, Estados y Municipios nos acercamos a la verdadera descentralización.

CATORCE. Es en los Municipios en donde mayormente se requieren los recursos, porque en ellos se profundiza la necesidad de atender los problemas de las comunidades y promover el desarrollo social y económico. Para fortalecer las finanzas municipales seguramente la alternativa no es retornar al viejo esquema y devolverle a los Municipios sus anteriores fuentes de ingresos, sino profundizar en el reparto de las participaciones fiscales; es necesario ampliar la cobertura de su distribución. Lo correcto sería transferir gradualmente impuestos federales a los Estados, y de estos a los Municipios, renunciando la Federación a alguno o algunos de ellos; esto nos conduciría a revisar la competencia fiscal federal y -- proceder a una redistribución de facultades; sería una auténtica descentralización.

QUINCE.- La "descentralización", como se ha entendido en los instrumentos de coordinación gubernamental, se ha canalizado en dos vías; a través de las dependencias federales que han venido desconcentrando territorialmente en su interior programas y funciones, del centro hacia la periferia; cosa que también han hecho las dependencias estatales en su ámbito de competencia; y la transferencia de algunas funciones y programas del Ejecutivo Federal a los Ejecutivos Locales y de éstos a los Municipios. Tendríamos que evaluar hasta dónde ha llegado esa "descentralización".

DIECISEIS.- La descentralización derivada de los convenios supedita a quien recibe, es decir, el órgano o poder receptor queda sujeto a la normatividad de quien transfiere. Por ello, mejor sería que la descentralización convenida se acompañara en seguida de las reformas legislativas que la hagan definitiva y permanente; esto imprimiría autonomía al órgano receptor.

DIECISIETE.- En los años recientes la "descentralización" en

nuestro país ha obedecido más a la necesidad de descongestionar el aparato burocrático que a la búsqueda de un equilibrio en la distribución de competencias.

DIECIOCHO.- La coordinación entre los niveles de gobierno, - debe basarse en un criterio unificado para atacar los problemas más relevantes derivados del atraso.

Sabemos que el recurso financiero nunca será suficiente -- ante la magnitud de los problemas, pero si realmente se tomaran en cuenta las prioridades en cada región o microregión, y en base a ellas se estableciera la coordinación de esfuerzos, probablemente los resultados serían más alentadores.

DIECINUEVE.- El gobierno municipal es el más inmediato al -- pueblo, por eso cuando la comunidad requiere hacer sus planteamientos para resolver problemas colectivos, lo hace ante el Ayuntamiento, porque éste representa el Poder Municipal, es quien mejor conoce la problemática local. Aun cuando los planteamientos se ubiquen en la esfera federal o estatal, la población los plantea ante el Ayuntamiento, o presiona a éste para que acuda ante las instancias estatales o federales y los represente.

VEINTE.- Actualmente existe bastante efervescencia política en las localidades; desde hace diez años aproximadamente los partidos políticos de oposición han ido colocándose de manera paulatina a la cabeza de varios Ayuntamientos. Esto demuestra que se está registrando en el país un alto grado de politización; sin embargo, una vez que los Ayuntamientos han quedado en manos de la oposición vienen los problemas; primero por que el reconocimiento del triunfo opositor no es de - inmediato, pasan meses hasta que se llega a una negociación y acuerdo, y entonces la Legislatura Local al fin reconoce al Ayuntamiento opositor; enseguida vienen los obstáculos en la

gestión, las penurias de los alcaldes opositores, el retraso en la entrega de participaciones fiscales, el nulo apoyo local y hasta federal, y finalmente, una inexistente coordinación gubernamental.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1982.
- ARTEAGA Nava, Elisur: Derecho Constitucional Estatal, Ed. Porrúa, México, 1988.
- CARPIZO, Jorge: El Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1973.
- Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, en Nuevo Derecho Constitucional, Coordinadores José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés. Ed. Porrúa, México, 1983.
- CALZADA Padrón, Feliciano: Municipio Libre. Fortalecimiento del Federalismo, UNAM, ENEP Acatlán, México, 1983.
- CECENA Cervantes, José Luis: La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (El Caso de México), Ed. UNAM, México, - 1982.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES; El Desafío Municipal, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- DE LA CRUZ Robles, José Alfredo: Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, México 1990.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco: Derecho Financiero Mexicano; Ed. Porrúa, México, 1983.
- DE MOLA Loret, Rafael: Problemática del Municipio sin Recursos, Ed. Textos Universitarios. S.A., México-1980.
- DE SAVIGNY, Jean: El Estado contra los Municipios, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.
- DROMI, José Roberto: Instituciones de Derecho Administrativo, Ed. Astrea, México, 1977.
- FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1982.
- GARCIA Sánchez, José: Naturaleza de los Convenios Unicos de Coordinación, en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 14, Enero-Marzo 1981, Ed. INAP, México.

- GUERRERO, Omar: El Estado en la Era de la Modernización, Ed. Plaza y Valdéz, México, 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMÁTICA: XI Censo General de Población y Vivienda - 1990; Estados Unidos Mexicanos, Perfil Sociodemográfico, Ed. INEGI, México, 1992.
- Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1991, México, 1994.
- Agenda Estadística. Estados Unidos Mexicanos 1993, Ed. INEGI, México, 1994.
- JIMENEZ Othallengo, Regina y Moreno Collado, Jorge: Los Municipios de México, Ed. UNAM, México, 1978.
- LOPEZ Chavarría, José Luis: Las Elecciones Municipales en México, Ed. UNAM, México, 1994.
- LOPEZ HERNANDEZ, Max Arturo: Proyecto político y Planeación Estatal 1984-1987, Ed. UAG, México, 1988.
- LOPEZ Monjardín, Adriana, La Lucha por los Ayuntamientos: una utopía viable, Ed. Siglo XXI, México, 1986.
- MELGAR Adalid, Mario: Desarrollo Económico de los Municipios en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Coord. José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valdés, Ed. Porrúa, México, 1983.
- MONTANO, Agustín: Manual de Administración Municipal, Ed. Trillas, México, 1981.
- MORENO Toscano, Alejandra: El Municipio en el Sistema Nacional de Planeación, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12-13, Octubre-Marzo de 1984, Ed. INAP, México.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario: Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, Ed. UNAM, México, 1979.
- OCHOA Campos, Moisés: La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1985.
- ORTEGA Lomelín, Roberto: El Nuevo Federalismo. La Descentralización, Ed. Porrúa, México, 1988.
- Federalismo y Municipio, Ed. F.C.E., México, 1994.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio: Introducción a la Administración Pública de México, dos volúmenes, Ed. INAP, México, 1984.

ROBLES Martínez, Reynaldo: El Municipio, Ed. Porrúa, México, 1993.

RUIZ MASSIEU, José Francisco: La Descentralización de los Servicios de Salud, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Nos. 12-13, Octubre-Marzo de 1984, Ed. INAP, México.

-La Descentralización de la Administración Pública: El Caso de México, en El Proceso de descentralización en España y México, Ed. INAP, Serie Praxis - No. 75, México, 1986.

-Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Ed. Porrúa, México, 1986.

RUIZ Massieu, Mario: La Relación de Poder Estado-Municipio en el nuevo artículo 115 Constitucional: El caso de Guerrero, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2, Ed. UNAM, México, 1986.

SAYEG Helú, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, Ed. PAC. México, 1986.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL: Convenio de Desarrollo Social, (De 1992 a 1994).

SECRETARIA DE GOBERNACION: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomos XI y XII, Ponencias del Foro de Consulta Popular para la Reforma Municipal, México, 1983.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Convenio Unico de Coordinación, (De 1977 a 1982).

-Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980, dos tomos, México, 1980.

-Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal, México, 1982.

-Antología de la Planeación en México 1917-1985. Documentos Normativos y Metodológicos (1982-1985), Ed. SPP-F.C.E., México, 1985.

-Convenio Unico de Desarrollo, (De 1982 a 1991).

-Sistema Nacional de Planeación Democrática (Principios y Organización, México, 1984.

-"Planeación Democrática". Nos. del 1 al 28.

-"Fortalecimiento y Desarrollo Municipal". Nos. del 1 al 26.

SERRA Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, dos tomos, Ed. Porrúa, México, 1977.

TENA Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1984.

UGARTE Cortés, Juan: La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1985.

VARIOS: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Ed. Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

WITKER, Jorge: La Coordinación Estatal y Municipal en el Contexto de la Planeación en México, en Estudios de Derecho Económico V. Ed. UNAM, México, 1986.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994.
- Ley de Planeación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Diversas Constituciones Políticas de los Estados.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública de diversas entidades.
- Ley Orgánica del Municipio de varios Estados.
- Ley de Coordinación Fiscal de diversos Estados.

CONVENIOS:

- Convenio de colaboración administrativa en Materia Fiscal Estado-Municipio, (Estado de Jalisco).

- Convenio de Colaboración administrativa Estado-Municipio de Acapulco para la recaudación del Impuesto Predial.
- Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio. (Estado de México).
- Convenio Unico de Desarrollo Municipal. (Estado de Tabasco).
- Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio. (Estado de Guerrero).