

40
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL, UNA PROPUESTA DE
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA PRESTACIÓN DE
SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN MATEMÁTICAS
APLICADAS Y COMPUTACIÓN
P R E S E N T A

JUAN/MONTES DE OCA MALVAEZ

ASESOR
MTRO. IGNACIO LIZARRAGA GAUDRY

En nuestra sociedad, aquellos que saben mejor lo que está ocurriendo son a la vez los que están más alejados de ver el mundo como realmente es. En general a mayor comprensión mayor autoengaño.

ORWELL.



1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

OFREZCO ESTE TRABAJO PARA TODO A QUEL MAESTRO
QUE HA DEDICADO GRAN PARTE DE SU VIDA A LA
ENSEÑANZA Y QUE A UN CREE PLENAMENTE
EN QUE LA ACADEMIA UNIVERSITARIA
TODAVIA PUEDE SALVARSE

JUAN MONTES

**DEDICO ESTE TRABAJO A
KATY Y JUAN EDUARDO,
POR QUE SON LA RAZON DE MI VIDA.
KATY POR QUE TU PROYECTO UNIVERSITARIO SE VEA
HECHO REALIDAD ALGUN DIA, GRACIAS POR TODO LO QUE ME HAS DADO...**

JUAN MONTES

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. BASES TEÓRICAS PARA COMPRENDER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	3
MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	3
DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA	3
ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	7
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	13
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL CENTRALIZADA	14
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL	18
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	19
DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA	19
CONSIDERACIONES HISTÓRICAS RELEVANTES EN MÉXICO	20
APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	22
ELEMENTOS FORMALES DEL MUNICIPIO	29
EL AYUNTAMIENTO	33
AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES	36
DIVERSIDAD MUNICIPAL	38
TIPOLOGÍA MUNICIPAL	41
MUNICIPIOS RURALES	45
MUNICIPIOS SEMIURBANOS	46
MUNICIPIOS URBANOS	46
MUNICIPIOS METROPOLITANOS	47
EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO	48
CAPITULO II ANÁLISIS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO	54
EL MUNICIPIO Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	57
IDENTIFICACIÓN	60
MARCO LEGAL	65
CRITERIOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS	69
ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	72
SISTEMAS ACTUALES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	78
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	78
LA PRIVATIZACIÓN, UNA ALTERNATIVA DE COBERTURA	83

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRESTACIÓN	85
LA EFICIENCIA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS	89
INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS	91
CAPITULO III LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA PRESTACIÓN	94
DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO.	
EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA	94
PROCESO DE PLANEACIÓN	95
FORMULACIÓN	96
INSTRUMENTACIÓN	96
EL CONTROL	98
EVALUACIÓN	98
INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL SNPD	100
PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD	102
EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN	105
MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN	108
TIPOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN	114
PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE PLANEACION ESTRATEGICA	118
LA PLANEACIÓN COMO PARTE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO	118
VISIÓN GENERAL DE ELEMENTOS Y ETAPAS	120
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	122
REFLEXIONES SOBRE LA PLANEACIÓN	130
PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICAS	131
PLANEAR Y REPLANEAR	132
ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA AUTOMATIZAR LA PRESTACIÓN	137
PROPUESTA DE UN SISTEMA AUTOMATIZADO	149
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA	150
EQUIPO REQUERIDO	150
CONCLUSIONES	153
BIBLIOGRAFÍA	158
ANEXOS GENERALES	163



INTRODUCCIÓN

Los retos que la Administración Pública deberá afrontar en éstos momentos de cambio, transformación y reformas en sus tres ordenes de gobierno, vincula a un nuevo planteamiento de la Administración Pública Municipal desde una perspectiva integral entre la actividad gubernamental y la ciudadanía.

Este replanteamiento nos permite buscar la mejor alternativa institucional y la mejor estrategia político-administrativa para conciliar la operatividad de la administración municipal y la participación de todos los sectores de la sociedad respondiendo con mayor eficiencia, equidad y vocación de servicio a las demandas sociales, pero sobre todo a la referente de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, entre otros.

La gran dinámica que genera la prestación de estos servicios, para la satisfacción de las necesidades, ha determinado que sea imperativo disponer de mejores conocimientos administrativos y elementos técnicos para su mayor cobertura, con el propósito de utilizar racionalmente los escasos recursos disponibles y obtener respuestas y soluciones a los principales problemas y obstáculos que se presenten.

Por lo que el enfoque de planeación estratégica para la prestación de servicios públicos municipales se torna imprescindible en el proceso de actualización y modernización de las estructuras administrativas públicas que enfrenten el nuevo milenio.

Los enfoques estratégicos en la prestación de los servicios públicos municipales surgen como una respuesta a la demanda social en los municipios, en los propios estados y de la comunidad nacional, para desarrollar una acción conjunta y coordinada que permita un esfuerzo significativo, institucional y permanente, en favor de las estructuras sociales mexicanas. No se trata de la clásica "ayuda" al municipio sustituyéndolo, sino responsabilizándolo, pero dándole capacidad técnica y administrativa para generar desde sus bases su propia organización operativa funcional.

Bajo esta perspectiva, esta investigación pretende ser un instrumento de apoyo para aquellos a los que la administración pública municipal les resulta una vertiente prioritaria, para configurar un verdadero desarrollo integral en México. Por lo que la propuesta de planeación estratégica es una posibilidad para fortalecer las estructuras de prestación de servicios públicos municipales en el Estado de México bajo el siguiente objetivo general:



Proponer un sistema integral de planeación estratégica para la prestación sistemática de servicios públicos municipales, para cumplir eficientemente con las exigencias, demandas y necesidades de la población en los municipios del Estado de México.

Con esta investigación, se pretende además, que los alumnos de Matemáticas Aplicadas y Computación de la ENEP-Acatlán, cuenten con un documento de consulta, para identificar un ámbito de estudio, en donde su ejercicio profesional tiene un mercado laboral muy amplio a lo largo y ancho del territorio nacional, y en donde se requiere de verdaderos apoyos técnicos y tecnológicos.

La investigación esta integrada en tres capítulos básicos, con el objeto de contribuir verdaderamente con una propuesta que responda al objetivo general y a los que de alguna forma hagan uso de ella, para su consulta.

El primer capítulo contempla las bases teórico conceptuales en torno a la estructura general de la Administración pública en sus tres órdenes de gobierno; Federal, Estatal y Municipal, así como las bases legales que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales. En este mismo apartado se realiza una descripción detallada de la composición orgánica y funcional de las atribuciones y responsabilidades del ámbito municipal, en donde contempla su nivel etimológico conceptual, histórico, diagnóstico nacional, composición del ayuntamiento, la diversidad y tipología municipal.

En el segundo capítulo de esta investigación contempla un análisis de la prestación de los servicios públicos en el Estado de México en donde se identifican con claridad el conjunto de servicios que en materia de prestación tiene a su cargo el municipio, así como su marco legal que lo rige y sus distintos principios básicos de la prestación de los mismos. Además en el capítulo se realiza la descripción de los principales sistemas actuales de prestación; involucrando los procesos de descentralización, privatización y participación social.

Por último el tercer capítulo integra, un enfoque de planeación estratégica para la prestación de los servicios públicos municipales tendientes a responder a los lineamientos que marca el Sistema Nacional de Planeación Democrática y sus principales elementos de Planeación, Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación, así como la relación intergubernamental que guardan los municipios y al estado en la prestación conjunta de los servicios públicos.



CAPITULO I. BASES TEÓRICAS PARA COMPRENDER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

I.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA:

La definición etimológica es la explicación del origen de la palabra con que se designa aquello que se estudia. De esa manera suele encontrarse el verdadero (étimos) significado de esa misma palabra y del concepto que expresa.

La palabra "Administración", se forma del prefijo "ad", hacia, y del "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que sirve como término de comparación.

Etimológicamente la Administración, se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son pues los elementos principales obtenidos.¹ Al respecto se han dado innumerables definiciones por especialistas en administración, y de las cuales solo nos referiremos a algunas de ellas.

E.F.L Brech: " Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para un propósito dado"

J.D.Mooney : " Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana"

Peterson and Powman: " Una técnica por medio de la cual se determinan clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular"

Koontz and Donnell: Consideran a la Administración como "la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes"

Terry: " Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno"

¹REYES, Ponce Agustín. Administración de Empresas, Teoría y Práctica Ed. Limusa Primera parte México 1987 pp 15-17



F. Tannenbaum: "El empleo de la autoridad para organizar, dirigir, y controlar a subordinados responsables (y consiguientemente a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados."

Henry Fayol (considerado por muchos como verdadero padre de la moderna Administración), dice que "administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar"

De la Administración de Empresas, podemos formular esta definición:

ES LA TÉCNICA QUE BUSCA LOGRAR RESULTADOS DE MÁXIMA EFICIENCIA EN LA COORDINACIÓN DE LAS COSAS Y PERSONAS QUE INTEGRAN UNA EMPRESA ²

Reuniendo todos los elementos conceptuales anteriores podemos definir a la Administración, como:

EL CONJUNTO SISTEMÁTICO DE REGLAS PARA LOGRAR LA MÁXIMA EFICIENCIA EN LAS FORMAS DE ESTRUCTURAR Y MANEJAR UN ORGANISMO SOCIAL

Lo anterior nos permite centrar la atención en una aproximación conceptual de la Administración Pública.

La administración pública es aquella rama de la administración que tiene como función ejecutar la voluntad del Estado y se considera como ejemplo fundamental para el desarrollo del país. Frank Goodnow refiere que la Administración Pública " es el conjunto de servicios públicos destinados en la ejecución del pensamiento del gobierno y a la aplicación de las leyes de interés general."³ Para diferentes autores la Administración Pública debe de contemplarse por el lado práctico del gobierno, ya que su finalidad es que los servicios públicos se presten eficientemente para satisfacer las necesidades de la población de la mejor manera posible.

La Administración Pública es un sistema fuertemente estructurado según las características del país, del gobernante y del modelo burocrático y los valores dominantes que se piensen seguir. Su compleja organización esta en relación con

²REYES, Ponce Agustín. Obra Citada p. 26

³GOODNOW, Frank, Política y Administración: Funciones primarias del Estado. Revista de Administración Pública (RAP), 25 Aniversario INAP, Julio de 1980. pp.37-247



las estructuras jerárquicas ya establecidas por la estructura y el sistema a que serán establecidas, como son: la división del trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.

Uno de los objetivos básicos de la Administración Pública es obtener la mejor u óptima utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia. Significa por lo tanto que la administración disminuye al máximo el desperdicio de los limitados recursos de que se dispone, permitiendo su aprovechamiento total.

En el caso de México al igual que otros países se ha visto obligado particularmente a partir de su Independencia a adaptar el aparato administrativo gubernamental, ya que la consolidación del nuevo Estado reclamaba el establecimiento de los elementales instrumentos administrativos que le permitieran: garantizar el ejercicio de la soberanía; preservar el orden público en lo interno; procurar los fondos necesarios para cubrir los emolumentos de la incipiente burocracia y del ejército, que en estas fechas absorbía el 80% del gasto público y en general para garantizar la elevación de los niveles de vida de la población en todos sus órdenes.⁴

Así la Administración Pública mexicana ha venido acrecentándose a lo largo de los años como consecuencia de las nuevas y cada vez más importantes necesidades que ha tenido que enfrentar el Gobierno Federal para proporcionar bienes y servicios a la población. De esta forma se han creado y desaparecido según el caso, en las diferentes administraciones de gobierno, organismos que se encargan en forma específica, de una nueva tarea en los diferentes campos de acción de la Administración Pública Federal.

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL⁵ EN EL TÍTULO PRIMERO CAPITULO ÚNICO

Hace referencia a los siguientes artículos:

Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

⁴Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971- 1976, México 1977, p.15

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de Fecha 29 de diciembre de 1976



La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado los Departamentos Administrativos la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados,
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y
- III. Fideicomisos.

Artículo 4o.- El Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley.

Artículo 5o.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la ley.

Artículo 6o. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.



Artículo 7o.- El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarías de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el secretariado técnico de las mismas estarán adscritos a la Presidencia de la República.

Artículo 8o.- El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Artículo 9o.- Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su capítulo I referente a la Administración Pública centralizada, en su artículo 20 que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

La modernización de la estructura organizacional del gobierno federal ha implicado adecuar su tamaño, a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objeto de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha estructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los reglamentos interiores respectivos y a otras disposiciones complementarias.

En este proceso ha sido necesario prescindir de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales fueron creadas, fusionar las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias y crear otras áreas a efecto de responder a los nuevos requerimientos funcionales.



Asimismo, se ha impulsado el proceso de descentralización administrativa para fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales de las dependencias, y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.

Por otro lado, se conformaron y reforzaron algunos órganos desconcentrados como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de mayor autonomía de gestión. De igual forma, se han promovido la redefinición de funciones, con el fin de especificar con mayor claridad y exactitud el alcance de las mismas y su nivel de responsabilidad.

Con base en las acciones emprendidas, se ha logrado una organización burocrática más racional y flexible para responder de manera adecuada y ágil a las nuevas condiciones del país.

En este sentido la administración pública centralizada a quedado conformada por la Presidencia de la República, 17 secretarías de Estado, dos procuradurías y un departamento administrativo, mismas que se detallan a continuación.

Presidencia de la República
Secretaría de:
Gobernación,
Relaciones Exteriores,
Defensa Nacional,
Marina,
Hacienda y Crédito Público,
Desarrollo Social,
Contraloría y Desarrollo Administrativo,
Energía,
Comercio y Fomento Industrial,
Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural,
Comunicaciones y Transportes,
Educación Pública,
Salud,
Trabajo y Previsión Social,
Reforma Agraria,
Turismo,
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Departamento del Distrito Federal,
Procuraduría General de la República,
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.



De igual forma fue reestructurada la organización de la administración pública paraestatal constituida por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos.

A efecto de ejemplificar el esfuerzo de racionalización llevado a cabo por el ejecutivo Federal, a continuación se mencionan los cambios que han tenido un mayor impacto en la recomposición de la administración pública.

Cabe resaltar, dentro de este redimensionamiento estructural, la extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto lo que implicó por una parte la reducción del aparato burocrático y por otra dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, esta última fortaleció su estructura al integrar, nuevamente, dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto, reforzando su carácter globalizador toda vez que a partir de la citada reforma sus acciones no solo se dirigen al exterior del sector público, sino que a su interior adquirido la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del Gobierno Federal.

Otro cambio importante fue la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social misma que asumió las funciones de desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual quedó integrada en una sola dependencia la política social del gobierno federal. Por lo que se refiere a las atribuciones que en materia de ecología, fueron transferidas a dos órganos desconcentrados de nueva creación: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública participó del cambio a través del proceso de federalización de la educación básica, en el cual consistió en la transferencia de los servicios educativos en ese nivel a las entidades federativas. De igual forma, absorbió los centros de investigación y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, lo que permitió integrar en un solo sector los aspectos educativos, culturales y de investigación.

Igualmente, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se sometió a un proceso de reubicación funcional y de departamentalización de sus unidades lo que repercutió a nivel regional en la reorganización y fortalecimiento de sus delegaciones, permitiendo con ello dar respuesta ágil e inmediata a la problemática agrícola-regional.



De igual manera, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con base en los compromisos contraído a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) creó la Sección Mexicana del Secretariado del TLC y modificó la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y la Dirección General de Normas de la SECOFI.

A raíz de la reforma del artículo 27 Constitucional, cuyo objetivo es modificar las formas de tenencia de la tierra y permitir al trabajador del campo la posibilidad de asociarse o de arrendarla, para obtener recursos y tecnología que, por una parte, propicie la capitalización y productividad del agro y, por la otra, el arraigo del campesino a la tierra, fue preciso llevar a acabo la reorganización del agro mexicano. En tal virtud se creó la Procuraduría Agraria, el Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios y el Registro Agrario Nacional, retomando funciones y recursos que hasta entonces tenía la Secretaría de Reforma Agraria.

Así, la Procuraduría Agraria se constituyó como un organismo descentralizado, cuyo propósito es la defensa de los derechos del campesino ante los problemas de justicia social que se le presenten. Los Tribunales Agrarios se estructuraron como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y atender los juicios agrarios que tengan por objeto sustancial, dirimir y resolver las controversias que se susciten en esta materia.

En este contexto, se organizó el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la citada secretaría, cuya función básica es la de inscribir los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la tenencia de la tierra.

Por lo que respecta a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se procedió a redimensionar su composición orgánica-funcional, acorde con los cambios que el sector energético, y en particular los petróleos mexicanos se experimentaron. Así, se creó la Comisión Reguladora de Energía y se modificó la Comisión Petroquímica Mexicana que se convirtió en la Comisión Nacional de Petróleo, Gas y Petroquímica. El sector petrolero se fortaleció después de aprobarse en 1992 la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; mediante esta reforma, Petróleos Mexicanos se dividió en PEMEX Corporativo y cuatro organismos públicos descentralizados: PEMEX Gas Petroquímica Básica, PEMEX Petroquímica, PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación.

Por su parte, las delegaciones regionales de minería redefinieron sus niveles jerárquicos con el fin de dar mayor eficiencia a sus acciones y reestructurar áreas que permitieran encauzar su funcionamiento a actividades relacionadas con los energéticos y la minería.



Paralelamente, durante la administración Salinista (1988-1994) se crearon, entre otros, algunos consejos y comisiones como órganos descentralizados para hacer posible la aplicación de funciones que resultan de peculiar interés social tales como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y la Comisión Nacional del Deporte; o bien de carácter técnico, como es la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

Como respuesta del Ejecutivo Federal el compromiso adquirido con la sociedad de darle atención bajo principios de respeto y justicia en apego total a las leyes existentes se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo descentralizado del gobierno del Distrito Federal cuyo objeto es salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en territorio nacional. Con el mismo propósito fue creada la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal.

La presencia de estos organismos cubre la necesidad de la población de contar con instituciones que garanticen su libertad de acción y pensamiento, su modo de vida y creencias, donde los valores sociales sean fomentados y protegidos.

El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que dio vigencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la constitución y marca las facultades y atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE), como organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IFE, absorbió las funciones y los recursos humanos de la Comisión Federal Electoral y de la Comisión de Radiodifusión, así como del Registro Federal Electoral; y al TFE, con un carácter jurisdiccional en materia electoral, le fueron asignadas las funciones y los recursos humanos del Tribunal de lo Contencioso.

Para dar respuesta en materia de seguridad nacional se fortaleció la estructura central de la Secretaría de Gobernación y se crearon dos organismos desconcentrados: el Instituto Nacional de Migración y Talleres Gráficos de México.

En la Procuraduría General de la República se llevó a cabo una reestructuración general con base en las atribuciones encomendadas en materia de impartición de justicia y asuntos legales, lo que originó la creación de la Subprocuraduría General de la República, la Fiscalía Especial para la atención de Delitos Electorales y la Subprocuraduría Especial (Caso Colosio). Asimismo, se crearon dos órganos desconcentrados: el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.



Por lo que corresponde a las acciones emprendidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en 1993 se expidió la Ley de Puertos, misma que define con precisión el papel que debe desempeñar el gobierno federal en la actividad portuaria y establece un marco jurídico encaminado, fundamentalmente, a facilitar las relaciones entre las autoridades y los particulares, proteger a los usuarios y promover la competencia de operadores y prestadores de servicios, por lo que dicha ley estableció como base del nuevo esquema del sistema portuario, la constitución en diciembre de 1993 de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS), en 22 puertos del país, con un carácter de sociedades anónimas de capital variable.

Con motivo de la firma de Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte suscrito paralelamente al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica se reestructuró el esquema organizacional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el fin de asegurar que los sectores productivos cumplan con los ordenamientos laborales establecidos por la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, con el objeto de continuar con el programa de descentralización de los servicios de salud, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, con la finalidad de descentralizar los servicios estatales de salud en 14 entidades federativas; en octubre de 1993 esta Secretaría determinó la desincorporación, del sector central, de los servicios antes mencionados. Asimismo, en la secretaría de Turismo, en el marco de dicho programa, desaparecieron las delegaciones federales de turismo y se transfirieron sus funciones a los gobiernos estatales.

Cabe señalar que a través de esta dinámica la Administración Pública Federal ha adquirido un carácter racional, evitando los crecimientos desmedidos que conllevan a la formación de estructuras de gran tamaño, ineficientes y costosas. En resumen, su conformación actual no es fortuita o coyuntural, sino planeada y congruente con los avances que el país experimenta y prepara para ajustarse a las nuevas circunstancias de nuestra realidad como nación.⁶

⁶ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. La Administración Pública Contemporánea en México. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México 1994, pp. 343-349



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

De acuerdo al artículo 41 Constitucional, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los Estados, en los que toca sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la Constitución General y las particulares de los estados en las que ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El gobierno interior de los estados es una instancia de ejercicio de soberanía popular, cuya legitimidad es determinada en primer lugar, por la Constitución General y ratificada por las constituciones locales. Los términos del ejercicio del gobierno interior están contenidos en la propia Constitución (Art. 115) donde se indica que deberá ser republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Otro momento de la fundamentación política del gobierno interior se deriva de la constitución local, por medio de la cual se establecen las bases de organización política y administrativa, además de deliberarse de ella una serie de ordenamientos que especifican los alcances y naturaleza de la acción gubernamental.

MARCO JURÍDICO.

En el ámbito de las entidades federativas el gobernador es el jefe de la administración pública, es decir, es el titular y responsable del aparato de gobierno estatal, el cual está estructurado conforme a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública en cada entidad federativa y compuesto por varios órganos a través de los cuales el titular del poder ejecutivo ejerce sus atribuciones administrativas; dependen directamente de él y en su conjunto forman la administración pública estatal centralizada⁷.

⁷ Se habla de Administración Pública Centralizada para identificar un régimen administrativo con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del Ejecutivo, y es la organización por medio de la cual se distribuye los negocios administrativos del gobierno local, a cargo del poder ejecutivo. La centralización administrativa se puede reducir a dos formas básicas.

a) La centralización administrativa propiamente dicha que se presenta cuando los órganos se agrupan jerárquicamente en torno al titular del poder ejecutivo estatal.



También se vale de varios organismos descentralizados⁸, empresas de participación estatal y fideicomisos estatales, entre otros, que forman el sector descentralizado de la propia Administración Pública Estatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal establece el número y denominación de las dependencias administrativas que servirán de instrumentos al gobernador para cumplir con las atribuciones y fines que le señale la Constitución del estado. Establece, además, las atribuciones y funciones que corresponden a cada uno de los órganos administrativos de acuerdo a los diferentes campos de la actividad del gobierno, como son: la Secretaría General de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia entre otras.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL CENTRALIZADA.

Por lo que respecta al sector central, se puede ver que su composición y grado de complejidad varía en función de la estructura y características económicas, sociales y políticas de la entidad, de los recursos financieros de que dispongan y de la problemática regional que presente cada estado; sin embargo, en todos los casos existe una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias:

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración. Aquí los órganos no se desligan de la organización centralizada, sino que les concede facultades para actuar y decidir pero dentro de ciertos límites específicos que les mantiene ligados directamente al nivel jerárquico inmediato superior.

Este es el caso de las delegaciones y oficinas de las dependencias del Ejecutivo en el ámbito territorial de algún o algunos municipios como ejemplo podemos citar las agencias del ministerio público dependientes de la Procuraduría de Justicia del Estado o las oficinas recaudadoras de rentas dependientes de la Secretaría de Finanzas.

⁸ Se habla de Administración Pública Descentralizada cuando se hace referencia al conjunto de organismos públicos que tienen personalidad jurídica propia, administración y recursos propios, que poseen autonomía, es decir, capacidad de actuar y darse normas por sí mismos; pertenecen a un régimen administrativo que se diversificó gradualmente en los estados a mediados de los 60's y principios de la década de los 80's, debido principalmente a la creciente participación de los gobiernos estatales en actividades de tipo económico y de servicio, pero que paulatinamente y en los últimos años se han ido desincorporando del aparato público en atención a las limitaciones financieras que el país en su conjunto padece como consecuencia de la severa crisis económica que enfrenta México desde 1994.



Gubernatura del Estado
Secretaría General de Gobierno
Secretaría de Finanzas
Oficialía Mayor
Procuraduría General de Justicia

El gobernador es el titular del poder ejecutivo estatal responsable de la administración pública y tiene señaladas sus competencias en los siguientes ordenamientos legales principalmente:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política del Estado

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o, en su caso, de la Administración Pública del Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal asigna al gobernador del estado entre otras, las siguientes funciones y atribuciones de carácter eminentemente administrativo:

-Expedir los reglamentos interiores, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del ejecutivo y autorizar la expedición de los manuales administrativos.

-Autorizar la creación o supresión de las unidades administrativas o dependencias que se requieran en el desempeño de la tarea ejecutiva así como nombrar y remover libremente a sus funcionarios.

-Crear, con las formalidades del caso: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités, patronatos y comisiones y asignarle las funciones que considere convenientes.

-Convenir con el Ejecutivo Federal y con los ayuntamientos de la entidad la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

-Definir cuales dependencias de la administración pública estatal deberán coordinarse con las federales así como con las autoridades municipales, en el logro de los propósitos anteriores.

La Gubernatura del Estado se constituye como una instancia de apoyo directo del gobernador se integra por un conjunto de unidades técnicas creadas sin aprobación expresa del Congreso local; regularmente, su presupuesto es asignado bajo el rubro "Poder Ejecutivo", "Gubernatura del Estado" u "Oficina del Gobernador". Entre las unidades más significativas que se ubican en este nivel se pueden mencionar las siguientes:

a) Secretaría Particular

b) Dirección de Información, Relaciones Públicas y Quejas



- c) Dirección Jurídica
- d) Unidad de Asesoría
- e) Comisión Agraria Mixta
- f) Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Otro de los niveles organizacionales de la administración pública estatal es la **Secretaría de Gobierno** la cual le corresponden las siguientes competencias y obligaciones:

-Vigilar el cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y en general todas las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos tanto federales como locales dictando las medidas necesarias de carácter administrativo para su exacta observancia.

-Enviar a la legislatura del estado las iniciativas de ley, decretos, reglamentos y acuerdos que promuevan los poderes del estado y, en su caso, los ayuntamientos.

-Ser el apoyo para que el Ejecutivo del estado conduzca las relaciones con los poderes Legislativo y Judicial de la entidad así como con los municipios, con la Federación y con los gobiernos de otras entidades federativas.

-Orientar, dirigir y vigilar el despacho de los asuntos del Ejecutivo estatal dictando las instrucciones que procedan a todas las dependencias del mismo, para corregir y subsanar las deficiencias que se le presenten dando cuenta de esas medidas al gobernador con la debida oportunidad.

-Fungir como secretario de consejo de gobierno y, cuando exista, como Presidente de la Comisión Interna de Administración.

-Firmar con el gobernador todas las leyes, decretos, acuerdos, circulares, ordenes de apego y de cualquier otro tipo que dicte el Ejecutivo, así como los movimientos de las cuentas del erario público y todos los documentos que el gobernador suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, pues sin tal refrendo no surten efectos legales.

-Entre otras.

Otra dependencia de gran importancia dentro de la estructura administrativa de los gobiernos estatales es la **Oficialía Mayor**, esta unidad cobra gran significado en el funcionamiento del gobierno ya que se encarga de proporcionar el apoyo logístico a la totalidad de la administración pública; la Oficialía Mayor tiene como actividad principal administrar los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño eficiente y eficaz de las diferentes dependencias del poder Ejecutivo estatal.

Las acciones económicas y financieras que pretendan los gobiernos locales requieren ser ejecutadas por un órgano específico que en algunas entidades



recibe el nombre de Tesorería del Estado, y en otros, el de **Secretaría de Finanzas**. Esta dependencia se ocupa de atender los asuntos relacionados con la actividad fiscal y financiera del estado en concordancia con lo establecido en la Constitución de la entidad, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y en las leyes y reglamentos locales sobre la materia.

Otra dependencia que se encuentra en todas las estructuras administrativas de los gobiernos estatales es la **Procuraduría General de Justicia** la cual está a cargo del Procurador General que desempeña las funciones de Consejero Jurídico del gobernador y el titular del Ministerio Público. La existencia de este órgano tan particular obedece a la obligación del titular del Ejecutivo estatal, en cuanto responsable a la administración de justicia en su entidad federativa; por esta razón, el Procurador es nombrado y removido directamente por el gobernador debiendo ser además, una persona con gran capacidad en el área jurídica y sujeto de confianza absoluta del Ejecutivo estatal.

Tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia o del Ministerio Público de cada entidad federativa, se contemplan como sus funciones básicas las de asesorar y representar jurídicamente al gobierno estatal respectivo así como hacerse cargo del ministerio público.

Por otra parte, el resto de las unidades administrativas estatales independientemente de la nomenclatura que reciban, desempeñan funciones sobre aspectos relativos a los actos del registro civil, al registro público de la propiedad y al comercio; la impartición y fomento de la educación pública; la planeación de desarrollo económico de la entidad, la planeación del desarrollo urbano; a la realización de obras públicas; al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales propios de la región geográfica en donde se encuentre ubicado el estado, así como garantizar la seguridad y la asistencia pública entre otros.



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Dentro de la administración pública de los estados existe un conjunto de instituciones que bajo las formas de organismos descentralizados⁹, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos y otros más, actúan en los diferentes campos del quehacer público, integrando en su totalidad el sector paraestatal.

Por otra parte se consideran empresas de participación estatal las que se encuentran en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Que el gobierno del estado aporte o sea propietario del 50 % o más del capital social o de las acciones de la empresa.
- b) Que en la constitución de su capital se haga figurar acciones de serie especial que solo pueden ser suscritas por el gobierno del estado.
- c) Que al gobierno del estado corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva, órgano de gobierno o equivalente o al presidente o director general o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, el consejo de administración, órgano de gobierno o su equivalente.

De acuerdo a su origen, las entidades paraestatales del gobierno estatal pueden ser creadas para dar cumplimiento a disposiciones contradas en la Constitución General, leyes federales o leyes estatales.

⁹ Para este efecto es importante considerar que la descentralización administrativa es la creación de unidades organizacionales que tienen personalidad jurídica, recursos propios y capacidad para administrarse. Bajo otra perspectiva, se dice que la descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público que conjuga una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que administra asuntos con cierta autonomía o dependencia, sin dejar de formar parte del estado, que a su vez no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Los tratadistas de derecho administrativo coinciden en señalar que existen dos formas básicas de descentralización administrativa:

- a) La descentralización por región o territorial, que parte de una consideración geográfica limitada, es decir, que se apoya en una base física para delinear espacios, funciones y responsabilidades.
- b) La descentralización por servicio funcional, que se apoya en una consideración técnica para el manejo de una actividad específica, ya sea la prestación de un servicio público, o bien, la explotación de recursos y bienes propiedad de la Nación.



En cuanto a su composición pueden ser puramente estatales o mixtas ya sea que estén integradas únicamente por funcionarios o dependencias estatales o que también tengan representantes de las dependencias federales que operen en el estado, organismos privados o de los diferentes sectores sociales de la entidad.

Por último un claro ejemplo de estos organismos estatales se encuentran en las juntas locales de conciliación y arbitraje, los organismos estatales encargados de los servicios de agua potable y alcantarillado, las comisiones de planeación y desarrollo urbano y las universidades estatales. A su vez, los organismos mixtos, son algunos fideicomisos y los comités de planeación para el desarrollo estatal.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA:

La palabra municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de munis que significa prestación. Munis es quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de cum munis, o sea, quien pertenece con otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las munera o finalmente Municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el término municipio a través de la voz francesa commune, sustantivo singular que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante el latinismo jura communia, que significa juramento y acción aunada o conjunta.

Petit Dutailis señala:

"Que sin asociación por juramento: jura communia, no había Municipio y que esa acción bastaba para que hubiese Municipio."¹⁰

Para este autor, Municipio tiene el mismo sentido jurídico que asociación por juramento.

Littre nos dice:

"Municipio, significa en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos."¹¹

¹⁰Petit Dutailis: los Municipios franceses. Ed. Uteha pág. 27.

¹¹Littre, citado por Petit Dutailis: Op. cit; pág. 4.



ESMEIN señala, por su parte, en su curso de Derecho Constitucional, que:

"Municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la Edad Media. En un primer sentido designa toda ciudad que tenga una organización muni completa; y, en un sentido estricto denota el muni jurado, o sea una asociación bajo la fe del juramento y que coincide generalmente como el máximo de franquicias."

Si bien el concepto de municipio aquí previsto adolece de una fuerte consistencia intersubjetiva sobre la cual sería interesante trabajar, resulta útil considerar esta aproximación como un eje articulador que permita comprender el recorrido histórico del Municipio en México.

CONSIDERACIONES HISTÓRICAS RELEVANTES EN MÉXICO

"El municipio llegó a nuestro país cuando Hernán Cortés fundó, en 1519, el primer Ayuntamiento de América en la Villa Rica de la Veracruz, y con la fundación del primer ayuntamiento metropolitano de Coyoacan en 1521. Aunque se enmarca dentro del proceso de la conquista, su implantación fue semilla que encontró terreno fértil en la similitud y complementariedad que tenía con otras formas de organización que ya existían"¹²:

a) El Calpulli ocupaba en la estructura social de entonces, una posición similar a la que desempeña el municipio; constituía la unidad básica de la organización social de los Aztecas. Un conjunto de Calpullis integraba una tribu que, a su vez, era representada por la reunión de sus consejos de ancianos de donde se elegían al Gobernador y el Jefe de hombres, Tlatuani y Tlacatecuhtli, respectivamente.

b) La similitud entre las funciones del Calpulli y el municipio ha llevado a algunos autores a calificarlo como un municipio natural. Los municipios "naturales" de los pueblos de antes de la conquista eran relativamente autónomos, jurídica y políticamente, y tenían recursos económicos para el desarrollo de sus funciones que incluían, desde la ejecución de obras públicas y el manejo de los servicios de agua y mercado hasta la impartición de justicia, el reparto y distribución de tierras así como la administración de la urbanización y los festejos.¹³

El reconocimiento formal de los ayuntamientos quedó establecido en la Constitución de Cádiz, en donde se estipulaba que serían precedidos por jefes o prefectos políticos, quienes en el desempeño de sus funciones los sujetaban a su voluntad.

¹²INSOL, Historia y Diversidad del Municipio en México Serie: La Reforma del Estado No.1 México 1994 pp 7-9

¹³ Idem. pp. 7-9.



Durante la época colonial, los municipios se caracterizaron por una excesiva centralización y por la venta de regidurías, además representaban la única muestra de gobierno de los pueblos.

Una vez consumada la Independencia de México, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, dejando vigentes los principios centralizadores de la Constitución de Cádiz al igual que la Constitución de 1824.

Por ello, a lo largo de la historia colonial e independiente de nuestro país el municipio permanece como una de las instituciones fundamentales de gobierno, siendo incorporado desde 1824 como pieza clave de nuestro pacto federal.

La Ley Centralista de 1837 sustituyó los ayuntamientos por los jueces de paz quienes a su vez estaban subordinados a los prefectos políticos.

En su prolongado gobierno, el General Porfirio Díaz, agrupo a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón, cuyos dirigentes eran los jefes políticos, quienes bajo las órdenes de los gobernadores terminaron con la autonomía municipal y favorecieron una mayor centralización del poder.

Durante el movimiento revolucionario, el Partido Liberal Mexicano elaboró un programa que manifestaba la necesidad de establecer la democracia desde su base, postulando para ello la libertad municipal, idea que fue consagrada por la Constitución de 1917.

Después de la lucha armada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 definió la forma de gobierno como una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación. Este sistema reconoce al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados.

Sin embargo, es hasta 1983, con las reformas al artículo 115 constitucional, cuando se abren mayores posibilidades para los ayuntamientos de dar vigencia a los principios de autonomía y libertad, por medio del ejercicio de los derechos y obligaciones que se derivan del nuevo texto constitucional y que le otorgan al municipio mayor capacidad de gobierno y administración.



APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La aproximación a cualquier concepto de índole social no puede emprenderse sin partir de una pretensión integradora entre la realidad y las construcciones teóricas, en donde estas últimas toman de las primeras elementos que serán codificados e integrados por el investigador a fin de elaborar marcos interpretativos sobre los fenómenos sociales.

Para perfilar un acercamiento conceptual puede plantearse desde diversos ángulos. Dada la fuerte tradición presente en los registros históricos, se dan frecuentemente posturas proclives a retomar este factor como sustento explicativo. En estos términos la institución municipal, en opinión de algunos, se remota a épocas anteriores a la Colonia.¹⁴ Ya durante la Colonia se pueden identificar nítidamente algunos antecedentes directos de la organización municipal con características de autonomía tales como las diputaciones provisionales.¹⁵

Posteriormente se presenta un largo periodo de pugnas que desembocaría en la idea del municipio autónomo discursivamente explícito en la Constitución de 1917, hasta llegar a las recientes modificaciones constitucionales del 115 en 1983, sustentadas, al parecer, en este espíritu de autonomía.

Sobre la evolución histórica del municipio en nuestro país pueden encontrarse una serie considerable de estudios con datos de sumo interés, útiles para comprender su proceso de gestación.¹⁶

Sin embargo por el objetivo de esta investigación resultaría excesivo realizar un desglose detallado de las vicisitudes del municipio mexicano a lo largo del tiempo a tratar de deducir del municipio histórico las particularidades constitutivas del municipio actual. Retomando a Ugarte en su crítica a Kelsen, sustentaríamos nuestra posición basándonos en la siguiente cita: "...ni el municipio histórico es lo que hoy es el municipio, ni el estado actual se corresponde con la forma de división territorial y política de los orígenes de los pueblos".¹⁷

¹⁴Véase por ejemplo M. Solórzano Olvera, "Génesis del gobierno de las ciudades y el municipio libre", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, núm. 26-28, 1987, pp. 17-25.

¹⁵Véase G. Martínez Cabañas, La administración estatal y municipal de México, México, INAP-Conacyt, 1985, pp. 24-30.

¹⁶Véase por ejemplo G. Martínez Cabañas, op. cit.; R. Flores Caballero, "El municipio: colonial y republicano", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, núm. 18-19, 1986, pp. 17-23.

¹⁷J. Ugarte Cortés, "Teoría general del municipio: fines, fundamento y estructura", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, núm. 26-28, 1987, p. 29.



Sin desechar ni olvidar la importancia de la variable histórica, es más conveniente realizar aquí una delimitación conceptual del municipio recuperando sus aspectos relevantes, en nuestra perspectiva así como sus posibilidades de acción y sus alcances.

Para efectuar este ejercicio epistemológico retomaremos primeramente algunas ópticas o perspectivas básicas que se han ocupado de perfilar soluciones en cuanto a las fronteras de nuestro objeto de estudio.

El análisis puede desarrollarse por tres vías básicas: la jurídica, la sociológica y la administrativa.¹⁸

Para la perspectiva jurídica el problema estaría en las competencias legales del municipio, su conformación institucional y el origen de su estructura normativa.

Una perspectiva sociológica traería a colocación aspectos de evolución cultural de las sociedades y de la asociación de elementos afines entre los integrantes de una determinada comunidad.

Desde el punto de vista administrativo es de particular importancia hacer hincapié en las formas adquiridas por la acción cooperativa dentro de los ayuntamientos y en las ligas de poder, autoridad y coordinación tanto en el seno de la organización municipal como en su relación con los otros órganos de gobierno.

Así, por ejemplo, en el texto de Robles Martínez, El municipio,¹⁹ parte primordialmente de una disertación sobre su naturaleza confrontando las tesis sociológica, jurídica en donde su disertación gira en torno a la disyuntiva de la primacía temporal del orden social y del orden jurídico.

Acercamiento a un concepto particular del municipio.

Por supuesto, es de primordial importancia asentar claramente que dicha aproximación se encuentra inmersa dentro de los límites de nuestro estudio e indudablemente matizada por un interés particular, por lo cual no pretende abarcar todos los aspectos del fenómeno municipal.

¹⁸Se trata de una división que responde a una lectura propia de la temática permeada por la preocupación esencial del trabajo, y no pretende todas las interpretaciones

¹⁹R. Robles Martínez, El municipio, México, Porrúa, 1987.



El municipio, por su naturaleza, se liga a aspectos fundamentalmente sociales y político-administrativos. Así, hablar de municipio es hablar, por un lado, de una comunidad cohesionada por fenómenos de agregación, de cultura, de sociabilidad, inscrita en un cúmulo de relaciones de intercambio para conseguir su permanencia y crecimiento, y, por otro lado, de un espacio político -en el caso mexicano consolidado como orden de gobierno- asociado a un referente administrativo institucional. Para poder funcionar, ambos deben buscar la coexistencia basada en una relación dinámica e interactiva.

En un intento de explicación más depurado, no puede dejar de señalarse la estrecha vinculación con otros elementos, tales como el espacio geográfico o las relaciones económicas, tanto en lo interno como en los ámbitos regional, nacional e incluso internacional.

La reflexión -aún sucinta- sobre estos espacios nos enfrenta directamente con la complejidad municipal en la que los caminos a elegir en la conceptualización se dispersan en tres sentidos -íntimamente ligados entre sí-, cada uno de los cuales realza algunos de los elementos constitutivos: gobierno, comunidad y territorio.

Retomado como espacio de gobierno, podemos partir de la consideración del municipio, dentro del orden federal, como una organización político-administrativa con ciertos fines que cumplir en una relación societal primordialmente de servicios a determinada comunidad asentada en un territorio. Una definición de este estilo puede ser la siguiente:

El municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública.

Algunos conceptos y definiciones dan preponderancia al elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad. Dentro de este grupo encontramos a los siguientes autores:

MARTIGNAC nos dice que: "El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio; no es una creación del poder público ni tampoco es una ficción de la ley; precedió a ésta, habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se derivan."²⁰

²⁰MARTIGNAC, citado por Mario Colln: "El Municipio Libre, p. 19.



CUESTA, por su lado, sostiene: "El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan."²¹

COLMEIRO anota que: "Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes."²²

ADOLFO POSADA, abundando sobre esta postura, nos dice: "Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podía decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio, en efecto, es esencialmente un núcleo de vecinos, ó sea de personas que viven en un espacio contiguo reales de la vecindad."²³

Otros autores le dan importancia al elemento territorial y podemos señalar, por ejemplo, a los siguientes:

REYNALDO POLA nos dice: "El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento."²⁴

MENDIETA Y NUÑEZ define que: "El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento."²⁵

FABIAN ONSARI nos dice: "El Municipio tiene su raíz por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a estos servicios, y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios."²⁶

²¹CUESTA, citado por Mario Collin. Op. cit., p. 20.

²²COLMEIRO, ADOLFO, citado por Mario Collin: Op. cit., p. 19.

²³POSADA, ADOLFO, citado por Mario Collin: Op. cit., p. 22

²⁴POLA, REYNALDO, citado por Mario Collin: Op. cit., p. 23.

²⁵MENDIETA Y NUÑEZ, citado por Mario Collin: Op. cit., p. 23.

²⁶ONSARI, FABIAN, citado por Mario Collin: Op. cit., 23.



Por su parte, MIGUEL DE LA MADRID nos dice que: "El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral." Por lo que a punta que "El Municipio es una célula política fundamental y escuela de la democracia y una piedra angular de nuestra vida republicana y federal."²⁷

El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, se elige por votación directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años.

El Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, lo obligan también a realizar tareas de la comunidad local con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo.²⁸

Otro camino privilegiaría el papel de la comunidad como el componente esencial y como condición previa a la existencia misma del municipio. Así, la relación de peso específico en la definición varía claramente, y podríamos definir el municipio como una comunidad asentada en un territorio, con una tradición cultural funcionalmente estructurada y dotada de la capacidad de generar estructuras sociales y políticos para alcanzar sus fines.

Una definición similar la proporciona J. Ugarte Cortés, quien define el municipio del siguiente modo: "Es una comunidad asentada en un territorio, que cuenta con una capacidad jurídica y patrimonio propios y a la que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para organizarse libre y democráticamente."²⁹

Una tercera vía se tendría esencialmente en el carácter geográfico del municipio

²⁷DE LA MADRID, MIGUEL: exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional; presentada ante la Cámara de Senadores.

²⁸Otto Gennewein, Derecho municipal alemán, trad. de Miguel Sagaseta, Madrid, Instituto de Administración Local, 1967, p. 3.

²⁹J. Ugarte Cortés, op. cit., p. 34.



Visto así, el municipio correspondería a un lugar físico dentro del orden federal. Un concepto en este sentido sería el presentado por Lucio Mendieta y Núñez: "El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento".³⁰

No incluir explícitamente una conceptualización armada desde el espacio económico no es producto de olvido o menoscabo de su importancia. De hecho no se incluye dicho espacio, sino que lo consideramos un elemento presente en cada definición como actividad inherente a la reproducción de la comunidad en su actividad con el medio, incluyendo la participación gubernamental, aunque sea en forma implícita.

Estas aceptaciones revelan una mezcla permanente de los diversos espacios, ninguno de los cuales se presenta en forma pura. Sin embargo, hemos tratado de rescatar ordenadamente las definiciones de acuerdo con el peso otorgado a cada factor.

El municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, por lo tanto, esta sujeto a la normatividad jurídica del mismo; así podemos señalar que el marco normativo del municipio está regido por :

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- La Constitución Política Estatal
- La Ley Orgánica Municipal
- La Ley de Hacienda Municipal
- La Ley Anual de Ingresos Municipales
- El bando de policía y buen gobierno
- Los reglamentos municipales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la república; asimismo, señala sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración.

La característica básica del municipio en nuestro país, de acuerdo a la Constitución, son:

³⁰L. Mendieta y Núñez, citado por Mario Colín, El municipio libre, México, Gobierno del Estado de México, 1987, p. 23.



- Libertad política.- Entendida ésta como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales.

La libertad política se puede entender también como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y el momento, porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público, sin embargo, esta libertad en el ejercicio del poder puede ser limitada por la legislatura local, con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por la atribución que tiene para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga; sin embargo, los términos de la disposición se pueden considerar como un avance cualitativo respecto a la práctica antigua en algunos estados, ya que el gobernador podía suspender los ayuntamientos. Podemos entender que la no reelección inmediata de las autoridades municipales trata de preservar la libertad política y de mantener vigente un principio político del federalismo mexicano.

- Libertad de administración.- Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local; en este sentido, el ayuntamiento, en cuanto órgano máximo de la administración municipal, ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan a otras instancias gubernamentales; **libera**, cuando analiza los negocios más importantes o los asuntos de interés permanente de la comunidad y determina la mejor manera de afrontarlos; **informa**, cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último, **representa o gestiona** ante los poderes públicos, sobre asuntos que escapan de su competencia; en tal caso, procede como agente de las necesidades de los pueblos, órganos de su voluntad e intérprete de sus deseos.

- Personalidad jurídica.- es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido, es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.



ELEMENTOS FORMALES DEL MUNICIPIO

1) POBLACIÓN.

"Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población."³¹ La población de un estado es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se logra, más eficaz es el estado. "Una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado."³²

El municipio como célula de organización requiere una población, pero esto no le basta, sino que requiere una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y el vestido.

El municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad.

2) TERRITORIO.

Por lo que respecta a este elemento debemos señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero sí propio.

Podemos entender a los Municipios, en su aspecto territorial, como círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el círculo siguiente.

De aquí que tengamos que el territorio del Municipio no es una parte que desintegre la entidad federativa, sino por el contrario, es la porción que unida a las semejantes, integra la propia entidad, la que a su vez en similar nexo integra a la Federación.

³¹JELLINEK, G.: Teoría del Estado, p. 332

³²KELSEN, HANS: Teoría General del Estado, p. 196



3) GOBIERNO.

Para conceptuar el Municipio no basta, sin embargo, una asociación de vecindad asentada dentro de un territorio delimitado, que a su vez es parte integrante de una entidad superior, estatal o nacional, sino que se requiere otro elemento: el gobierno municipal.

El régimen de gobierno del Municipio se establece y regula por el orden jurídico tanto del estado Federal que le señala las bases fundamentales de su organización, como por el de la entidad federativa, quien respetando las normas anteriores concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal.

De esta forma el Municipio, en el aspecto externo, está sujeto a la organización que le imprima el estado, y subordinado jurídicamente puesto que su existencia jurídica no es originaria, sino derivada; pero en el aspecto interno, goza de autonomía en su organización y administración, puede planear y realizar sus acciones, y puede en general autogobernarse, eligiendo sus propias autoridades. Constituye así el nivel de gobierno más cercano al pueblo.

4) FINES.

Hemos planteado la necesidad de contar con una asociación de vecindad, para que sea un Municipio; que tenga un territorio que a su vez forma parte del estado, y que pueda autogobernarse en lo interior; sin embargo, aún no es suficiente, faltan los fines del municipio que justifican todo lo anterior.

El Municipio tiene como fines, en primer lugar, preservarse y fortalecerse como institución. Por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, mismas que fortalecerán su propia existencia.

En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de la eficiente prestación de los servicios públicos que les son necesarios.

Y en tercer punto, debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad municipal, a través de ésta, la cual logrará su fortalecimiento y desarrollo.

Por lo que respecta a las atribuciones y funciones que la Constitución determina para el municipio, éstas se refieren a todos los aspectos que conforman su ámbito de competencia, de tal forma que en el artículo 115 se establecen las siguientes atribuciones y esferas de responsabilidad municipal:

En materia financiera, la fracción IV del mencionado artículo dispone que "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan a su favor y, en todo caso:



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

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

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

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

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

Por otro lado, es importante destacar que todas las contribuciones estatales dedican un capítulo especial al municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas.

En todas las constituciones estatales se hace referencia al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; en ese sentido, el municipio es la célula básica que conforma a las entidades federativas y representa el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno, entendiéndose esto como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para designar a las autoridades con las que tiene contacto inmediato.

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo, ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad; esto significa que los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

Las leyes orgánicas municipales, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.



Del análisis de las 31 leyes orgánicas municipales en el territorio nacional³³ se desprende la idea del municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado que tiene las facultades y limitaciones que establecen la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las particulares de los estados y que funciona sobre las bases de las propias leyes orgánicas municipales, considerando los siguientes elementos:

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

CATEGORÍAS Y DENOMINACIONES POLÍTICAS

A su vez, los centros de población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías políticas de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tengan y de los servicios públicos que se presten.

HABITANTES Y VECINOS

Al mismo tiempo, la población municipal se divide en habitantes y vecinos, son habitantes, las personas que tienen, cuando menos, seis meses de residencia fija en el territorio municipal.

CREACIÓN DE MUNICIPIOS

Por otra parte, respecto a la creación de municipios, las leyes orgánicas municipales establecen que para crear un municipio es necesario contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal para instalar las oficinas municipales, centros educativos, mercados, rastros, cárcel, terreno para panteón, y que estos servicios estén funcionando; para ello, se tiene que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio están conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados.

³³ Estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México 1990-1992.



EL AYUNTAMIENTO

Al referirse al régimen de gobierno del municipio, las leyes orgánicas municipales definen al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

Por su parte, los ayuntamientos se integran por funcionarios elegidos popularmente en forma directa, quienes ocupan los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores. El número de síndicos y regidores que forman parte de los ayuntamientos varía de un municipio a otro, dependiendo del número de habitantes que tengan.

Los miembros de los ayuntamientos deben cumplir ciertos requisitos, tales como: ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, vecinos del municipio, al menos por tres años anteriores al día de la elección, saber leer y escribir, no pertenecer al estado eclesiástico, no ser militar en servicio activo y no haber desempeñado ningún cargo de elección popular en el periodo anterior.

Los ayuntamientos tienen la obligación de resolver los asuntos de su competencia, para lo cual deberán celebrar por lo menos una sesión de cabildo ordinaria cada semana; en caso de que surja un asunto de urgente resolución, los ayuntamientos convocarán a sesiones extraordinarias.

En las leyes orgánicas municipales se determina que la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros del ayuntamiento, para ello se designarán comisiones especiales. Estas comisiones tendrán el carácter de permanentes, mientras se encuentre en funciones el ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que se les presenten, así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del presidente municipal, según sea el caso. Las comisiones más comunes en todos los ayuntamientos son las de gobernación y policía, las de hacienda, educación, obras públicas, salubridad y comercio, aunque se debe mencionar que a raíz de las reformas y adiciones constitucionales, muchos ayuntamientos han creado una comisión encargada exclusivamente de la prestación de servicios públicos. Y, a finales de los ochenta, se ha promovido en diversos estados la comisión responsable de asuntos ecológicos.

También algunas leyes orgánicas municipales plantean el establecimiento de comisiones de planificación y desarrollo municipal, que tienen la función de planear de manera eficiente y eficaz el desarrollo urbano.



FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

Las facultades descritas con anterioridad son las que pueden ejercer las autoridades municipales como cuerpo colegiado, esto es, el ayuntamiento en pleno sin embargo, cada uno de los miembros integrantes de éste, en lo individual, es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades.

El presidente municipal, al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo. Es también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por éste, situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del municipio.

El segundo miembro del ayuntamiento en orden de importancia, es el síndico procurador municipal o síndicos municipales, cuando existe más de uno. Es responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte y procurar los intereses municipales.

Finalmente, se encuentran los regidores que también asumen el doble papel en su calidad de autoridades municipales. El primero, al formar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno. Y, el segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica municipal respectiva.

Los integrantes del ayuntamiento son los responsables de la política y la administración y son, además, quienes toman decisiones sobre cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependiendo de los factores y variables económicas y políticas que predominen. Sin embargo, la ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento es responsabilidad del presidente municipal, quien se auxilia para cumplir tal propósito de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que demanden los habitantes del municipio.

La presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal. Cualquiera que sea el tipo de municipio, siempre se identifica la existencia de estas dependencias, en algunos casos integrada únicamente por el titular de las unidades administrativas; en otros, el personal adscrito a cada unidad es más numeroso, ello en función de la importancia que tenga el municipio.



Existen, otras unidades administrativas a través de las cuales el gobierno municipal desarrolla las funciones que le permiten cumplir con las responsabilidades que le demande su comunidad. Dichas unidades atienden áreas de la vida comunitaria cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente relacionado con las circunstancias que prevalezcan en cada localidad y con más amplitud en cada municipio; de ahí que la estructura o composición administrativa de nuestros municipios sea tan diversa, ya que las áreas de la acción gubernamental a nivel local se generan en el ámbito de la sociedad y se traducen en responsabilidades del gobierno municipal que cumple por medio de órganos administrativos. El conjunto de estos órganos o unidades, incluidos los denominados básicos, conforman la estructura de la administración pública municipal.

Las áreas de responsabilidad del gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia y que están representadas por alguna unidad administrativa, son:

- Obras públicas
- Servicios urbanos
- Mercados
- Limpia
- Panteones
- Parques y jardines
- Educación y cultura
- Actividades cívicas y sociales
- Seguridad pública
- Organización social
- Promoción rural
- Actividades agropecuarias
- Actividades industriales
- Actividades turísticas
- Actividades pesqueras
- Actividades artesanales
- Actividades mineras
- Actividades comerciales

Las últimas siete áreas del gobierno municipal atienden los problemas que generan las actividades económicas existentes propias de cada municipio. No existe una administración municipal en México que cuente con un órgano específico para cada una de estas actividades, ni siquiera para tres o cuatro de ellas; lo que si es común encontrar son unidades administrativas que integran o globalizan las funciones necesarias para resolver los asuntos surgidos en alguno de los sectores económicos que existan en su localidad. Estas unidades se jerarquizan y denominan de manera diferente, pero pueden ser de planeación económica, promoción económica, o desarrollo económico.



Desde el punto de vista de las atribuciones que poseen los titulares de las distintas dependencias administrativas, ya se ha visto que el presidente municipal y el síndico procurador tienen descritas sus facultades en la Constitución del estado o en la ley orgánica municipal; lo mismo sucede con los titulares de la tesorería y de la secretaría, el resto de las dependencias no cuentan, regularmente, con disposiciones jurídicas específicas que sustenten sus tareas. Debe suponerse que en el reglamento interno de administración de cada ayuntamiento debieran existir las bases de la organización y el funcionamiento de la administración pública municipal, sin embargo, son muy pocas las administraciones municipales que cuentan con tal instrumento.

La carencia de este instrumento ha ocasionado que los titulares de las unidades administrativas responsables de las distintas áreas de trabajo, tengan como fuente de sus atribuciones la costumbre y las necesidades propias que se van presentando en el que hacer cotidiano y que requieren de la atención por parte de la autoridad municipal. Muchas veces el funcionario municipal recién ingresado lleva a cabo las tareas que le hereda su antecesor, incluso los mismos procedimientos de trabajo, sin evaluar el contenido real de los mismos y la posible coincidencia con las obligaciones que le corresponde asumir en el contexto de la organización en su conjunto.

Es muy frecuente entre los municipios rurales y semiurbanos encontrar a un secretario del ayuntamiento que ha ocupado su cargo durante dos o más períodos, es decir, que ha sido ratificado por los nuevos ayuntamientos. Este hecho se ha generalizado en un gran número de municipios, ya que dicho funcionario maneja directamente muchos de los asuntos del presidente municipal y conoce todos los aspectos de la administración; esta situación lo coloca en posición privilegiada cuando se efectúa la renovación del ayuntamiento, ya que ante el desconocimiento del manejo administrativo de las nuevas autoridades, el secretario en turno emerge como conocedor y sin impedimento legal para repetir en el cargo, es absorbido por el nuevo cuerpo edilicio, ante el interés del nuevo presidente municipal por los conocimientos que tiene del funcionamiento político y administrativo del municipio.

AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES.

A partir de la división territorial interna de los municipios, se establece una relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades, de tal forma que el ayuntamiento hace llegar su autoridad a cada una de las poblaciones a través de las autoridades auxiliares municipales denominados delegados municipales y consejos de colaboración. Su elección o designación se hace de acuerdo a lo que determinan las leyes orgánicas municipales.



Ahora bien es importante destacar que la estructura administrativa de municipio generalmente responde a los siguientes órganos básicos :

- Ayuntamiento
- Presidente Municipal³⁴
- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería municipal
- Oficina de obras y Servicios Públicos Municipales
- Policía y Tránsito Municipal
- Oficialía del Registro Civil
- Oficina del Registro Nacional Electoral.
- Autoridades auxiliares del ayuntamiento.

Sin embargo no olvidemos que las leyes orgánicas municipales establecen las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio.

Cabe resaltar que en algunos bandos de policía y buen gobierno, se señalan como autoridades municipales las siguientes.

- El ayuntamiento, como el órgano jerárquicamente superior dentro del municipio.
- El presidente municipal, como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.
- El síndico procurador, como el defensor de los intereses municipales.
- Los regidores del ayuntamiento, como los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.
- El juez menor, quien será el encargado de la administración de justicia dentro del municipio.
- Los comisarios o delegados municipales y otras autoridades auxiliares, como representantes de la autoridad en sus respectivas comunidades.

³⁴ El presidente municipal como figura y representante político de un partido, es elegido popularmente en forma directa y es parte del Ayuntamiento.



Como funcionarios de la administración municipal:

- El secretario del ayuntamiento
- El tesorero municipal
- El oficial mayor
- Los directores y jefes de departamento.

Como auxiliares de las autoridades municipales:

- El cuerpo de policía y bomberos
- Los jefes y comandantes
- Los oficiales
- Los policías

Como órganos de colaboración:

- Los consejos de colaboración municipal
- Las juntas de colaboración municipal
- Las juntas de vecinos y colonos
- Los jefes de manzana.

DIVERSIDAD MUNICIPAL

Actualmente existen en México 2412 municipios³⁵ con una gran variedad y características diferentes entre sí; podría afirmarse que no existen dos municipios iguales, cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones que les son comunes; insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos e ineficiencia administrativa, entre otros.

Esa diversidad también se presenta en lo que respecta a su estructura política y organización administrativa. La composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso, existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma entidad federativa. Este fenómeno está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes en un municipio corresponderá en mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero siempre habrá en los ayuntamientos sólo un presidente municipal.

³⁵ Fuente: Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Información Municipal. Ver. 3.0, México Mayo de 1996.



Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento, en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrenta. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denomina sala o salón de cabildos.

Son muy pocos los municipios en los que se cumple con esta obligación y son muchos en los que se omite reglamentariamente, así como también son más los municipios que carecen de la reglamentación en la que se podría incorporar tal señalamiento.

El ayuntamiento reside en la cabecera municipal, ésta se considera la principal localidad del territorio del municipio y, en muchas ocasiones, es calificada de manera informal como capital del mismo, precisamente porque en ella se asienta el órgano superior de gobierno: el ayuntamiento.

Sin embargo, es oportuno señalar de nuevo que en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento que, en la generalidad de los casos, duran en su cargo un año, con la posibilidad de reelección³⁶. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando esta representación recae en más de una persona.

³⁶ Es importante destacar que las autoridades auxiliares del ayuntamiento preferentemente son electos en la mayoría de los municipios por el periodo de gestión de los ayuntamientos en turno que normalmente y según las leyes orgánicas son de tres años



Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos y que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

Bajo este panorama cabe mencionar que algunas de las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, son las siguientes:

- Expedir y publicar su reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno y, en general, los reglamentos que requiere el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización de los servicios y establecimientos públicos municipales.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Rendir al Congreso del estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Concesionar la prestación de los servicios públicos, con la autorización previa de la autoridad estatal respectiva.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano y a la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Ejecutar el plan municipal de desarrollo.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.



- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarden los negocios municipales.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Coadyuvar en la protección ecológica del municipio y promover la educación ecológica entre la comunidad.
- Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- Entre otros.

TIPOLOGÍA MUNICIPAL

Las tipologías municipales representan una valiosa herramienta para el análisis de tan compleja realidad y proporciona una base para la toma de decisiones.

Las tipologías municipales son de uso cotidiano en la docencia, capacitación y determinación de tarifas para el cobro de servicios públicos, sólo por mencionar algunos de los renglones más importantes.

La característica más notoria de los municipios en el Estado de México es su heterogeneidad y la diversidad en los grados de desarrollo, por lo diferente de los presupuestos de que disponen, así como el tipo de actividades económicas que en ellos predominan.

El fenómeno urbano, ha obligado a resolver complejos problemas: el abasto, el transporte, el empleo derivado de la industria, el comercio y los servicios; así como la satisfacción de necesidades colectivas entre las que son de importancia la educación, la salud, la protección del medio ambiente, la seguridad pública, los servicios municipales (limpia, alumbrado, drenaje, parques y jardines, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros) y la dotación de infraestructura (conducción del agua potable, teléfono y otros sistemas de comunicación, calles y avenidas, señales viales, bibliotecas, clínicas y escuelas).

Con el propósito de facilitar el estudio y comprensión de los problemas municipales en el Estado de México, corresponde abordar el tema de la tipología municipal, bajo la siguiente vertiente nacional.



En el año de 1981, la dependencia que coordinaba el Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, emprendió un esfuerzo encaminado a encontrar y aplicar fórmulas para rescatar del atraso a la mayoría de los municipios del país y aportar medios y recursos, en coordinación con los gobiernos estatales, para impulsar un programa de fortalecimiento municipal a nivel nacional.

Se clasificaba a los municipios en cuatro tipos, que abarcan en forma convencional toda la gama de tamaños, importancia, presupuesto y población, identificándolos como: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.

Los municipios rurales son municipios cuya cabecera y localidades no suman más de 5,000 habitantes. Los semiurbanos cuentan con una población que va de 5,000 hasta 50,000 habitantes. Son urbanos aquellos que desde el rango anterior, abarcan hasta 300,000 habitantes. Finalmente se identifican como municipios metropolitanos en los que residen 300,000 habitantes como límite inferior sin asignárseles una cuota máxima.

De aquel año a la fecha, las variantes respecto a la tipología no se han modificado mucho, adoptando el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación un marco semejante.

Con esto se hace evidente la necesidad de mantener actualizada la normatividad necesaria que conlleve a generar una reglamentación acorde a las circunstancias particulares y a las características propias de cada uno de los municipios y además que sea aplicable a las demandas y necesidades de la población del nuevo municipio mexicano.

Ante esta situación es necesario contar con criterios que hagan factible proporcionar un trato diferenciado a cada municipio en el Estado de México en función de sus propias y particulares características, lo cual facilitará la agrupación de éstos, lo que permitirá atender y dar respuesta oportuna a las demandas que planteé su respectiva población, destacando la atención que los ayuntamientos deben dar a los servicios públicos municipales.

En función de lo anterior, podemos mencionar que el concepto de tipología se compone de dos vocablos, el primero de ellos "tipo" significa modelo, símbolo, agrupación, reunión, representación, conjunción. El segundo "logia", significa tratado o estudio, por lo que la palabra bien podría enunciar lo siguiente, "la tipología es una clasificación u ordenamiento de hechos o fenómenos semejantes con la factibilidad de poder representar sus afinidades, sus aspectos homogéneos o comunes.



La tipología municipal aspira a representar la relación que se obtiene entre el sector gubernamental y de la sociedad de cada uno de los municipios, es decir, la atención al desarrollo tanto del municipio, como de las condiciones de vida de la población por parte del primero, al dotarlos de los servicios públicos correspondientes y demás de los satisfactores demandados.

Esto genera, de alguna manera, la necesidad de contar con un instrumento que permita conocer las principales características municipales, sus factores internos, los externos, como pueden ser los aspectos físico-geográficos, los económicos, los sociales, los culturales, los de integración regional, los de población, los financieros, entre otros, a fin de agruparlos y clasificarlos de acuerdo a sus características para integrarlos al proceso de modernización administrativa que vive el país.

En base en lo anterior podemos afirmar que la tipología es "un instrumento administrativo cuya finalidad es la de orientar aquellas acciones encaminadas a una adecuada toma de decisiones que permitan y contribuyan a lograr el fortalecimiento y el desarrollo municipal", ya que ofrece la posibilidad de diseñar, instrumentar y formular estrategias en materia de diagnóstico, planeación y programación, podríamos expresar que el valor de ésta radica en ser una herramienta que facilita las características de organización, información, asesoría y capacitación de las distintas instancias que apoyan a los municipios.

Aunado a esto, se pretende coadyuvar a solucionar problemáticas como la improvisación y el desperdicio de los recursos, tanto materiales, financieros como humanos con que cuenta cada municipio, ya que al tener un marco referencia las instancias encargadas de diseñar e instrumentar estrategias específicas en lo referente a cuestiones de desarrollo municipal, podrán acceder a criterios más reales, que facilitarán una mejor toma de decisiones, las cuales a su vez se podrán encaminar a favorecer a los grupos más desprotegidos.

La elaboración de una Tipología Municipal sirve para diseñar estrategias específicas de consolidación y fortalecimiento municipal, su estructura contempla las siguientes variables:

A.- VARIABLE DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS³⁷:

En esta variable se consideraron el número de viviendas que cuentan con los servicios de agua potable, drenaje y electricidad, así como el porcentaje de cobertura de los servicios de alumbrado público y alcantarillado por municipio.

³⁷ Para esta investigación esta variable será nuestro insumo principal para el análisis estratégico en la prestación de servicios públicos



En este caso, la importancia de los datos analizados se fundamenta en que manifiestan el nivel de cobertura de los servicios y por lo tanto, el grado de satisfacción de las necesidades de la población. Lo anterior presupone la existencia de redes de infraestructura que propician la reproducción y desarrollo de un determinado centro de población. La dimensión y niveles de servicio son indicadores claros del nivel o grado de urbanización que en función de estas variables puede ser atribuido a cada municipio.

B.- VARIABLE DE EQUIPAMIENTO:

En ésta se concentran los datos de las instalaciones de educación por nivel, número de escuelas, de grupos y de alumnos, así como el nivel de cobertura de tal equipamiento. De la misma forma se integra información de las instalaciones de comercio y abasto, registrando el número de unidades básicas de servicio y la cantidad de población atendida por las mismas. El equipamiento de salud también se considera dentro de esta variable, presentando la información de acuerdo al número de consultorios, clasificación de las unidades y nivel de cobertura de las mismas.

La utilidad de estas variables estriba en el hecho de resultar indicadores de los niveles de cobertura que tienen las instalaciones existentes en cada municipio.

C.- VARIABLE ECONÓMICA:

Contiene el desglose de la Población Económicamente Activa (PEA) municipal en cada uno de los tres sectores de la economía.

- a) Sector Primario: abarca las actividades relacionadas con la agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, minería y en general todas las actividades extractivas.
- b) Sector secundario: incluye las actividades relacionadas con la industria, talleres y artesanías.
- c) Sector terciario: se refiere a las actividades comerciales, de prestación de servicios públicos, investigación, docencia, servicios médicos, asistencia social, turismo y algunas manifestaciones propias de la economía informal.

La importancia de considerar estos aspectos de la economía municipal se fundamenta en el hecho de que existen cierto tipo de actividades que son características inherentes de los tipos de municipios mencionados, por lo que al analizarse estos sectores de manera cuantitativa y cualitativa, podemos tomar parámetros más claros para establecer la diferenciación que existe entre cada categoría municipal señalada.



D.- VARIABLE DEMOGRÁFICA:

Se integra por el número de población total y la densidad de población de cada municipio.

La importancia de esta variable se fundamenta en el hecho de que la existencia de un conglomerado poblacional ubicado territorialmente de manera estable, presupone la presencia de condiciones materiales y económicas suficientes para el desarrollo de una vida normal, por lo que al analizar el número de población y su correspondiente dinámica, podemos también inferir la evolución y comportamiento de los elementos materiales y económicos que integran y dan soporte a su desarrollo.

E.- VARIABLE DE OCUPACIÓN TERRITORIAL Y CONTINUIDAD URBANA.

En este aspecto se considera la densidad poblaciones de cada municipio así como las posibles conurbaciones de las que pudiera formar parte el mismo.

F.- VARIABLE FINANCIERA.

En esta variable se consideró únicamente la cantidad del presupuesto municipal, considerándose como un indicador de la relevancia de cada municipio respecto a la distribución presupuestal que realiza el Estado. Por otra parte, al conocer la proporción de los recursos con que cuenta cada municipio, puede inferirse también la capacidad de satisfacción de las demandas de su respectiva población.

Mediante la definición de estas variables pueden clasificarse los municipios del Estado de México de la siguiente forma:

MUNICIPIOS RURALES:

- a) Son aquellos en que su población total en términos absolutos no rebasan la cantidad de 29,000 habitantes.
- b) Cuentan con una baja densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas.
- c) Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.



- d) Los servicios públicos solamente existen en la Cabecera Municipal y en algunas comunidades.
- e) En cuanto a equipamiento cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente nivel técnico; en instalaciones de salud con centros de salud rural dispersos y/o concentrados; en relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.
- f) Su presupuesto municipal anual no rebasa la cantidad de 7,300 pesos.

MUNICIPIOS SEMIURBANOS:

- a) Estos municipios tienen una población mayor de 30,000 y menor de 57,000 habitantes.
- b) Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.
- c) La población económicamente activa se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.
- d) Cuentan con servicios públicos de agua potable, drenaje, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la Cabecera Municipal y en la mayoría de las comunidades.
- e) Disponen de equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, y ocasionalmente bachillerato, de cobertura local a regional. En cuestiones de salud, cuentan con centros de salud rural dispersos y/o concentrados, en algunas ocasiones también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto a abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.
- f) El presupuesto municipal anual oscila entre 7,301 y 8,560 pesos.

MUNICIPIOS URBANOS:

- a) Son aquellos en que la población total es mayor a 58,000 habitantes y menor a 88,000 habitantes.
- b) Existe alta densidad de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas.



c) Las actividades económicas a las que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana y grande, ocasionalmente agricultura y ganadería.

d) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la Cabecera Municipal y en casi la totalidad de las comunidades.

e) El equipamiento de que dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades, tecnológicos, con una cobertura regional a. estatal; en instalaciones de salud cuentan con centro de salud urbanos, hospitales generales, y ocasionalmente hospitales de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto cuentan con grandes mercados y tianguis en la Cabecera Municipal y en las principales comunidades.

f) Su presupuesto municipal fluctuó entre 8,561 y 12,030 pesos.

MUNICIPIOS METROPOLITANOS:

a) Su población total es mayor de 89,000 habitantes.

b) Tienen alta densidad de población, distribuida en todo el territorio municipal y forman parte de una continuidad física (territorial) con otros municipios o entidades.

c) La población económicamente activa, se ocupa principalmente, en los servicios e industria mediana y grande.

d) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal.

e) El equipamiento del que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbana, hospitales generales y de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. En relación a instalaciones de comercio y abasto, cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.

f) Su presupuesto municipal anual es superior a los 12,031 pesos.



HACIA UN FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO

La realidad municipal del país forma un amplio y variado mosaico en cuanto a tamaño, población vocación productiva equipamiento e infraestructura, capacidad técnica y administrativa, así como composición y preferencias políticas.

El número de municipios que hay en cada entidad federativa afecta el tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos estatal y municipal. En principio, el peso específico y la capacidad de gestión de un municipio frente al gobierno estatal en una entidad con pocos municipios, es mayor que el que tienen los municipios de un Estado en el que el número de municipios es grande. Por ejemplo no se da la misma relación entre el gobierno de Baja California y los presidentes municipales de Tijuana, Tecate, Ensenada, y Mexicali, que entre el gobierno de Oaxaca y los 570 presidentes municipales de la entidad.

Desde su soberanía, los gobiernos estatales diseñan diferentes mecanismos de relación con los municipios. Además de afectar la relación entidad federativa-municipio, estos mecanismos impactan la forma en que "aterrizan" algunos programas federales en el ámbito municipal.

Además de la diferencia en el número de municipios que tiene cada entidad, al interior de cada una de ellas, los municipios presentan una gran diversidad.

De acuerdo con la información de los censos de 1990, los 169 municipios urbanos con más de 75 mil habitantes que hay en el país (7%) del total, concentran casi la mitad de la población nacional (49.5%); en el D.F., vive otro (10.1%) y el resto de los otros municipios del país.³⁶

Aun más, los 50 municipios más poblados del país tienen 25.7 millones de habitantes casi la tercera parte de la nacional (31.7%); de ellos nueve están conurbados dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Nezahualcoyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Atizapán, Chalco, Tultitlán y Chimalhuacán)³⁷, tres en la Ciudad de Guadalajara (Guadalajara Zapopán y Tlaquepaque); y otros tres dentro del área metropolitana de la ciudad de Monterrey, (Monterrey, Guadalupe y San Nicolás de los Garza). Esto quiere decir que quince de los 50 municipios más poblados del país se localizan en las tres grandes áreas metropolitanas.⁴⁰

³⁶ Información obtenida de INSOL Historia y Diversidad del Municipio en México. Serie: La Reforma del Estado No. 1 México 1994.

³⁷ Municipios considerados Metropolitanos que pertenecen al Estado de México.

⁴⁰ INSOL, Historia y Diversidad del Municipio en México. op. cit., p.12



Los diferentes municipios del país se clasifican en varios grupos:

a) Municipios Metropolitanos: Municipios conurbados a las tres grandes zonas metropolitanas del país. Los municipios de este grupo son totalmente urbanos, con predominio de las actividades industriales y de servicio, tienen una densidad de población por km² muy alta y cuando están en los anillos externos de la metrópoli, crecen muy rápidamente, lo que implica que la demanda de servicios difícilmente pueda ser cubierta por las vías tradicionales de financiamiento de los municipios.

Poblados por habitantes que llegan de diferentes partes del país en búsqueda de oportunidades de empleo, son municipios inestables, de grandes problemas de marginalidad urbana.

Por ello, aunque el Ayuntamiento de estos municipios es grande y tiene una alta capacidad técnica y administrativa, dado el rápido crecimiento de su población y demandas, el hecho de que sus procesos de urbanización generan asentamientos irregulares; y que estén habitados por una población que en su mayoría tiene empleos informales e ingresos bajos son municipios en los que generalmente el financiamiento se rezaga frente a las necesidades.

b) Municipios Urbanos de rápido crecimiento: Municipios en las que las necesidades y demandas sociales se expanden aceleradamente. Al igual que los municipios del grupo anterior, los de este son esencialmente urbanos; sin embargo, difieren en que los problemas de marginalidad que enfrentan son, todavía menores. A pesar de ello, como las capacidades técnica, administrativa y financiera de estos municipios es sensiblemente menor a las que existe en los del grupo anterior, las posibilidades de hacer frente a necesidades sociales que crecen rápidamente son limitadas, tendiendo, por ello, a aumentar los problemas de marginalidad urbana. Aunque estos municipios tienen un papel importante dentro de las estrategias de desarrollo estatal, y reciben, por tanto fuertes apoyos por parte de los gobiernos estatales, su grado de autonomía política es en general, reducido.

c) En este grupo están los **municipios que crecen más aceleradamente** y se concentra una alta proporción de las demandas nuevas de servicios, equipamiento, e infraestructura urbana.

d) Municipios en **transición de lo rural hacia lo urbano**, la política social podría fomentar el desarrollo de servicios más concentrados, lo que haría más viable la atención de las necesidades de la población aunque también aceleraría la transición urbana



e) **Municipios** en la cual su **actividad productiva** es básicamente **agropecuaria**, son de tamaño reducido de lento crecimiento y de población muy dispersa. Esta última característica hace difícil la satisfacción de muchas de sus necesidades de equipamiento, infraestructura y servicios. Son municipios que en general, son expulsares de población, generalmente joven lo que ha afectado sus pirámides poblacionales reduciendo la amplitud de su base.

En cada tipo de municipio son diferentes los recursos y capacidades de que dispone; también las posibilidades y potencialidades que tiene de incorporar la participación social organizada. Frente a la gran diversidad que existe en el universo municipal del país, la Reforma Constitucional de 1983 al artículo 115, no ha sido suficiente para fortalecer a la mayoría de los municipios, los más pequeños que representan el 40% de la población la mayor parte de nuestros conciudadanos que viven en condiciones de vida de alta precariedad; pero tampoco para fortalecer aquellos municipios que, ubicados en los anillos concéntricos de las grandes áreas metropolitanas del país, enfrentan problemas crecientes de marginalidad social o aquellos otros que, sin ser tan grandes, crecen más aceleradamente. En todos estos casos la inmensa mayoría de los municipios, las necesidades de la población se expanden muy por encima de las posibilidades de captación de recursos o del desarrollo de las capacidades técnicas, económicas y financieras que tienen los ayuntamientos.

Esta situación hace pensar en la aplicación de dos tipos de adecuaciones para el fortalecimiento de la autonomía municipal.

Por una parte, procurar que dentro de una misma entidad federativa existan posibilidades de que los municipios hagan algunas adecuaciones a la norma general, de acuerdo con su problemática específica. Ello, en la medida en que las definiciones que afectan de manera general a todos los municipios provoquen efectos diferenciados de acuerdo a las condiciones específicas que hay en cada uno de ellos en cuanto a tamaño, actividades económicas, grado de consolidación de las organizaciones sociales y otras instituciones que en el existen y capacidad real de respuesta de su ayuntamiento que, a su vez, es función de su nivel técnico administrativo y financiero. Por ejemplo aún cuando en el nuevo clausurado del artículo 115 Constitucional se establece que los ayuntamientos podrán manejar el impuesto predial para financiar sus actividades, en la realidad es muy diferente para cada municipio en una amplia mayoría no se cuenta si quiera con el personal mínimo para hacerlo. En otros, como en el Estado de Jalisco aún cuando - según los presidentes municipales de la entidad- existen las capacidades técnica y administrativa para hacerlo no ha habido la voluntad política por parte del gobierno del Estado.



Un municipio más fuerte en su manejo económico; con niveles de organización social más desarrollados con nuevas formas e instancias de relación entre el Ayuntamiento y las comunidades son los nuevos elementos de un marco en el que, a partir de 1988 se ha venido fortaleciendo la competencia político electoral dentro de los municipios.

Así, además el aumento de la capacidad económica de los municipios derivado de los cambios constitucionales y de la participación en la ejecución de los distintos programas de solidaridad; y del desarrollo de la organización de las comunidades orientado hacia una mayor participación social en la definición, ejecución, control y evaluación de las acciones de política social, la mayor competencia políticas ha venido a ampliar aún más las posibilidades de convertir al municipio en el eje de la Reforma del Estado desde Abajo. Al final de cuentas, un municipio fuerte es un municipio organizado.⁴¹

Ahora bien no olvidemos que el municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su función primordial es la administración de los intereses de la comunidad, sólo posible en las condiciones propias de cada municipio. Los gobiernos municipales enfrentan un complejo problema, manifiesto en los escasos recursos económicos de que dispone, como en las estructuras administrativas desiguales e ineficientes que operan bajo sistemas y procedimientos obsoletos.

Las deficiencias administrativas obstaculizan el mejor aprovechamiento de sus recursos, y la lenta solución de los problemas sociales y culturales de la comunidad.

Por lo que resulta necesario modernizar al municipio fortaleciendo su estructura orgánica con referencia a los principios fundamentales que deben imperar en cualquier organización, así como las características que prevalecen en cada municipio del Estado de México.⁴²

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 presentación de los servicios públicos que le corresponda.⁴³

⁴¹ Idem, pp 15-20

⁴² Tomado de : RUBI, Delgado Angélica R. en Tipología Municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43, y 44 De. INAP México 1993 pp. 105-109

⁴³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México Septiembre de 1995. pp 107-108



En todos estos casos podemos pensar en estos pasos o ejemplos como sistemas de servicios. Todos precisan de procesos de retroalimentación, procesos cibernéticos y todos ellos cumplen ciertas reglas generales.⁴⁴

El hecho que los municipios adopten una estructura orgánico-funcional conforme a sus características, no da por sentada la solución de su problemática, pues existen factores colaterales, como la profesionalización de los funcionarios públicos municipales; el diseño, instrumentación y evaluación permanente de herramientas tipológicas y sistemas administrativos, de recursos materiales, de financiamiento, presupuestación y de recaudación fiscal, entre otros.

Los municipios que conforman el Estado de México presentan una gran diversidad geográfica, económica y cultural, por lo que es necesario considerar sus características esenciales para sugerir en forma objetiva las estructuras administrativas ideales. Así, consideramos como factores importantes para dicha clasificación: número de habitantes y de comunidades; principales actividades económicas; servicios culturales con que cuenta; servicios públicos que proporcionan y el presupuesto de ingresos; bajo una vertiente tipológica.

"El número de habitantes de los municipios del Estado de México varía de 1,368 a 911,680, de donde se deduce que las actividades a desarrollar para satisfacer las necesidades de servicio, deben ser cada vez más especializadas."⁴⁵

El grado de desarrollo de las comunidades que integran el municipio es desproporcionado, pues generalmente se centraliza en las cabeceras municipales; por tanto, las condiciones que prevalecen en las localidades son indicadores de la evaluación integral del municipio; paralelamente, el nivel educacional contribuye en forma sustantiva en dicho desarrollo: a mayor atraso educacional, mayor atraso económico y viceversa. De igual forma, las actividades económicas del municipio enmarcan el grado de desarrollo y satisfacción de las más diversas necesidades humanas (comercio, industria, agricultura, comunicaciones, transporte, entre otros).

En medio de esta gran diversidad y heterogeneidad de las distintas localidades municipales, el Estado de México se encuentra dividido en cuatro grandes categorías: Municipios metropolitano, urbano, semiurbano y rural:

⁴⁴ DEUTSCH, Karl W. Política y Administración Pública. Ed. INAP, México 1980 pp 58-60

⁴⁵ *Ibidem*. p. 106



La administración de municipios metropolitanos debe integrarse por el ayuntamiento, como cuerpo deliberante en primer término y el presidente municipal, como órgano ejecutor, de quien dependen nueve unidades administrativas: la secretaría del ayuntamiento, y las direcciones de finanzas, de planeación, servicios públicos, de obras públicas, de bienestar social, de desarrollo urbano, de seguridad pública y de administración.

El municipio urbano debe integrarse por el ayuntamiento y el presidente municipal, del cual dependen seis unidades administrativas: secretaría del ayuntamiento y las direcciones de tesorería, servicios públicos, de desarrollo y obras públicas, de bienestar social y de seguridad pública.

El municipio semiurbano se halla integrado por el ayuntamiento y el presidente municipal, quien para el ejercicio de sus funciones se vale de tres unidades administrativas: secretaría del ayuntamiento, departamento de tesorería, departamento de obras y servicios públicos; una sección de bienestar social, una sección administrativa y una más de seguridad pública.

El municipio rural para este caso podemos encontrar en el Estado de México tres tipos, primero aquel que esta integrado por el ayuntamiento y el presidente municipal, de quien dependen la secretaría del ayuntamiento, departamento de tesorería, departamento de obras y servicios públicos, una sección administrativa y una de seguridad pública.

Para el segundo caso su estructura orgánica la integra el ayuntamiento y el presidente municipal, de quien dependerán la secretaría del ayuntamiento, tesorería, una sección de obras y servicios públicos, la oficialía mayor y la comisaría.

Para el tercer y último de los casos que comprende el municipio rural en el Estado de México se integra por el ayuntamiento y el presidente municipal, del cual dependen el secretario del ayuntamiento, la tesorería y una comandancia.

Las funciones que corresponden a cada una de las unidades administrativas del municipio con características metropolitanas servirá de base para la implementación estratégica de sistemas administrativos para la prestación eficiente de los servicios públicos municipales, los cuales son analizados en el próximo capítulo.



CAPITULO II EL ESTADO EN SU FUNCIÓN DE PRESTADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS

Para acercarnos adecuadamente a la problemática de los servicios públicos municipales, es necesario trazar, los grandes ejes sobre los cuales desde una perspectiva particular se comprende la acción estatal.

La relación Estado-sociedad aparece, en el devenir histórico del Estado moderno, justo en el centro de un complejo entramado de interacciones, las cuales han sido explicadas de muy diversas maneras, según el enfoque adoptado.

Esta relación compleja puede ser esquematizada, desde una perspectiva específica, en un circuito sistémico, donde el ente estatal gestado a partir de las relaciones sociales se materializa en su conjunto de instituciones y adquiere un papel importante en la construcción de la realidad dinámica en que se inscribe la reproducción del sistema social. Así en el nivel de gestión, la administración gubernamental recibe de la comunidad insumos para concretar y orientar su acción.⁴⁶

La capacidad de "hacer" se sustenta en la cesión de una fracción de la soberanía individual que permite al Estado fungir como actor genérico y representante formal del interés común. A cambio, la sociedad exige del Estado la cristalización y establecimiento del conjunto de condiciones indispensables para desarrollar sus actividades y garantizar la satisfacción de las necesidades comunes.

Desde la irrupción en la historia del Estado moderno éste se asocia de manera cuasinnatural a la prestación de servicios.⁴⁷ La cesión por parte de los individuos en su nuevo "traje" de ciudadanos de una porción de sus capacidades de acción y decisión busca encontrar, contraparte, protección y seguridad por parte del gobierno.

Durante el presente siglo han existido notables oscilaciones en cuanto a la participación estatal, presentes claramente entre las visiones del Estado de

⁴⁶En este esquema sistemático coincidimos, con el planteamiento de D. Easton identificable en su obras, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1973. También puede compararse con los estudios de Gabriel Almond sintetizados en Ronald Chilcote, *Theories of Comparative Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 162-181.

⁴⁷En un sentido estricto esta aseveración puede trasladarse a tiempos más remotos, pero utilizamos este convencionalismo dando el carácter "contractual" y "universal" adquirido por el llamado Estado moderno.



bienestar o Estado benefactor y las que privilegian un Estado reducido, siendo estas últimas dominantes hoy día.⁴⁶

Pese a los cambios notables surgidos en materia de inversión y límites de la acción gubernamental, su cariz de servicio permanece. Así, aún dentro de la perspectiva del liberalismo, la prestación de servicios como responsabilidad del estado tiende a seguir existiendo, aunque los aspectos a cubrir sean mínimos y no sea éste quien los proporcione directamente.

Nos encontramos pues ante una función con un alto grado de permanencia, por lo cual es de suma importancia analizar sus características e identificar las dificultades para su realización en contextos concretamente delimitados.

Durante los setenta la crisis del modelo intervencionista y el proceso de endeudamiento asociado con su posterior dinámica negativa obligaron al Estado a replantear su interacción con la sociedad y su propia lógica de funcionamiento.

En la década de los ochenta, conceptos como eficiencia, eficacia, control y descentralización cobraron una nueva dimensión en el panorama de las propuestas de la solución proclamadas por los expertos de la administración. Los vientos del cambio alcanzaron así a las cuestiones operativas inscritas en marcos o preconcepciones de índole más inclusivo, tendencia aún prevaleciente en los albores de los noventa.

Siguiendo esta regla de reflexión, cabe abrir un espacio y detenernos ahora en ciertas condiciones particulares del caso del estado mexicano.

En este ejercicio debemos tener en cuenta el uso de tres grandes niveles analíticos. Un primer nivel general asociado a las determinaciones de orden funcionalmente estructural en donde usamos el término Estado. Un segundo nivel, más concreto, bajo la etiqueta de régimen político, en el cual se tornan evidentes las formas de relación entre actores en determinadas estructuras normativas, corresponde a una ubicación en el espacio y en el tiempo de los elementos normativos y los canales de comunicación y construcción política. Un tercer nivel, identificado como administración pública o aparato burocrático, daría cuenta de las relaciones más concretas e instrumentales dentro de las estructuras existentes, pero conserva para sí un rango de capacidad de incidencia en la cristalización de las políticas públicas.

⁴⁶Véase por ejemplo Estado moderno, Estado modesto, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.



No podemos olvidar que la construcción de respuestas estatales a las demandas sociales requiere un instrumento político-administrativo acorde a las condiciones de cada país. Así, como conjunto de organizaciones e instituciones, la administración pública se inscribe dentro de una serie de especificidades definidas en el ámbito del régimen.

La estructura del régimen y su administrativo participan como factor de influencia directa al armar respuestas gubernamentales y por ello deben aparecer como a de la acción.⁴⁹

Por lo general la organización política comprende varios ordenes de gobierno, cada uno de los cuales posee el ámbito de acción y su correspondiente rango de responsabilidad. En México se distinguen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. El alcance de las políticas en cada orden se asocia inicialmente a sus competencias.

La gestión de los servicios públicos municipales como concreción de políticas puntuales estará estrechamente ligada a dos factores, vistos agregadamente: primero el normativo, pues los ordenamientos legales marcarán las fronteras de lo permisible y lo no permisible y en segundo lugar el político-coyuntural, con la interacción de los participantes.

Ambos están presentes desde la definición de la tendencia de estrategias globales dentro del proyecto político, permeando los procesos de decisión-acción al deslizarse a través de los distintos ordenes de gobierno.

Durante el régimen de Miguel de la Madrid, aparece la reforma municipal, inspirada en el sentido racionalizador del uso de recursos y en la búsqueda de soluciones directas a problemáticas del ámbito local para prestar los servicios públicos.

Pero sin duda es importante tratar de identificar y acotar de manera clara qué se entiende por un servicio público, en donde pasa obligadamente por la consideración de las necesidades emanadas de la sociedad y el papel gubernamental para satisfacerlas.

La conexión entre las necesidades sociales y los servicios públicos es marcadamente estrecha. Una caracterización de estos últimos destaca los siguientes puntos:

⁴⁹Véase por ejemplo J. Sloan y Kent Tedin, "The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs", en Comparative Survey, Pittsburgh University Press, 1984.



a) Tienen el carácter de necesidad global; b) requiere inversiones de gran escala, muchas veces indivisibles; c) su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización; d) son de baja rentabilidad y con una lenta rotación de capital; e) su valor de uso es colectivo; f) no pueden ofrecer en cantidades discretas; g) la mayoría de ellos son ofertados de manera monopólica por empresas públicas regionales o nacionales que controlan todas las etapas de producción y distribución; h) su demanda tiene poca elasticidad-precio es decir que los cambios en los precios hacen variar muy poco el volumen consumido debiéndose ello a su carácter de necesidad general.⁵⁰

La prestación de servicios por parte del Estado requiere un aparato burocrático con mayor a menor grado de especialización. Si la ejecución directa de las acciones inherentes a esta función está a cargo de los organismos gubernamentales, su grado de especialización será mayor. Si sólo recae en el gobierno la coordinación del servicio, su especialización en ciertas acciones será menor, pero también existirá una necesidad mayor de hacer eficiente el control.

En años recientes las tendencias de contratación estatal y de privatización imprimen al panorama de los servicios un matiz peculiar en donde el mito de la eficiencia del mercado y de la empresa privada prevalecen como soluciones idóneas, relegando a un segundo término otras fórmulas. Una reflexión de este orden arrojaría conclusiones en favor de una táctica ejecutadora con base en la coordinación; el gobierno tendría el papel de director estratégico de las políticas de servicios, concedería a entes particulares parte de la ejecución, y conservaría para así otra parte, pero actuaría permanentemente como el orquestador.

Este papel de estrategia requiere gran coordinación entre los ordenes de gobierno, con una responsabilidad de parte de cada uno de ellos orientada al desarrollo.

EL MUNICIPIO Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En los procesos actuales de cambio y transformación de las modalidades de la acción del poder público, tiende a privilegiarse el ámbito de la decisión dentro del espacio geográfico como un factor elemental de adecuación de la gestión pública.

En particular, se destaca el nivel de gobierno municipal como objeto de estudio y análisis detallado y profundo.

⁵⁰Gerardo Ordóñez Barba y Tito Alegría O., "Los servicios públicos en la encrucijada", ponencia presentada al VIII Encuentro de la Red Nacional de investigación Urbana (RNIU), México, año 3, núm. 11, julio-septiembre de 1991, p. 3.



En la perspectiva política, en cuanto gobierno local, se enfatiza su papel como gestor de políticas gubernamentales frente a las demandas de la comunidad y como arena de interrelación de los individuos, asociaciones u organizaciones con objetivos diferenciados; en la visión administrativa, en cuanto a organización compleja, adquieren relevancia los propósitos de conducción colectiva y características organizacionales.

Al respecto, al municipio se le ha abordado desde diferentes enfoques, que van desde el histórico-evolucionista hasta el jurídico-normativista, sin existir una forma generalizada para su estudio. En el caso que nos ocupa, intentamos recuperar aquella visión que establece los siguientes elementos:⁵¹ "...hablar del municipio es hablar, por un lado, de una comunidad cohesionada por fenómenos de agregación, de cultura, de sociabilidad inscrita en un cúmulo de relaciones de intercambio para conseguir su permanencia y crecimiento, y por otro lado, de un espacio político en el caso mexicano consolidado como nivel de gobierno asociado a un referente administrativo funcional".⁵²

Así como conglomerado social e institución articuladora de relaciones sociales en la comunidad, se integran sus tres elementos básicos: población, territorio y gobierno, estableciéndose una dinámica recíproca entre el primero y el último.

Por ello es básico, como punto de partida, plantear una revisión, breve y concisa, deteniéndonos en los principales elementos que lo participan en la prestación de los servicios, asociándolos, paralelamente, en torno a los acontecimientos normativos de la gestión administrativa y organizativa del municipio.⁵³

En México los Ayuntamientos, como órganos de gobierno municipal, son gestores y, en la mayoría de los casos, decisores e instrumentadores de respuestas y/o soluciones a los requerimientos básicos de la comunidad.

⁵¹El desarrollo de los elementos metodológicos para considerar al municipio como objeto de estudio ha sido un tema usualmente relegado de los expertos en la materia. Uno de los esfuerzos más loables es desplegado por los integrantes del Proyecto de "Modernización Municipal" del CIDE. El desarrollo detallado de la investigación puede observarse en un documento de MEJIA LIRA J. et. al. Propuesta Metodológica para el análisis del municipio. CIDE, Mimeo, México 1990.

⁵²Cfr. GARCIA DEL CASTILLO, R. La prestación de servicios públicos municipales. CIDE, México 1992. p. 20.

⁵³Por supuesto, considerando la capacidad de los ayuntamientos para responder a las demandas sociales que pugnan por obtener mayores satisfactores públicos.



Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción a la Ley, pondrán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.⁵⁴

Por ejemplo: "Los municipios urbanos pueden contar además con bomberos, estacionamientos, servicios de transporte, etc.; los municipios rurales en ocasiones cuentan sólo con servicios rudimentarios de mercado y panteón".⁵⁵

Así los servicios previstos por la Constitución federal son retomados por los ordenamientos estatales, en los que se establece la participación del Estado en su prestación y, en caso necesario, su atención directa, generalmente ante la incapacidad del municipio para hacerse cargo de ellos.

También dentro de las constituciones locales se ratifica la capacidad de los ayuntamientos en la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamento, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. De este modo "... se otorga a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general".⁵⁶

Por lo general, las leyes orgánicas municipales incluyen un apartado específico para normar la prestación de los servicios públicos municipales, el cual los ayuntamientos se encargan de reglamentar.⁵⁷ Descriptivamente, estas leyes contienen:

- a) La facultad del municipio para hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos previstos en la Constitución local.
- b) La posibilidad de realizar convenios y acuerdos intermunicipales o con la entidad federativa con el propósito de brindar una mejor prestación de servicios.
- c) Los servicios susceptibles de ser concesionados, y los no concesionables (por ejemplo la seguridad pública, el tránsito y el alumbrado público), indicando previamente los de prestación directa por el municipio.

⁵⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), México, 1985.

⁵⁵María Álvarez Icaza, "Servicios públicos en el municipio", Brigitte Boehm de Lameiras (coord.), El municipio en México, El Colegio de Michoacán, México. 1987, p. 521.

⁵⁶G. Martínez Cabañas, op. cit., p. 155.

⁵⁷En México cada entidad federativa tiene una Ley Orgánica Municipal estructurada en forma distinta, por ello los elementos descritos corresponden a una visión genérica.



Asimismo, determina los procedimientos y requisitos de concesión, así como las causas de nulidad y cancelación de ésta.

d) La posibilidad de establecer la requisa de los bienes destinados a la prestación de servicios públicos si éstos son prestados en forma inadecuada e irregular.

e) Ratifica y establece las normas generales para la celebración entre municipios de convenios relativos a la prestación de servicios.⁵⁸

Esta función se hace explícita en el marco legal que envuelve la prestación de servicios públicos, que a continuación se señala:

LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios públicos juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña el gobierno, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. Por otra parte, la presentación de los servicios públicos se ha convertido en un arma de doble filo, si bien inicialmente, éstos formaban parte de un conjunto de mecanismos administrativos empleados por el gobierno para justificar su calidad de autoridad, hasta hoy en día parece que esta tendencia se ha revertido, debido fundamentalmente a que los servicios públicos son el hilo más delgado de la legitimidad gubernamental.

A decir verdad, los servicios públicos vistos como los resultados del que hacer estatal están siendo utilizados por los críticos neoconservadores para dismantelar al Estado. Sin embargo, antes de plantear la disputa ideológica en torno a la naturaleza -privada o pública- de los servicios públicos, es necesario definir su importancia.

Desde la doctrina jurídica, el servicio público es entendido como una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósitos de lucro -la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen espacial de derecho público.⁵⁹

⁵⁸Véase Martínez Cabañas, op. cit., pp. 145-167; Centro Nacional de Estudios Municipales, S.G., El municipio mexicano, México, Banobras-INAP, 1989, pp. 23-29.

⁵⁹Serra, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, T. I, 3a. ed. Porrúa, México, 1985, p. 773.



Otra definición nos menciona que "el servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión."⁶⁰

De acuerdo a las definiciones anteriores el servicio público surge como una respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son cubiertas por los ayuntamientos, a nivel municipal, a través de acciones y tareas que éstos llevan a cabo por la vía de la prestación de los servicios.

Es en el ámbito del derecho administrativo donde se han realizado los mayores esfuerzos por precisar una teoría de los servicios públicos. Sin embargo, al interior de esa rama del derecho se ubican diferentes definiciones de servicio público, que nos indican una falta de unidad en los criterios sobre esta materia.

Podemos agregar en torno a los servicios públicos que la doctrina jurídica los clasifica de diferentes maneras; sin embargo será suficiente con señalar la distinción entre servicio público propio y el servicio público impropio. El primero, corresponde a los servicios prestados de manera directa o indirecta por la administración pública para la satisfacción de necesidades públicas, el segundo, corresponde a aquel que satisface necesidades colectivas en forma más o menos continua pero no es la administración pública quien lo presta, sino que únicamente lo autoriza y regula.

Las principales características⁶¹ que deben tener los servicios públicos pueden ser expresadas de la siguiente manera:

1. Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
2. Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
3. Son permanentes, generales, regulares y continuos.
4. Su régimen especial lo rige el derecho público.
5. Satisfacen necesidades colectivas.
6. Son consecuencia de la vida comunitaria.

⁶⁰Glosario de Términos Administrativos, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1990, p. 146

⁶¹"Servicios Públicos Municipales", Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Manual no. 1, INAP-BANOBAS, México, 1989, p. 18.



7. Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
8. Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
9. Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Por lo anterior, se puede concluir que los servicios públicos deben ser continuos y fundamentados en reglamentos y normas expedidas por la autoridad correspondiente.

Una vez identificados los servicios públicos en su esencia, es pertinente destacar sus principales elementos,⁶² dentro de los cuales resaltan tres:

1. El órgano administrativo: de la prestación de los servicios públicos deberá tener a su cargo las funciones de planeación, organización, operación, vigilancia y mantenimiento de los servicios públicos. Será además, el responsable de que las concesiones se operen de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en el contrato correspondiente y en el caso del Estado que presten servicios públicos en el municipio lo hagan conforme a lo convenido.

Las principales funciones del órgano administrativo son:

- Plantear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratanto de cubrir las necesidades de la comunidad.
- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos (Bando de Policía y Buen Gobierno).
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la ley de ingresos municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.
- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipos destinados a la prestación de algún servicio público.

⁶²"La Administración de los Servicios Públicos Municipales", Guía Técnica no. 9, INAP, México, 1989, pp. 14-18.



- Realizar campañas de concientización para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.

2. El personal competente: es recomendable que en la prestación de un servicio público se cuente con personal calificado, cuyos conocimientos y aptitudes le permitan superar las dificultades y obstáculos derivados del cumplimiento de su trabajo.

La relación permanente que estos servidores públicos deben tener con la comunidad hacen necesario que su trabajo tenga que ser lo más eficiente posible, para ello, el adiestramiento y la capacitación son algunos de los mejores medios para lograrlo.

Con ese propósito, el ayuntamiento deberá vigilar que el personal se capacite promoviendo su asistencia a cursos o bien, buscando que especialistas y personal calificado proporcionen información y orientación técnica al personal municipal encargado de los diferentes servicios públicos.

3. Equipo, maquinaria y herramientas: para la prestación de los servicios públicos se requiere de ciertos instrumentos mínimos. La cantidad y calidad de éstos deberá estar en proporción a las condiciones y necesidades del municipio.

Antes de adquirir nuevos instrumentos es conveniente consultar con otros municipios donde se opere con ello o bien solicitar información a proveedores especializados, para tener conocimiento más preciso de su utilidad y rendimiento de acuerdo a las necesidades reales de cada municipio y cada servicio público.

Otro aspecto importante que debe ser desarrollado por las autoridades municipales es la identificación de los servicios públicos realmente necesarios y demandados por la comunidad. Para lograr lo anterior, se pueden considerar los siguientes factores:⁶³

1. El tipo de servicio y la urgencia con que se requiere.
2. Las necesidades reales que manifiesta la comunidad buscando calcular la magnitud de su prestación.
3. El crecimiento urbano municipal.
4. Estudio de costos de inversión y operación así como de las fuentes de financiamiento.

⁶³Mejía, José "Notas para el Estudio de la Administración Pública Estatal y Municipal en México", Documentos de Trabajo, CIDE, México, 1991, p. 71.



5. Análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento el servicio.
6. La relación del ayuntamiento con asesores técnicos, ya sea de los gobiernos estatal, federal o de instituciones especializadas.
7. La revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano.
8. La coordinación y apoyo de los gobiernos federal y estatal, del sector social y del sector privado.
9. De fundamental importancia será incluir el servicio en los programas de gobierno del ayuntamiento.

Por lo que corresponde a la clasificación de los servicios públicos, ésta es difícil porque en cada estado se tienen bases y criterios diferentes. En general, se clasifican de acuerdo a las necesidades⁶⁴ que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos, éstos se pueden clasificar en los siguientes, que atienden a necesidades:

- Necesidades prioritarias: son aquellas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente las de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda, y de educación.
- Necesidades de Desarrollo Urbano: son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado, de banquetas y pavimentación, de alineación, y nomenclatura de calles, de transporte urbano, de limpieza, panteones y rastros.
- Necesidades de Seguridad Pública: de una comunidad comprende la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto mutuo tanto, en lo individual como en lo colectivo, y sobre todo en lo relativo a sus pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de la comunidad.

Los servicios públicos que atienden tales necesidades son el de seguridad pública y tránsito, de rehabilitación penal y de bomberos.

- Necesidades Económicas: son aquellas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad, el servicio público típico de ésta es el de mercados (fijos y tianguis) y centros de abasto.

⁶⁴INAP-BANOBRAS, Op cit., p. 22.



- Necesidades de la Comunidad: en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos, ancianos y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social, centros cívicos, culturales.

MARCO LEGAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La presentación de los servicios públicos municipales como responsabilidad del ayuntamiento está señalada en las siguientes disposiciones jurídicas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado
Ley Orgánica Municipal o Código Municipal
Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 115, fracción III, de la carta magna señala que:

"Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

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

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

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, pueden participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo estado pueden asociarse o coordinarse para el mismo propósito.



D. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

Los ayuntamientos expiden reglamentos para prestación de servicios. Esto se fundamenta en la facultad reglamentaria especificada en las constituciones federal y estatal.

Usualmente la estructura y la composición de los reglamentos tienen una relación estrecha con la situación particular del municipio, sus condiciones contextuales (económicas, políticas, sociales, entre otros) y su capacidad administrativa.

Por lo general, los reglamentos identifican al órgano responsable de la operación de los servicios públicos (pudiendo ser más de uno), su forma de prestación (si ésta es directa, por organismo descentralizado, a través de alguna empresa paramunicipal, fideicomisos, concesión, convenios Estado-Municipio, o por asociación municipal), las obligaciones y los derechos de los usuarios, las formas de financiamiento y las sanciones e infracciones que se derivan del incumplimiento de las disposiciones establecidas en el reglamento respectivo.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos.

Los aspectos que contienen estos reglamentos son:

La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.

La forma de prestación del servicio público.

Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los usuarios.

La forma de financiamiento que se utilizará en la prestación del servicios.

Las causas que provocan las infracciones y sanciones para quienes no observen estos reglamentos.



Así como aquellos otros que el congreso del estado determine de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y territoriales de los municipios y con su capacidad administrativa y financiera.

La Ley Orgánica Municipal de cada Entidad Federativa generalmente contempla las principales formas de prestación mediante la cual los ayuntamientos han de cubrir dichos servicios. Dentro estas formas destacan las siguientes:

Directa: El ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.

Concesión: El ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo (total o parcial) de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato.

Convenio: Realizado entre el ayuntamiento y el Gobierno Estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.

Organismo Descentralizado: A través del establecimiento de un órgano administrativo se transfiere la prestación de un servicio hacia esa unidad con el propósito de desvincularla del resto de la administración municipal, aunque dicho órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto del ayuntamiento.

Empresa Paramunicipal: La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme.

Fideicomiso: Consiste en colocar un monto determinado de recursos financieros en una institución financiera la que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuáles se destinan a la prestación de un determinado servicio.

Asociación: Representa un modo de coordinación entre dos o más Ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular.

Si bien estas formas de prestación son las normalmente consideradas en las Leyes Orgánicas Municipales, jurídicamente la modalidad de prestación no se circunscribe a éstas. Ello permite al Ayuntamiento la implementación de formas no contempladas para cubrir los servicios, lo cual depende, naturalmente, de la capacidad de innovación, creatividad, capacidad de convocatoria, así como de recursos administrativos para llevarlas a la práctica.



B. Constitución Política del Estado

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del Estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la Fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero sí son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos. Del mismo modo se faculta a los municipios del estado, para coordinarse y asociarse entre sí, previo acuerdo entre sus respectivos ayuntamientos y con sujeción a las leyes locales.

C. Ley Orgánica Municipal

Esta Ley es expedida por la legislatura del estado, en ella se enumeran aquellos servicios de carácter público municipal, de acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional, y se establecen las bases para su organización y funcionamiento. En esta ley también se contempla la integración de una comisión entre los regidores, con el objeto de cuidar y vigilar el funcionamiento de los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos municipales.

En algunos estados, las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos señalados en el artículo 115 constitucional, incluyen los siguientes:

- Estacionamientos
- Registro civil
- Centros deportivos
- Obras de ornato
- Transportes
- Asistencia social
- Servicio médico de urgencias
- Conservación de poblados



E) Bandos de policía y buen gobierno

En la propuesta del esquema de contenidos para los bandos de policía y buen gobierno presentada por el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) se prevé la existencia de un capítulo relativo a los servicios públicos, otro a las concesiones, y uno más a las obras públicas.⁶⁵

La prestación de los servicios públicos enunciados permite la inclusión de otros y/o la omisión de algunos de ellos dependiendo de la particularidad municipal no es, evidentemente, la función única del gobierno local, pero si representa uno de los rubros fundamentales que sustentan la relación comunidad-ayuntamiento y es, quizá, la muestra más objetiva de la articulación social en este nivel de gobierno. Paralelamente, la eficacia y eficiencia con las que el ayuntamiento cubre los servicios públicos a la comunidad son la "cara visible" de la administración municipal y es materia de emisión de juicios y evaluación de la gestión en su totalidad.

En síntesis, el municipio como institución de gobierno local representante del interés comunitario ante los niveles superiores de gobierno ejerce un rol multifacético, entre sus principales funciones está, por un lado, su actuación como la correa de transmisión entre la dinámica comunitaria y las orientaciones del régimen político y administrativo; y por otro lado funge como aparato de gobierno tomador de decisiones e instrumentador de respuestas a problemas locales.

CRITERIOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los criterios⁶⁶ que constituyen un aspecto importante para la prestación de los servicios públicos son:

Criterio Orgánico: que sustenta la creación de la organización para cumplir con el cometido de la prestación de los servicios públicos (unidad administrativa de los servicios públicos).

Criterio Material: que produce un resultado concreto por la actividad de interés general que realiza la administración pública al tener a su cargo la prestación del servicio público.

⁶⁵CNEM, op. cit., pp. 193-194.

⁶⁶INAP-BANOBRAS, Op cit., p. 19



B. Constitución Política del Estado

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del Estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la Fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero sí son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos. Del mismo modo se faculta a los municipios del estado, para coordinarse y asociarse entre sí, previo acuerdo entre sus respectivos ayuntamientos y con sujeción a las leyes locales.

C. Ley Orgánica Municipal

Esta Ley es expedida por la legislatura del estado, en ella se enumeran aquellos servicios de carácter público municipal, de acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional, y se establecen las bases para su organización y funcionamiento. En esta ley también se contempla la integración de una comisión entre los regidores, con el objeto de cuidar y vigilar el funcionamiento de los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos municipales.

En algunos estados, las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos señalados en el artículo 115 constitucional, incluyen los siguientes:

- Estacionamientos
- Registro civil
- Centros deportivos
- Obras de ornato
- Transportes
- Asistencia social
- Servicio médico de urgencias
- Conservación de poblados



Así como aquellos otros que el congreso del estado determine de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y territoriales de los municipios y con su capacidad administrativa y financiera.

La Ley Orgánica Municipal de cada Entidad Federativa generalmente contempla las principales formas de prestación mediante la cual los ayuntamientos han de cubrir dichos servicios. Dentro estas formas destacan las siguientes:

Directa: El ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.

Concesión: El ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo (total o parcial) de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato.

Convenio: Realizado entre el ayuntamiento y el Gobierno Estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.

Organismo Descentralizado: A través del establecimiento de un órgano administrativo se transfiere la prestación de un servicio hacia esa unidad con el propósito de desvincularla del resto de la administración municipal, aunque dicho órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto del ayuntamiento.

Empresa Paramunicipal: La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme.

Fideicomiso: Consiste en colocar un monto determinado de recursos financieros en una institución financiera la que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuáles se destinan a la prestación de un determinado servicio.

Asociación: Representa un modo de coordinación entre dos o más Ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular.

Si bien estas formas de prestación son las normalmente consideradas en las Leyes Orgánicas Municipales, jurídicamente la modalidad de prestación no se circunscribe a éstas. Ello permite al Ayuntamiento la implementación de formas no contempladas para cubrir los servicios, lo cual depende, naturalmente, de la capacidad de innovación, creatividad, capacidad de convocatoria, así como de recursos administrativos para llevarlas a la práctica.



D. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

Los ayuntamientos expiden reglamentos para prestación de servicios. Esto se fundamenta en la facultad reglamentaria especificada en las constituciones federal y estatal.

Usualmente la estructura y la composición de los reglamentos tienen una relación estrecha con la situación particular del municipio, sus condiciones contextuales (económicas, políticas, sociales, entre otros) y su capacidad administrativa.

Por lo general, los reglamentos identifican al órgano responsable de la operación de los servicios públicos (pudiendo ser más de uno), su forma de prestación (si ésta es directa, por organismo descentralizado, a través de alguna empresa paramunicipal, fideicomisos, concesión, convenios Estado-Municipio, o por asociación municipal), las obligaciones y los derechos de los usuarios, las formas de financiamiento y las sanciones e infracciones que se derivan del incumplimiento de las disposiciones establecidas en el reglamento respectivo.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos.

Los aspectos que contienen estos reglamentos son:

La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.

La forma de prestación del servicio público.

Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los usuarios.

La forma de financiamiento que se utilizará en la prestación del servicios.

Las causas que provocan las infracciones y sanciones para quienes no observen estos reglamentos.



- Necesidades de la Comunidad: en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos, ancianos y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social, centros cívicos, culturales.

MARCO LEGAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La presentación de los servicios públicos municipales como responsabilidad del ayuntamiento está señalada en las siguientes disposiciones jurídicas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado
Ley Orgánica Municipal o Código Municipal
Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 115, fracción III, de la carta magna señala que:

"Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

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

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

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, pueden participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo estado pueden asociarse o coordinarse para el mismo propósito.



- Necesidades de la Comunidad: en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos, ancianos y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social, centros cívicos, culturales.

MARCO LEGAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La presentación de los servicios públicos municipales como responsabilidad del ayuntamiento está señalada en las siguientes disposiciones jurídicas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado
Ley Orgánica Municipal o Código Municipal
Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 115, fracción III, de la carta magna señala que:

"Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

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

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

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, pueden participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo estado pueden asociarse o coordinarse para el mismo propósito.



B. Constitución Política del Estado

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del Estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la Fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero sí son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos. Del mismo modo se faculta a los municipios del estado, para coordinarse y asociarse entre sí, previo acuerdo entre sus respectivos ayuntamientos y con sujeción a las leyes locales.

C. Ley Orgánica Municipal

Esta Ley es expedida por la legislatura del estado, en ella se enumeran aquellos servicios de carácter público municipal, de acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional, y se establecen las bases para su organización y funcionamiento. En esta ley también se contempla la integración de una comisión entre los regidores, con el objeto de cuidar y vigilar el funcionamiento de los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos municipales.

En algunos estados, las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos señalados en el artículo 115 constitucional, incluyen los siguientes:

- Estacionamientos
- Registro civil
- Centros deportivos
- Obras de ornato
- Transportes
- Asistencia social
- Servicio médico de urgencias
- Conservación de poblados



Así como aquellos otros que el congreso del estado determine de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y territoriales de los municipios y con su capacidad administrativa y financiera.

La Ley Orgánica Municipal de cada Entidad Federativa generalmente contempla las principales formas de prestación mediante la cual los ayuntamientos han de cubrir dichos servicios. Dentro estas formas destacan las siguientes:

Directa: El ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.

Concesión: El ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo (total o parcial) de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato.

Convenio: Realizado entre el ayuntamiento y el Gobierno Estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.

Organismo Descentralizado: A través del establecimiento de un órgano administrativo se transfiere la prestación de un servicio hacia esa unidad con el propósito de desvincularla del resto de la administración municipal, aunque dicho órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto del ayuntamiento.

Empresa Paramunicipal: La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme.

Fideicomiso: Consiste en colocar un monto determinado de recursos financieros en una institución financiera la que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuáles se destinan a la prestación de un determinado servicio.

Asociación: Representa un modo de coordinación entre dos o más Ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular.

Si bien estas formas de prestación son las normalmente consideradas en las Leyes Orgánicas Municipales, jurídicamente la modalidad de prestación no se circunscribe a éstas. Ello permite al Ayuntamiento la implementación de formas no contempladas para cubrir los servicios, lo cual depende, naturalmente, de la capacidad de innovación, creatividad, capacidad de convocatoria, así como de recursos administrativos para llevarlas a la práctica.



D. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

Los ayuntamientos expiden reglamentos para prestación de servicios. Esto se fundamenta en la facultad reglamentaria especificada en las constituciones federal y estatal.

Usualmente la estructura y la composición de los reglamentos tienen una relación estrecha con la situación particular del municipio, sus condiciones contextuales (económicas, políticas, sociales, entre otros) y su capacidad administrativa.

Por lo general, los reglamentos identifican al órgano responsable de la operación de los servicios públicos (pudiendo ser más de uno), su forma de prestación (si ésta es directa, por organismo descentralizado, a través de alguna empresa paramunicipal, fideicomisos, concesión, convenios Estado-Municipio, o por asociación municipal), las obligaciones y los derechos de los usuarios, las formas de financiamiento y las sanciones e infracciones que se derivan del incumplimiento de las disposiciones establecidas en el reglamento respectivo.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos.

Los aspectos que contienen estos reglamentos son:

La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.

La forma de prestación del servicio público.

Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los usuarios.

La forma de financiamiento que se utilizará en la prestación de los servicios.

Las causas que provocan las infracciones y sanciones para quienes no observen estos reglamentos.



E) Bandos de policía y buen gobierno

En la propuesta del esquema de contenidos para los bandos de policía y buen gobierno presentada por el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) se prevé la existencia de un capítulo relativo a los servicios públicos, otro a las concesiones, y uno más a las obras públicas.⁶⁵

La prestación de los servicios públicos enunciados permite la inclusión de otros y/o la omisión de algunos de ellos dependiendo de la particularidad municipal no es, evidentemente, la función única del gobierno local, pero sí representa uno de los rubros fundamentales que sustentan la relación comunidad-ayuntamiento y es, quizá, la muestra más objetiva de la articulación social en este nivel de gobierno. Paralelamente, la eficacia y eficiencia con las que el ayuntamiento cubre los servicios públicos a la comunidad son la "cara visible" de la administración municipal y es materia de emisión de juicios y evaluación de la gestión en su totalidad.

En síntesis, el municipio como institución de gobierno local representante del interés comunitario ante los niveles superiores de gobierno ejerce un rol multifacético, entre sus principales funciones está, por un lado, su actuación como la correa de transmisión entre la dinámica comunitaria y las orientaciones del régimen político y administrativo; y por otro lado funge como aparato de gobierno tomador de decisiones e instrumentador de respuestas a problemas locales.

CRITERIOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los criterios⁶⁶ que constituyen un aspecto importante para la prestación de los servicios públicos son:

Criterio Orgánico: que sustenta la creación de la organización para cumplir con el cometido de la prestación de los servicios públicos (unidad administrativa de los servicios públicos).

Criterio Material: que produce un resultado concreto por la actividad de interés general que realiza la administración pública al tener a su cargo la prestación del servicio público.

⁶⁵CNEM, op. cit., pp. 193-194.

⁶⁶INAP-BANOBRAS, Op cit., p. 19



Criterio Jurídico: que condiciona la existencia de un servicio público y su prestación, siempre y cuando la actividad correspondiente se lleve a cabo de acuerdo a un régimen jurídico especial, obligación constitucional de prestar ciertos servicios públicos y forma de prestarlos.

Criterio Técnico: que hace referencia al procedimiento específico que requiere la prestación del servicio público como un medio para satisfacer necesidades colectivas o generales, los recursos técnicos por la especialización de los servicios públicos.

Los factores derivados de los criterios de la prestación de los servicios públicos son:

- La organización y vinculación de los elementos disponibles para la prestación de los servicios públicos.
- La determinación de procesos y procedimientos específicos para realizar las actividades concretas que requiere la prestación de los servicios públicos.
- La base jurídico-administrativa que garantice la efectiva prestación de los servicios públicos.
- Los instrumentos y mecanismos para alcanzar propósitos y objetivos en la satisfacción de necesidades sociales.
- Constituyendo el fundamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios públicos a la comunidad.

Tales principios básicos⁶⁷ son:

- **Principio de Generalidad:** establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre y cuando lo haga de conformidad con las normas vigentes que los regulan.
- **Principio de Uniformidad o Igualdad:** significa que todos los habitantes reciben la prestación de un servicio público en igualdad de condiciones.
- **Principio de Continuidad:** indica que la prestación de los servicios públicos no deben interrumpirse, su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas a través del tiempo.

⁶⁷INAP-BANOBRAS, Op cit., p. 20.



- **Principios de Legalidad:** dispone que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva, la prestación correspondiente se opera conforme a reglas claras y precisas conocidas por la propia comunidad beneficiada.

- **Principios de Obligatoriedad:** se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades encaminadas de prestar los servicios públicos, en tanto responsables política y administrativamente ante la comunidad.

- **Principio de Persistencia:** a la circunstancia de que los servicios públicos tienen que satisfacer tanto necesidades nuevas como necesidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la comunidad.

- **Principio de Equidad:** significa que la prestación de los servicios públicos se lleva a cabo sin tener un fin de lucro, sin embargo, su mantenimiento requiere de ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero que cubran adecuadamente tales gastos en forma equitativa.

- **Principio de Adaptación:** de los servicios públicos considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio acorde con el desarrollo social.

De acuerdo con la legalidad y legitimidad⁶⁶ que constituyen los pilares de la acción municipal, aunado a los anteriores factores, toda propuesta de prestación de servicios públicos debe considerar los siguientes principios básicos:

- **Eficiencia:** búsqueda de la optimización en el uso de los recursos disponibles.

- **Previsión:** dar cuenta de las condiciones existentes y su pasado, a fin de visualizar la ocurrencia de la trayectoria natural y sus tendencias.

- **Orden:** asegurar el proceso deductivo de la acción, partir de lo general a lo particular, de lo estratégico a lo operativo, de lo global a lo específico.

- **Unidad:** la interacción de los sectores económicos, sociales y administrativos debe guiarse por normas generales que integren de manera coherente, sus distintas actividades en torno a un proyecto coordinado de municipios.

⁶⁶R. Del Castillo y M. Hernández, "Formas para la prestación de los servicios Públicos Municipales", Documento de Trabajo, no. 16, CIDE, México, 1994, p. 33.



ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La prestación de los servicios públicos implica una ardua tarea de los ayuntamientos, cuya realización va a estar dada en función de los elementos y recursos con los que cuentan.

Los tres principales elementos que intervienen en la administración de un servicio público son:

ÓRGANO RESPONSABLE Tomando en cuenta las formas de administración y financiamiento de los servicios públicos, el ayuntamiento deberá crear un órgano de la administración municipal que sea responsable de la prestación de los servicios públicos y que podrá denominarse dirección, departamento u oficina de servicios públicos.

Esta unidad deberá tener a su cargo las funciones de planeación, organización, operación, vigilancia y mantenimiento de los servicios públicos. Será, además, la responsable de que las concesiones se opere de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en el contrato correspondiente y, en el caso de convenios, vigilará que las dependencias del estado que presten servicios en el municipio lo hagan conforme a lo convenido.

Es muy importante que exista esta unidad administrativa, ya que así se organizará y controlará mejor la administración de los servicios públicos; por consiguiente, se logrará un ahorro máximo de gastos de administración y se evitará la dispersión de responsabilidades entre las diversas dependencias de la administración municipal.

Las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar son las siguientes:

Planear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.

Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.

Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.

Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la Ley de Ingresos Municipales.



Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinados a la prestación de servicios públicos.

Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipos destinados a la prestación de algún servicio público.

Realizar campañas de concientización para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.

PERSONAL COMPETENTE es recomendable que la prestación de un servicio público se encuentre con personal calificado, cuyos conocimientos y aptitudes le permitan superar las dificultades y obstáculos derivados del cumplimiento de su trabajo.

La relación permanente que estos servidores públicos deben tener con la comunidad hace necesario que su trabajo tenga que ser lo más eficiente posible; para ello, el adiestramiento y la capacitación son unos de los mejores medios para lograrlo.

Con ese propósito, el ayuntamiento deberá vigilar que el personal se capacite promoviendo su asistencia a cursos o bien, buscando que especialistas y personal encargado de los diferentes servicios públicos.

EQUIPO, MAQUINARIA Y HERRAMIENTAS para la prestación de los servicios públicos se requiere de ciertos instrumentos mínimos, como son: equipo, maquinaria y herramientas. La cantidad y calidad de éstos deberá en proporción a las condiciones y necesidades del municipio.

Antes de adquirir nuevos instrumentos es conveniente consultar con otros municipios donde se opere con ellos, o bien solicitar información a proveedores especializados, necesidades reales de cada municipio y de cada servicio público.

El buen cuidado, conservación y mantenimiento del equipo prolonga más su funcionamiento y evita desgastes prematuros en sus mecanismos.

FORMAS DE ADMINISTRACIÓN

Para contar con una amplia gama de alternativas que se ajusten a las necesidades propias de los ayuntamientos, las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:



ADMINISTRACIÓN DIRECTA esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que significa que éstos, cuentan con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de dichos servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, conservación y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales.

El ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la convivencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público municipal.

CONCESIÓN

La concesión es un contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Por lo que respecta a esta forma de administración se puede decir que intervienen dos partes: por un lado, las autoridades municipales y, por otro, la empresa o persona física que se encargará de proporcionar el servicio público. Generalmente, las concesiones se formalizan mediante la firma de un contrato.

Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

La adjudicación se hace a través de licitaciones públicas mediante convocatorias.

La determinación clara del servicio que se concesiona.

La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.

Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.

La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.



Sanciones a que el concesionario se hará acreedor, cuando haya irregularidades en la prestación del servicio.

Régimen especial al que se sujeta la concesión y el concesionario.

La exposición de los casos en que se declara un servicio como causa de utilidad pública.

Una vez que el ayuntamiento haya concesionado un servicio público tiene la facultad de realizar cambios a los términos de la concesión y puede supervisar y evaluar su funcionamiento, convirtiéndose así en el asesor del concesionario.

En esta forma de administración, el ayuntamiento se concreta a establecer las normas y lineamientos en base a los cuales se otorga la concesión y se regula el funcionamiento del servicio.

Cabe hacer la aclaración de que la forma de organización interna del concesionario para prestar un servicio queda fuera de la administración municipal, afectándola solamente en aquellos casos en que no sean respetados los términos y condiciones de la concesión o no se satisfagan las necesidades colectivas.

COLABORACIÓN: la prestación de un servicios público por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración servicios públicos, como son:

Cuando el tiempo de la concesión exceda el trienio del ayuntamiento, y

comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

CONVENIOS ESTADO-MUNICIPIO: Cuando los municipios no tengan los suficientes recursos técnicos y financieros para prestar los servicios públicos, los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno de su estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos, todo ello de acuerdo a las disposiciones contenidas en la constitución política estatal y en la Ley Orgánica municipal.



Mediante los convenios el municipio puede transferir, parcial o totalmente, sus facultades para la prestación de un servicio público al gobierno del estado o bien, pueden establecer la participación concurrente del estado y del municipio.

Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:

Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

Que el convenio nunca exceda al periodo legal del ayuntamiento en fusiones.

La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.

La autorización del congreso local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

Bajo esta línea, el convenio deberá establecer las bases de coordinación entre los municipios y las dependencias o entidades del gobierno estatal, que tengan a su cargo la prestación de dicho servicio público.

ASOCIACIÓN MUNICIPAL: Consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público.

El propósito de la asociación municipal es lograr que los ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, concierten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

Esta forma de administración de los servicios públicos deberá obedecer a las necesidades del equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades pueden sobrepasar las capacidades de infraestructura urbana de los centros de población y la capacidad financiera o técnica de los gobiernos municipales.

Para la asociación municipal es recomendable lo siguiente.

La voluntad expresa y clara de los ayuntamientos para asociarse.

Acordar en sesión de cabildo las bases de la asociación y el tipo de servicio o servicios públicos a prestarse de esta forma.



Informar y conocer la opinión del gobierno del estado y de la legislatura correspondiente.

Firmar una carta constitutiva de la asociación municipal que contenga los deberes y obligaciones de cada municipio.

FORMAS DE FINANCIAMIENTO: La prestación de los servicios representa un gasto para el ayuntamiento y un costo que, ante las condiciones reales de las haciendas públicas municipales, difícilmente puede ser gratuita. Además, los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente.

Por lo tanto, es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos, de manera que se utilicen adecuadamente, eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

Tomando en consideración que un servicio público difícilmente puede ser gratuito, se identifican a continuación las principales fuentes de financiamiento:

CUOTAS Y TARIFAS: Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal.

Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximas y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.

Las cuotas y tarifas se encuentran establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

Generalmente, las cuotas y tarifas de los servicios públicos no son suficientes para cubrir el costo total de su prestación; para ello, se debe complementar con ingresos propios de la hacienda municipal como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y por financiamientos extraordinarios como son créditos y subsidios.

CRÉDITOS: Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público.

En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de un fuerte desembolso de recursos.



Es de todos conocida la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.

En esos casos se debe solicitar la asesoría de los especialistas del gobierno del estado en cuestiones de crédito y urbanismo y la de asesores bancarios que cumplen funciones de extensión e información a los municipios.

SUBSIDIOS: otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real son los subsidios, los cuales, de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal conceden para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentra comprendidas en el presupuesto de egresos de cada estado.

Las condiciones y los términos para obtener un subsidio dirigido a la prestación de los servicios públicos están señalados en la legislación fiscal de cada estado y en los convenios estado-municipio que en cada entidad federativa se hayan establecido.

SISTEMA ACTUAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Ante la creciente necesidad de eficientar la labor administrativa y el otorgamiento de servicios a la población a raíz de las tesis contemporáneas que buscan limitar el accionar del Estado y permitirle a la sociedad el desarrollo de nuevos mecanismos que permitan satisfacer sus crecientes y complejas demandas surge la posibilidad de descentralizar y privatizar los servicios que presta el Estado tanto a nivel federal como municipal.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Desde la primera mitad de la década de los noventa, la descentralización se ha convertido para los especialistas de la administración pública, en la posibilidad real de identificar ciertas tendencias en los que permitan crear escenarios viables en la búsqueda del anhelado Desarrollo Nacional.

Sergio Boisier identifica cuatro megatendencias que favorecen la descentralización, mismas que pueden resumirse en:



1) La revolución científica y tecnológica como un fenómeno que, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte, esta produciendo un nuevo paisaje industrial que provoca una economía difusa, cuyas características esenciales son: el quiebre del sindicalismo de gran escala, la preeminencia de los insumos de conocimiento, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de descentralización y desconcentración 2) el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza verdaderamente trans-ideológica; 3) hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil por mayores espacios de autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia). Tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de autogobierno y de autorepresentación; 4) hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra magatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización; una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una nueva esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación.⁶⁹

Más adelante, Boisier señala que la descentralización es reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado (son autónomos). Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

La "descentralización" puede verse desde un óptica parcial circunscrito a procesos administrativos, normativos y técnicos. Sin embargo esta versión resulta incompleta, pues la conceptualización amplia de la descentralización con trasfondo eminentemente político implica un cambio cualitativo donde el tema del poder se coloca en el centro del debate.⁷⁰

Algunos especialistas sobre esta materia reconocen comúnmente seis diferentes formas de descentralización gubernamental: 1) descentralización administrativa o desconcentración, 2) descentralización política o devolución, 3) delegación a agencias autónomas,

⁶⁹Boisier, Sergio, "La descentralización: un Tema Difuso y Confuso", en Dieter Nohlen, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur, Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991, pp.25.

⁷⁰Justamente aquí cabría detenerse en una reflexión en torno a la llamada tesis de congruencia, la cual ampara el incremento de la descentralización con la democracia.



4) delegación a organizaciones paralelas o desburocratización, 5) privatización, y 6) autogestión o cogestión.⁷¹ La descentralización como transparencia de facultades legales administrativas a organismos situados más próximamente a la comunidad, implica reconocer también la forma de organización de las diferentes asociaciones civiles o no civiles para lograr un punto óptimo de trabajo entre el gobierno y éstas.

En otras palabras, gobernar para la sociedad en un conjunto implica hacerse cargo de la limitada representatividad de las organizaciones sociales y políticas y dar cabida a múltiples formas de agregación social de las religiosas hasta las deportivas, desde las más formales hasta las más informales, gobernar para todos los ciudadanos, cuya mayoría no pertenece ni se siente representada por las organizaciones más salientes. Está cuestión pone en el marco de análisis otro problema del campo popular: la democratización interna de las mismas organizaciones sociales y políticas.⁷²

La descentralización como proceso,⁷³ se ha dicho, representa una profunda redistribución del poder con auténtica participación popular, en este mismo

⁷¹BARRIOS, Sonia. Realidades y Mitos de la Descentralización Gubernamental, en Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, no. 4, septiembre-diciembre de 1984, Ed. Ateneo, Caracas Venezuela, pp. 170-171.

⁷²CORAGGIO José. Las Dos Corrientes de Descentralización en América Latina, en Cuadernos del CLAEH, no. 56, Montevideo Uruguay, mayo de 1991.

⁷³Una propuesta interesante de la descentralización como proceso ha sido ofrecida por Jordi Borja: "Cinco pasos consecutivos aparecen imposibles de eludir si se aspira a instrumentar un proceso descentralizador ordenado y eficaz. Los referidos pasos serían: 1) definición del marco legal que entiende todo el programa de traspaso efectivo de poder desde el estado central a los organismos administrativos o territoriales descentralizados; 2) Definición de la organización territorial o el ente administrativo básico que se va a constituir en receptor del proceso de transferencia de autonomía decisional, de modo que, en el futuro, no queden dudas sobre sus límites geográficos o jurisdiccionales; 3) Definición de las competencias y funciones del organismo receptor y cuáles serían las atribuciones globales que restan a cargo de la instancia incorporada al gobierno central, 4) El conjunto de procedimientos técnicos necesarios para implementar la transferencia de poderes, lo que incluye los diferentes pasos acotados temporalmente a seguir a fin de hacer exitoso el proceso y el nuevo modelo organizativo a adoptar en la entidad receptora de los poderes transferidos por el Estado central; 5) Los lineamientos consensados de organización política y el modelo de participación popular adoptado para legitimar el proceso de descentralización. Ello puede obligar a celebrar tanto reformas constitucionales (como autonomizar municipios o crear nuevas entidades institucionales intermedias) como a organizar una nueva extensa trama de mecanismos de consulta e intervención directa de la población involucrada en torno al ente descentralizado "Véase Borja Jordi "Descentralización y



sentido, descentralizar es ampliar la base del sistema de toma de decisiones, acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los residentes en provincias y municipios en las acciones que los involucren y dotar de capacidad plena de gestión al poder local para la búsqueda de soluciones a los profundos efectos negativos derivados de la crisis.

Tres dimensiones de descentralización pueden darse en combinación: la descentralización administrativa cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público: por ejemplo, empresas públicas descentralizadas. La descentralización es territorial, cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, por ejemplo, consejos regionales de desarrollo. La descentralización es política, cuando reconoce competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado.

Partiendo de estas definiciones, se pueden diferenciar: una descentralización o desconcentración administrativa y/o de servicios públicos, con diferentes niveles de autonomía de las entidades desconcentradas; una descentralización de la planificación del desarrollo; y una descentralización político-administrativa, que implica la delegación por parte del Estado central de competencias a organismos políticos electos por voto popular, que tienen un ámbito jurisdiccional en un territorio determinado.⁷⁴

Otros autores han identificado seis diferentes formas de descentralización gubernamental: 1) descentralización administrativa o desconcentración, 2) descentralización política o devolución, 3) delegación a agencias autónomas, 4) delegación a organizaciones paralelas o desburocratización, 5) privatización, y 6) autogestión o cogestión.⁷⁵

Participación Ciudadana", IEAL, Madrid, 1987, en Rofman, Alejandro "El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo, Perspectivas", en Documentos Claves del CLAD, Caracas, 1989, p.22.

⁷⁴Noite, Detlef, "Procesos de Descentralización en América Latina: un enfoque comparativo", en Dieter Nohlen, op. cit., p.75.

⁷⁵Barrios, Sonia, "Realidades y Mitos de la Descentralización Gubernamental", en: Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, no. 4, septiembre-diciembre de 1984, editorial Ateneo, Caracas, Venezuela, pp. 170-171.



La descentralización como proceso,⁷⁶ se ha dicho, representa una profunda redistribución del poder con auténtica participación popular, en este mismo sentido, descentralizar es ampliar la base del sistema de toma de decisiones, acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los residentes en provincias y municipios en las acciones que los involucren y dotar de capacidad plena de gestión al poder local para la búsqueda de soluciones a los profundos efectos negativos derivados de la crisis.

En este último espacio de gobierno, es en donde mayores oportunidades encontramos de poner en práctica dicha herramienta permitiéndole al funcionario municipal crear mecanismos alternativos en la prestación de servicios municipales.

⁷⁶Una propuesta interesante de la descentralización como proceso ha sido ofrecida por Jordi Borja: "Cinco pasos consecutivos aparecen imposibles de eludir si se aspira a instrumentar un proceso descentralizador ordenado y eficaz. Los referidos pasos serían: 1) Definición del marco legal que entiende todo el programa de traspaso efectivo de poder desde el estado central a los organismos administrativos o territoriales descentralizados; 2) Definición de la organización territorial o el ente administrativo básico que se va a constituir en receptor del proceso de transferencia de autonomía decisional, de modo que, en el futuro, no queden dudas sobre sus límites geográficos o jurisdiccionales, 3) Definición de las competencias y funciones del organismo receptor y cuáles serían las atribuciones globales que están a cargo de la instancia incorporada al gobierno central; 4) El conjunto de procedimientos técnicos necesarios para implementar la transferencia de poderes, lo que incluye los diferentes pasos acotados temporalmente a seguir a fin de hacer exitoso el proceso y el nuevo modelo organizativo a adoptar en la entidad receptora de los poderes transferidos por el Estado central; 5) Los lineamientos consensados de organización política y el modelo de participación popular adoptado para legitimar el proceso de descentralización. Ello puede obligar a celebrar tanto reformas constitucionales (como autonomizar municipios o crear nuevas entidades institucionales intermedias) como a organizar una extensa trama de mecanismos de consulta e intervención directa de la población involucrada en torno al ente descentralizado. Véase Borja Jordi "Descentralización y Participación ciudadana", IEAL, Madrid, 1987, en Rofman, Alejandro "El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo, Perspectivas", en documentos Claves del CLAD, Caracas, 1989, p. 22.



LA PRIVATIZACIÓN, UNA ALTERNATIVA DE COBERTURA AL SISTEMA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Ante esta efervescencia privatizadora en el nivel federal, los estados así como los municipios (en estos últimos en especial aquellos con mayor desarrollo económico, de corte urbano y de elevada necesidad de satisfacer las necesidades) han considerado la posibilidad de implementar la privatización no como la venta de entidades (Empresas Públicas) sino más bien en el renglón de servicios que históricamente provee el municipio como una concesión, traspaso o co-inversión con la Iniciativa Privada como una alternativa ante el constante problema del municipio mexicano: La escasez de recursos.

Como cualquier política pública la privatización goza de fuerzas a favor que le han permitido ingresar en los escenarios políticos nacionales, las fuerzas en pro de la privatización más significativas son:⁷⁷

- 1) Pragmáticos
- 2) Partidistas
- 3) Comerciales

Los primeros se caracterizan por ser aquellos individuos preocupados por el uso eficiente y racional de los recursos públicos, los segundos, son aquellos partidos políticos que enarbolan tanto en sus principios como en sus discursos el fomento al mercado y la limitada participación del Estado en la economía, y los terceros son aquellos sectores empresariales preocupados por la eventual competencia desleal que crea el Estado al ofrecer de manera distinta.

Los éxitos de los programas de privatización comenzaron a exportarse al mundo en donde de manera gradual los países menos industrializados los han retomado de manera diferente.

Es casi una demanda generalizada entre el ámbito municipal que la escasez de recursos siempre será mayor no importando su monto. Ante la incertidumbre del funcionario municipal en materia financiera, busca diversas formas de lograr eficientar los recursos y en el mejor de los casos lograr un ahorro de los mismos.

⁷⁷ Si bien no son todas las fuerzas más importantes a favor de la privatización si son las que mayor impacto han tenido en aquellos países donde se ha puesto en práctica. Para un estudio detallado de las fuerzas a favor de la privatización, véase el texto de Savas E. S. Privatización: La clave de un Gobierno Mejor. Edit. Genika, 1989. México.



Con la creciente demanda de servicios por parte de la población en un municipio, muchas veces y en la mayoría de los casos producto de los flujos migratorios que vienen a desarrollar nuevos polos de asentamientos humanos, los funcionarios se encuentran ante una opción: Privatizarlos.

Bajo el estudio hecho por (Donahue 1989), se encontró que la decisión principal que permite a los funcionarios de decidir privatizar un servicio es la disminución de los costos, el elevar su calidad y cobertura, y la eventual eficiencia en la prestación por parte de los particulares, en el mismo se recalca que de 18 servicios prestados directamente por los gobiernos locales los funcionarios estarían dispuestos a privatizar 11.⁷⁸

Ante esta tónica de ideas por decidir privatizar algún servicio es menester considerar estratégicamente la praxis administrativa mediante los siguientes cuestionamientos:

¿qué condiciones se requieren?, es decir, ¿cómo y cuando hacerlo?, ¿qué objetivo-ventaja puede traerle al municipio y por supuesto a la población?.

La primer interrogante de ¿qué condiciones se requieren para privatizar un servicio? es la siguiente:

1) Que las demandas de servicios por parte de la población sean tales que los funcionarios vía un diagnóstico denoten que el municipio como tal es incapaz de proveerlos satisfactoriamente. Esto es posible haciendo una serie de relaciones entre ingresos propios ver sus egresos por costo de servicios, rentabilidad del servicio, crecimiento del mismo, y enfrentar sobre todo infraestructura propia con cantidad, calidad y cobertura del servicio a proveer esta última relación permite los funcionarios responsables analizar si la infraestructura actual es suficiente y en caso negativo relacionarlo con sus finanzas a efecto de poder proyectar a futuro la posibilidad de incrementar la infraestructura que si es adversa esta última poder pensar en alternativas de prestación.

2) Que el Ayuntamiento sea capaz de distinguir firmas privadas entre la sociedad capaces de erogar tal magnitud de recursos previo acuerdo en la prestación de algún servicio u obra. En este punto se debe hacer énfasis en el tipo de firma a contratar, poniendo especial atención en su experiencia en el ramo, capacidad de cobertura en presente y a futuro, posibilidades de inversión en la región de la misma y tiempos en el que dure su contratación (esto para fines legales).

⁷⁸Op Cit. Donahue, John. pp. 137-138.



3) Que el destinatarios del servicio u obra en cuestión esté dispuesto a pagarlo o en su defecto que el Ayuntamiento financie parte de la prestación del servicio o en el todo caso el municipio cubra su totalidad.

Como estas primeras condiciones el Ayuntamiento ya puede estar en posibilidad de prever una eventual privatización, y puede estar en posibilidad de pensar estrategias para implementarlo.

En segundo término, el Ayuntamiento debe considerar un "perfil de prestador" del servicio, con la inclusión de las siguientes variables a considerar:

- 1) Capacidad de infraestructura del prestador.
- 2) Conocimiento del prestador del servicio u obra en cuestión.
- 3) Análisis financiero de la modalidad de pago del servicio (Si la cuota es igual a pagar por toda la población ó, si se estratifica por zonas de ingreso para establecer cuotas).⁷⁹
- 4) Capacidad de cobertura.
- 5) Calidad de durabilidad.
- 6) Impacto entre la población.

Con la contemplación de estas variables básicas es posible llegar a realizar un concurso convocado a firmas privadas a que lleven a cabo el servicio, a efectos de tener diversas alternativas al momento de elegir a la organización que proveerá el servicio.

Otro camino escasamente explorado para conseguir resultados satisfactorios es precisamente la organización y participación de la ciudadanía para hacerla copartcipe de la responsabilidad de mejoras comunitarias.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

En la actualidad a nadie le parece extraño escuchar hablar de cambio y modificación de las estructuras sociales. La transformación de la dinámica social parece ser un tema necesariamente obvio en las disertaciones, estudios y debates de cualquier índole.

⁷⁹Esto es viable solamente en aquellos que las autoridades decidan que la población pague una cuota por el servicio.



La relación entre aparatos de gobierno y gobernados no escapa a estos procesos.⁸⁰ La transmutación del Estado omnipresente al Estado estrategia implica una mudanza de la forma de ejercicio del poder público en las sociedades contemporáneas.

Este proceso implica, a su vez, una alteración de la lógica funcional de las relaciones establecidas en el régimen político administrativo generando nuevas formas de enlace e interacción. El ámbito municipal, como orden de gobierno integrado en el régimen político mexicano y en tanto órgano social intermedio en la ordenación administrativa, no puede sustraerse a verse afectado por estos procesos y, simultáneamente, a actuar en consecuencia. El retiro de la institución gubernamental de actividades y procesos tradicionalmente ocupadas por ella, ha dejado un espacio abierto a la intervención de sectores sociales marginados del espacio "público". "El hecho de que el Estado quedara como la fuerza super orgánica que garantizaba el ejercicio de la democracia formal, que planificaba la economía y trazaba las directrices del desarrollo marginó a la mayoría y dejó sin opción crítica a la sociedad civil para que opinara, participara y decidiera (en las orientaciones del desarrollo y la toma de decisiones)"⁸¹

Gran parte de los procesos que causaron la transformación del Estado persisten en los niveles inferiores de gobierno. En particular, en los Ayuntamientos mexicanos aún se observa -y quizá con mayor énfasis- la escasez de recursos financieros, la incapacidad administrativa para racionalizar su gasto, la deficiente infraestructura humana para responder a los nuevos requerimientos de la función pública y, ante todo, el creciente déficit de satisfactores sociales básicos en la comunidad (parte del cual podría ser producto del traslado de atribuciones y responsabilidades al municipio desde otros niveles gubernamentales).

Ante estos fenómenos, los gobiernos locales deben constituirse en genuinos aparatos coordinadores de la comunidad y emerger en el espectro nacional como rearticuladores de la energía social en la solución de los requerimientos de la propia población. En su mayoría, los Ayuntamientos han absorbido la responsabilidad total de dotar a las comunidades de los servicios básicos y, aún más, de actividades y acciones destinadas a orientar el desarrollo de la localidad.

⁸⁰DÍAZ RIVERA, G. Los Caminos de la Transición Política. Proyecto Nacional y Reforma del Estado, DT, CIDE, México 1992, y CANTO CHAC y DURAN PONTE V: (Coord.) Política y Gobierno en la Transición Mexicana, UAM-X, México 1990.

⁸¹SALAZAR ROBINSON, P. Clamores de la Sociedad Civil: Nuevos Movimientos Sociales en América Latina (1980-1992), en Suplemento Política de El Nacional, Julio 30 de 1992, p. 16.



Al respecto, la participación no debe ser considerada como un cuestionamiento de la autoridad municipal, sino como la posibilidad de que ésta se encuentre mejor informada de las necesidades e intereses ciudadanos y pueda ser capaz de incorporar a la formulación y realización de programas de gobierno orientados a la satisfacción de necesidades. La participación ciudadana puede ser factor clave en la aceleración del desarrollo y los gobiernos deben ver en ella una salida idónea para enfrentar sus límites en la prestación de servicios comunitarios.

La participación social en los asuntos públicos y la administración de los mismos adquiere, en este sentido, una mayor relevancia, aunque cabe señalar una diferenciación de la participación popular en la esfera gubernamental. WIENER y HAMON establecen que "Más allá de la diversidad de modalidades que puede revestir la participación, pueden distinguirse dos grandes categorías. En la primera, la participación no tiene en definitiva más que un valor de consulta y su práctica consistiría en un simple ordenamiento del poder vigente. En la segunda, la participación asocia a los ciudadanos a la toma de decisiones, y no sólo a su preparación. En este caso la autoridad administrativa no puede decidir a discreción luego de haber consultado a los ciudadanos y aparece una verdadera distribución del poder. Entre las modalidades de la primera categoría se encuentra la consulta, la concertación y el referendo consultivo, entre las segundas, se ubica a la co-gestión, la devolución de poderes y el referendo de decisión".⁸²

La nueva variable de la función gubernamental, la participación social, nos remite a la incorporación de la comunidad en la toma de decisiones y la correspondiente acción pública. En esta tesitura, GARCIA DE ENTERRIA,⁸³ distingue tres tipos de participación:

- a) **La participación orgánica:** en la que el ciudadano se incorpora a los órganos de la administración, en este caso, municipal.
- b) **La participación funcional;** en donde la comunidad se integra a la realización de funciones administrativas sin perder el carácter privado.
- c) **Participación cooperativa;** en la cual los gobernados, a través de su actividad privada, se incluyen a los objetivos del interés de la comunidad.

⁸²Véase a: WIENER, C. y HAMMON, F. La participación et les activités sociales et culturelles en La participation directe du citoyen a la vie politique et administrative. CLAD, Bruxelles: Bruylant, 1986.

⁸³Véase a: GARCÍA DE ENTERRIA, E. Principes et modalités de la participation a la vie administrative. CLAD. op. cit.



La participación misma, como proceso comunitario, implica el autoconvencimiento ciudadano de que "...los instrumentos para su desarrollo residen en ella y, por consiguiente, que las razones de su atraso se explican -en parte- de sí misma y que, dentro de este juego de trabas y potencialidades, la comunidad tendrá que descubrir y liberar aquellas energías que la orienten al progreso económico y social".⁸⁴

Como parte de la reorganización interna del municipio y su rearticulación con la sociedad, se debe garantizar la participación de la comunidad en el análisis de los problemas que afecta a la localidad y en el planteamiento, decisión y ejecución de las medidas y programas de acción para resolverlos. La participación popular, además de ser organizada, debe ser voluntaria, consciente, y responsable.

La autoridad local debe indagar, imaginar, descubrir métodos y técnicas capaces de motivar en la población actitudes favorables hacia su incorporación en los asuntos públicos. Estos factores sólo serán confiables en la medida en que se establezca una asociación explícita, seria y bien definida entre la comunidad local y el gobierno.

"La conciencia municipalista de participación, al ser cultivada y reproducida, representa una garantía plena para que (la decisión y acción públicas) no sea punto de disidencia, sino un medio de colaboración social comprometido con el desarrollo (del municipio)".⁸⁵

De esta forma, los ayuntamientos fortalecerán su doble papel gestor de la administración pública, ya sea como instrumento de gobierno o como espacio de participación efectiva de la sociedad.

Desde la perspectiva de la administración municipal nos debe interesar la participación social en tanto variable factible de elevar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y la prestación de servicios aunque, por supuesto, sin soslayar del todo sus repercusiones políticas. Un asunto adicional de importancia acerca del significado de la participación comunitaria será indudablemente el volumen y la intensidad de la participación; recientemente se ha tratado de desarrollar técnicas para calcular con aproximaciones esta participación.⁸⁶

⁸⁴PRADO DE M, E. Importancia del desarrollo de la comunidad en Revista Apertura, Año 11, No. 58, Mayo-Junio de 1991. San Salvador, 1991.

⁸⁵MARTÍNEZ CABAÑAS, G. El ayuntamiento como promotor de desarrollo en: Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales No. 9 Mayo-Junio, México 1986. p. 19.

⁸⁶THOMAS, J. C., Public Involvement in public management: adapting a testing a borrowed theory. en Public Administration Review, Washington, Vol 50, No. 4, Jul-Aug de 1990. Este autor desarrolla el caso y



En síntesis, la participación social en la esfera de la administración pública es una variable nueva y atractiva que requiere de estudios detallados y profundos pero que tiende a aparecer en las distintas actividades de prestación de servicios públicos municipales.

LA EFICIENCIA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Probablemente uno de los debates más interesantes sobre los servicios públicos es el de su eficiencia. Existen diferentes corrientes que apuestan a favor y en contra de la privatización como alternativa para la prestación de los servicios.

Quienes simpatizan con la privatización enfatizan la necesidad de la eficiencia: ven en la privatización un medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir los costos unitarios. Otros esperan que frene el crecimiento de los gastos gubernamentales y acumule divisas para reducir la deuda del gobierno. Algunos más prefieren destacar la iniciativa privada y los mercados privados como el camino más viable para el crecimiento económico y el desarrollo humano; otros grupos ven en la privatización una forma efectiva para ampliar la base de propiedad y participación en la sociedad.

La privatización en términos generales puede ser entendida como una transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al sector privado.⁸⁷

Sin embargo, la privatización como categoría de análisis es compleja, por lo que es difícil precisarla, por ejemplo para Donahue, el término puede significar: a) algo tan amplio como la restricción del bienestar social; b) una simultánea promoción de la autoayuda y del voluntarismo, y, c) algo tan limitado como el sustituir un equipo de empleados públicos por un poco menos que idéntico de trabajadores privados para llevar a cabo una determinada tarea.⁸⁸

propuesta de un modelo para evitar el exceso de intervención externa y la insuficiente participación del público en la administración.

⁸⁷87S. Hanke Privatización y Desarrollo, Trillas, México, 1989, p. 16.

⁸⁸ Donahue, John. La decisión de Privatizar. Fines Público, Medios Privados, Ed. Paidós, México, 1991, p. 20. El carácter complejo de la privatización aumenta por las modalidades que asume. Parada encontró veintidós metodologías de traspaso de bienes y servicios públicos a manos privadas, Véase Parada, José "Aspectos Conceptuales de Privatización de Empresas" Revista Paradigmas en Administración, no. 47, Santiago de Chile, julio-diciembre de 1990, p. 52.



Para Thiemeyer,⁸⁹ la privatización significa:

- Transferencia (venta) de activos públicos
- Transición hacia formas legales privadas
- Transferencia de tareas públicas a personas privadas (privatización funcional)
- Transición a la administración, orientada hacia los beneficios.
- Margen de autonomía para la administración en las empresas públicas
- Desburocratización en el sentido de liberar la empresa de previsiones formales y de instrucciones administrativas -descentralización, menos en el sentido geográfico y más en el sentido de delegación de autoridad.

México tiene una tendencia mayor a la privatización como recurso para el mejoramiento de los servicios. Los servicios que han llamado la atención de los gobiernos municipales han sido principalmente los de basura en mayor cantidad y los de el agua potable, aunque este último ha encontrado enormes dificultades, provocando inconformidades importantes entre los diferentes grupos sociales.

De igual manera, los procesos de descentralización han inundado la esfera de los servicios públicos municipales. El agua potable junto con la administración del catastro constituyen los rubros más destacados. Los servicios de seguridad pública representan otro aspecto que en recientes fechas ha sido descentralizado hacia los municipios.

Aunque es muy temprano aun para evaluar los avances de la privatización, las pocas experiencias que existen, por ejemplo, en materia de agua potable han encontrado un fuerte rechazo de muchas comunidades principalmente por las elevadas tarifas pagadas por la misma. Incluso en algunos municipios en donde la privatización del agua está en la etapa de consulta, se ha visto una fuerte polémica entre los diferentes sectores sociales, por que se considera que no existen elementos suficientes que garanticen la transparencia en la asignación de concesionarios, debido a los compadrazgos políticos que influyen en dichos procesos.

⁸⁹Thiemeyer, Theo "Privatization: on the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory", Annals of Public and Cooperative Economic, Liege, vol. 57, no. 2, april-june 1986.



En cuanto a la descentralización, esta ha encontrado una aceptación favorable entre los diversos agentes políticos, económicos y sociales porque, se piensa que una vez que el ayuntamiento amplíe su abanico de ingresos a través de la prestación y administración de nuevos servicios públicos, estará más fortalecido y tendrá una mayor capacidad y solvencia económica para tener la cobertura de urgencias y necesidades en colonias y comunidades.

Al igual que la privatización, la descentralización también presenta barreras. Uno de los obstáculos principales que tienen que enfrentar los ayuntamientos es la débil infraestructura con que cuentan para adquirir la responsabilidad y el manejo de servicios tan complejos como el catastro, el agua y la seguridad pública, esta debilidad se hace manifiesta en la indisponibilidad de equipo y maquinaria, recursos humanos capacitados, muebles e inmuebles, por mencionar solo algunos.

INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Muchas de las directrices del proceso administrativo local se desprenden de planeaciones, pero indudablemente la ejecución de planes y programas pasa por una descodificación -en proyectos, metas, tareas, procedimientos y reglas- que se realiza en el seno de los ayuntamientos.

Los instrumentos administrativos necesarios para la prestación de servicios cobran forma y se especializan dependiendo del servicio del que se trate. Sin embargo, en términos generales, pueden destacarse como instrumentos necesarios:

- a) Los modelos o conjunto de modelos administrativos, los cuales consideran las formas de ejecución global en el ayuntamiento presentada explícitamente en un cuerpo agregado.
- b) Los manuales generales de organización que explicitan las maneras de actuar y las relaciones funcionales para cumplir los objetivos.
- c) Sistemas y procedimientos específicos para manejar los recursos humanos, físicos y financieros; éstos detallan las maneras de realizar labores o tareas concretas en cada área.

Los municipios de escasos recursos suelen presentar áreas y estructuras administrativas sencillo, mientras los urbanos o semiurbanos presentan un grado más alto de complejidad. Inciden también sobre la organización las formas de administración bajo las cuales operan los servicios.



Éstas pueden ser: administración directa, concesión, colaboración, convenios estado-municipio, asociación intermunicipal.⁹⁰

Las áreas encargadas de los servicios - pues pueden ser más de una- desarrollan formas de implementación, seguimiento y evaluación de acuerdo con particularidades y la percepción del servicio del cual se encargan.

Los ayuntamientos, en su labor, condensan múltiples factores y sintetizan, dando cause a soluciones, las diferencias y los conflictos de la comunidad.

La prestación de servicios se halla indisolublemente ligada a la **planeación y programación** pues, de hecho, ésta le otorga sentido real a las políticas públicas específicas.

Las transformaciones recientes en materia de planeación realizadas en México constituyen un parteaguas interesante. Con dichos cambios se ha conformado un marco particular para las actividades globales del municipio; ello obliga a una revisión, más o menos detallada, de las especificidades de este proceso en el país.

Las estrategias globales trazadas en el ámbito nacional son la base ineludible en un proceso más desagregado, los objetivos generales son el cimiento sobre el cual se construye la acción tanto de las entidades federativas como de los municipios.

De este modo se establece una relación de predominio o, más optimistamente, de guía entre los cauces de acción y decisión propuestos desde el orden federal, el cual prevalece por derecho sobre los estados y municipios.

Así los lineamientos marcados por el poder federal aparecen como precondition a los planes y programas locales, los cuales pueden coincidir con los objetivos y prioridades nacionales en el llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Resulta evidente que, dicho plan es la llave para atender el proceso de planeación en su totalidad.⁹¹

⁹⁰INAP, La administración de los servicios públicos municipales, México, CEAM. INAP, Guía Técnica No. 9, 1985.

⁹¹Sistema Nacional de Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p. 15.



Desde el surgimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), durante el régimen de Miguel de la Madrid, se busca dar sustento a la congruencia entre planes y programas entre los ordenes de gobierno, garantizando un adecuado grado de coherencia y unidad en las líneas de acción pública. Para esto se crea todo un entramado institucional y normativo capaz de catalizar el proceso, retomando además la participación social.

Lo anterior se encuentra reflejado en la misma definición del SNPD presente en documentos de carácter oficial en donde se le conceptualiza como "un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo".⁹²

En la generación de los planes correspondientes se prevé una participación de los distintos ordenes de gobierno, lo cual origina el llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual se profundiza en el próximo capítulo de esta investigación.

⁹²ibidem, p. 15.



CAPITULO III PLANEACIÓN ESTRATÉGICA UNA APROXIMACIÓN PARA LA SISTEMATIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MÉXICO

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

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

Para poder llegar a esta definición tenemos que tomar en cuenta cuales fueron sus objetivos así como sus estrategias.

Los objetivos del SNPD, fueron: establecer al sistema como el instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil definan rumbos específicos a seguir, para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, sociales y económicos del proyecto nacional, y la incorporación de nuevas técnicas y metodológicas de planeación, al proceso cotidiano de toma de decisiones de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales y de los diversos grupos sociales.

Por lo que respecta a la estrategia podemos decir que estuvo dividida en dos partes la primera fue la de la formulación del plan y los programas nacionales de mediano plazo que constituyeron las bases y orientaciones del trabajo futuro y la segunda parte de las estrategias era la de intentar superar la ineficiencias que ha tenido la planeación a través de una intervención más activa de los tres órdenes de gobierno, los sectores de la economía mixta y de las organizaciones de la sociedad.

La participación de la sociedad en todos los niveles y etapas del proceso de planeación.

La formulación de planes y programas, y de un proceso de instrumentación, y evaluación.

La descentralización de la vida nacional para incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales frente a las demandas populares.



Vincular criterios de asignación territorial del gasto público federal con las políticas y necesidades de los gobiernos estatales y municipales.

La jerarquización de los documentos de planeación para asegurar la congruencia de los distintos componentes del sistema reservando la categoría de Plan Nacional de Desarrollo.

La descentralización de funciones de las actividades de planeación para el mejor cumplimiento de lo planeado en cada ámbito de su competencia; el establecimiento de prioridades nacionales, con mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias y entidades involucradas; el uso más eficiente posible de los recursos y medios existentes; la instrumentación de una infraestructura de información, investigación y capacitación y la ampliación de la capacidad para diseñar, operar y controlar proyectos de inversión, vinculados a los objetivos de la planeación nacional⁹³.

Al hacer un análisis de sus objetivos como de sus estrategias podemos ver que la definición anteriormente dada es precisa para lo que se intenta realizar con la planeación. Además hay que mencionar que el sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.

El sistema distingue cuatro etapas, se apoya en una estructura institucional, define responsabilidades para los participantes y cuenta con una infraestructura básica de funcionamiento general. Los documentos que genera pueden ser modificados y actualizados, por lo que el sistema cuenta con una flexibilidad muy importante que le permite hacer frente algunas variables externas de la economía nacional.

PROCESO DE PLANEACIÓN

El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a **formular, instrumentar, controlar y evaluar** el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD, con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, y pueden corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

⁹³Planeación democrática. Cuadernos de renovación nacional. Ed. FCE 1985. pag 51



En general las cuatro actividades que se mencionan (**formular, instrumentar, controlar y evaluar**) responden en primera instancia a una conceptualización de lo que debe ser el proceso de planeación pero a medida que se aplica se replantea de acuerdo a las experiencias adquiridas, imprimiéndole flexibilidad, al mismo tiempo que se logra una continuidad.

Una descripción más detallada de cada etapa del proceso de planeación se realiza en seguida:

FORMULACIÓN

Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y de las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de las estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de los programas de mediano plazo se comprende, la determinación de metas de mediano y corto plazo, así como la previsión de los recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren de la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración; los que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concentración con los grupos sociales; y las tareas de compatibilidad de los programas a mediano plazo con el Plan Nacional

INSTRUMENTACIÓN

Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas a mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo, con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo.

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social, asignar recursos determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

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

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



Obligación: Comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas del Sistema.

Coordinación: abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

La coordinación entre los distintos ordenes de gobierno se fundamentan en el artículo 26 Constitucional, con pleno respeto a la soberanía de los Estados.

Entre la federación y los gobiernos estatales, el Convenio de Desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra a las acciones de esta vertiente.

Concertación: comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de los objetos y propósitos del propio Plan y los programas.

Inducción: incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comentarios de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y los programas. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo monetaria. A nivel sectorial o institucional existe gran diversidad de instrumentos para la inducción.

El concepto de inducción como parte del SNPD se explica, ante todo por la gran diversidad de instrumentos al alcance del Estado y por la necesidad de prever sus resultados sobre las actividades de los particulares.



CONTROL

Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Pueden distinguirse dos tipos de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social.

Control Normativo y Administrativo

Está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF promueve la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la APF procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas

Control Económico Y Social

Es el que está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generan en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la APF, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Permite alcanzar la coherencia general del sistema en todas sus etapas, niveles y productos, y un grado siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

Dictamina la congruencia del Plan con los programas de mediano plazo, la de éstos con los programas estratégicos anuales y, a su vez, la de los anteproyectos de presupuesto con ellos; se lleva a cabo un seguimiento permanente de los efectos económicos y sociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y presupuestos; se pondera su incidencia en la consecución de los objetivos y metas del Plan; y se informa periódicamente al titular del Ejecutivo, sobre el estado que guarda la situación económica y social nacional.

EVALUACIÓN

Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez, el PND y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios para decidir precisarlos ajustarlos o revisarlos.



Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.⁹⁴

En la estructura del SNPD se vinculan funcionalmente tres niveles: Global, Sectorial, Institucional.

Nivel Global

El nivel global comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal. Es importante recordar que la ley de Planeación utiliza la palabra regional al considerar dos o más entidades federativas.

Nivel Sectorial

El nivel sectorial corresponde a la división actual la Administración Pública Federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad de la Planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

La primera tiene como atribución integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de corto y un mediano plazo, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales.

En tanto que la segunda, es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de ésta conforme a los lineamientos que señala la unidad de planeación.

⁹⁴Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema nacional de Planeación Democrática Ed. SPP. pag.



INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL SNPD

Para apoyar desde diversos aspectos, a las actividades que se efectúan durante el proceso de planeación, resulta indispensable disponer de una infraestructura de servicios que se sirva para precisar el proceso de planeación, y mejorar la calidad de los planes y programas generados en el SNPD

Las funciones principales que cumple la infraestructura son: proporcionar insumos de información que apoyen el proceso de planeación; facilitar las tareas de dicho proceso en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante la capacitación de recursos humanos y la investigación en planeación económica y social actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas; vincular directamente las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado con los objetivos y propósitos de la planeación y en general, mantener una adecuada base administrativa del sector público para que éste cuente con la capacidad para ejecutar los planes y programas generados en el SNPD.

El sistema se compone por los subsistemas nacionales de:

1. Capacitación en la Planeación Económica y Social.

Tiene como propósito tanto el mejoramiento de las aptitudes de los servidores públicos a nivel federal, estatal y municipal como de las actitudes de la población mediante la capacitación técnica, la formación profesional y la investigación

2. Estadística Geografía e Informática

Constituye la infraestructura de la información generada y cuyos datos permiten apoyar la planeación nacional del desarrollo y difundir conocimientos y avances nacionales.

3. Modernización de la Administración Pública Federal

Tiene la responsabilidad de establecer correspondencia funcional entre las estructuras jurídico - Administrativas de los componentes del Sistema, como de responder a las exigencias y requerimientos del mismo.

4. Proyectos

Sirve para vigilar la congruencia de los proyectos interdependientes, así como para darles armonía y orden con la planta productiva existente en el país y con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.



Los Instrumentos del Sistema de Planeación Democrática

Los instrumentos se clasifican de la siguiente manera:

1.- NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO

- a) Plan Nacional de Desarrollo
- b) Programas de mediano plazo
 - sectoriales
 - estratégicos
 - regionales
 - especiales
 - institucionales

2.- OPERATIVOS DE CORTO PLAZO

- a) Programas anuales
 - Programa operativo anual macro
 - Programa operativo anual preliminar
 - Programa anual definitivo
- b) Ley de Ingresos
- c) Presupuesto de Egresos
- d) Convenios de Desarrollo
- e) Contratos y Convenios de Concertación
- f) Instrumentos administrativos

3.- CONTROL

- a) Información trimestral de la situación económica y social
- b) Informes de gabinetes especializados
- c) Informes de la Comisión de Gasto y Financiamiento
- d) Informes de las autoridades gubernamentales

4.- EVALUACIÓN

- a) Informes de Gobierno
- b) Informe de Ejecución del PND
- c) Cuenta Pública
- d) Informes de los foros de consulta popular
- e) Informes sectoriales e institucionales
- f) Informes sobre áreas y necesidades específicas
- g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental



PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD

Una planeación estatal más sólida contribuye al proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la Administración Pública Federal y amplía los canales de participación social en la planeación que necesariamente requieren de una organización capaz de recibir y responder a las demandas de la población lo más cercano posible a su lugar de origen por tal motivo es importante que en el estado y el municipio se tengan también Sistemas que permitan el desarrollo de la Planeación Democrática perfectamente coordinados con lo que es el Sistema Nacional.

De acuerdo con los principios que rigen la planeación nacional, el SNPD establece relaciones de coordinación con las entidades federativas con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúa cada orden de gobierno, así como para definir mecanismos institucionales operativos a través de los cuales se realizará dicha coordinación. Haciendo esto dentro de un absoluto respeto a las soberanías de las entidades federativas.

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

- 1.- La ley de Planeación precisa los aspectos que podrán ser materia de coordinación: La participación de cada estado en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estime pertinentes; los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación, estatal y municipal;
- 2.- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva;
- 3.- La ejecución de las acciones a realizar en cada estado, considerando la participación correspondiente a los municipios y a los grupos sociales interesados; y
- 4.- La elaboración de los programas estratégicos regionales.
- 5.- La instancia de coordinación entre el SNPD. y los Sistemas Estatales



Sin embargo los principales puntos que faltan por precisar en la mayor parte de la república son:

- Las responsabilidades de los ejecutivos estatales en los proceso de planeación de sus entidades;
- Las atribuciones de las diferentes secretarías del ejecutivo estatal en el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de los documentos de la planeación estatal;
- El papel de las legislaturas locales en dichos proceso;
- La función de los delegados federales;
- Los documentos centrales que ordenarán a la planeación estatal y municipal, sus contenidos generales y formas de instrumentación;
- El papel de los municipios en los SEPD, reconociendo su nivel de desarrollo y, en muchos casos sus carencias administrativas e informativas;
- Las formas y tiempos de la participación social en la planeación estatal y municipal; y la coordinación de la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo.⁹⁵

En general, la organización de Sistemas Estatales de Planeación, cuyo órgano máximo de decisión y participación es el COPLADE, viene a resolver el problema de cómo lograr que lo planeado se lleve a la realidad, en un proceso complejo dentro del que se interrelacionan los tres órdenes de gobierno, los legislativos estatales y la sociedad organizada.

El SNPD otorga particular importancia al municipio en las actividades de planeación, en consideración de que es de ahí donde se registran en forma directa las necesidades básicas de la población, y donde la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse.

Integrar al municipio en el desarrollo nacional y su fortalecimiento como orden de gobierno más cercano al pueblo, con principios fundamentales para la construcción de un país más justo y democrático. En el municipio se registran las demandas básicas de la población y la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse.

⁹⁵Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. SPP pag. 68



El municipio concebido como una comunidad organizada y activamente participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa, se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como instancia de gobierno.

Las modificaciones al Artículo 115 Constitucional establecen las bases para revertir la inercia centralizadora y revitalizar las funciones del municipio, atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera. En dicho Artículo se faculta al municipio par que en el ámbito de su jurisdicción:

Formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal,
Participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;
Controle y vigile la utilización del suelo e intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra

Estas facultades requieren fortalecer la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo las actividades de planeación.

Por otro lado para que haya una verdadera planeación es importante que el municipio se valla integrando a los sistemas de planeación estatal a través de la realización de cuando menos las siguientes actividades:

Una participación activa de la población en todos los rubros que ley le otorga para el alcance de un verdadero desarrollo, esto quiere decir que cuando menos en las actividades de planeación debe asegurarse:

- La posibilidad de que la población del municipio exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a sus problemas, de tal forma que sean tomadas en cuenta al definir políticas y acciones en el ámbito estatal;
- Generación de un mínimo de información municipal que abarque las dimensiones sociodemográficas, económicas y territorial la comunidad organizada a través de manzana, juntas vecinales o juntas cívicas puede participar en la realización de cuentas básicas como ha ocurrido ya en algunos municipios del país, y
- Un mínimo de organización administrativa por parte del gobierno municipal para organizar la información existente, mantenerla actualizada y realizar diagnósticos básicos sobre los problemas y necesidades del municipio.

Todo ello puede ser realizado para incrementar la capacidad de negociación de los habitantes del municipio y de sus autoridades, frente a las acciones que lleven a cabo, esa jurisdicción, los gobiernos estatal y federal, así como reforzar la capacidad de respuesta del gobierno municipal frente a las demandas de su propia población.



La instancia de coordinación entre el SNPD y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, la constituye los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) Su función principal es la de conjuntar el nivel local, los esfuerzos que en materia de planeación realizan las tres ordenes de gobierno, Federal Estatal y Municipal propiciando la participación de los diversos sectores de la sociedad y esto lo logra mediante las siguientes funciones:

- Elaborar con la participación de los diferentes grupos sociales de la comunidad, el plan estatal de desarrollo, y actualizarlo cuando sea necesario

Coordinar las acciones en los gobiernos federal, estatal y municipal e instrumentar los planes y programas de desarrollo estatal.

Organizar la participación social en el proceso de planeación estatal y municipal, y

Establecer las normas y lineamientos para coordinar el control y evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal, así como procurar el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

El Sistema Nacional de Planeación Democrática otorga particular importancia al municipio en las actividades de planeación, en consideración de que es ahí donde se registran en forma directa las necesidades básicas de la población, y donde la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse aunque en realidad se puede afirmar que en nuestra actual etapa de desarrollo la planeación municipal asume fundamentalmente el carácter de un esfuerzo de coordinación de inversiones que realizan los tres niveles de gobierno.

Esto es porque de acuerdo con nuestra estructura jurídico administrativa, observamos que las obras que se realizan en el municipio o los servicios que se prestan en ese ámbito territorial, considerando exclusivamente recursos públicos, fundamentalmente tienen cuatro orígenes:

- 1.- Corresponde a obras y servicios que otorga el municipio con sus recursos propios.
- 2.- Proceden de obras o servicios que se realizan con recursos propios del gobierno del estado, por medio de sus dependencias administrativas locales.
- 3.- Proceden de obras o servicios que se financian con recursos federales y cuya realización u operación se conviene con el ejecutivo federal, a través del gobierno del estado, en el marco del Convenio de Desarrollo.



4.- Proceden de obras o servicios que se realizan con recursos federales, dentro de los programas normales de acción de las dependencias del gobierno federal.

Es importante que se entienda, cual es el calendario y los lineamientos de cada uno de los recursos que se maneja para poder estar en posibilidades de integrarlos en un solo paquete aplicado en ese ámbito territorial.

Es por ello fundamental que el municipio realice una serie de actividades con vistas a preparar la programación de los recursos. Entre éstas se encuentra, la participación en el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), presentando con anticipación suficiente las propuestas de inversión correspondientes, para que éstas se consideren, tanto por las dependencias estatales como federales que habrán de participar en su realización.

Esto implica las autoridades de los ayuntamientos requieren transformar su papel internamente, tanto para ampliar su capacidad para ejercer los recursos que le corresponden como para ampliar la capacidad de información que requiere para la planeación, considerando sobre todo los siguientes renglones:

- Información sobre sus condiciones y necesidades.
- Información sobre los proyectos que se han desarrollado para el municipio, por otros niveles de gobierno
- Información sobre las alternativas técnicas que se desarrollan para resolver problemas, incluyendo viabilidad, costos de inversión y de mantenimiento.
- Información sobre las decisiones de inversión que habrán de realizar los particulares y deben ser promovidas por el municipio para que se realicen⁹⁶.

La planeación en el municipio debe realizarse con las siguientes características.

Participativa en cuanto requiere que la comunidad conozca los montos y limitaciones de los recursos que se manejan, para que verdaderamente defina propiedades. Es necesario que tenga una conciencia clara de los recursos con que se cuenta, para diseñar una estrategia de desarrollo progresiva, que asegure un mejoramiento en la calidad de los servicios que se otorgan. **Coordinada**, porque los recursos propios del municipio están muy lejos de ser suficientes para enfrentar los problemas cotidianos y es necesario que el municipio acceda a la definición, selección y evaluación de lo que realice con recursos federales.

⁹⁶Moreno Toscano Alejandra El Municipio en el Sistema Nacional de Planeación. pag. 80 Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal



La coyuntura de limitación de recursos, obliga a ser estrictamente cuidadosos en el destino del gasto. Este debe dirigirse a la satisfacción de necesidades más urgentes de la población y hacia la consolidación de proyectos productivos que aseguren una mejoría económica a mediano plazo.

Concertada, porque el municipio debe vigilar que las inversiones particulares vayan acordes con un esquema ordenado y coherente de aprovechamiento de recursos y ordenamiento territorial.

Actividades que debe desarrollar el municipio para participar en la actividad de planeación estatal

Integrar dentro de su jurisdicción, el comité de planeación del desarrollo municipal.

Proponer las prioridades y programas de alcance estatal.

Elaborar su presupuesto de ingresos y egresos, atendiendo a las prioridades nacionales, su concurrencia en las estatales y la ejecución de las acciones de acuerdo a sus planes municipales, determinando programas, proyectos y recursos para su ejecución.

Proponer mecanismos de coordinación, para la ejecución de obras, servicios o construir mecanismos de financiamiento para el desarrollo municipal.

Para el logro de los objetivos, prioridades y fines de la planeación nacional, estatal y municipal los ayuntamientos ejercerán acciones administrativas congruentes y coordinadas como:

- 1.- Planear y programar los servicios públicos municipales, de acuerdo al plan de desarrollo urbano o plan director.
- 2.- Participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas de reserva ecológica.
- 3.- Controlar el uso del suelo e intervenir en regulación de la tenencia de la tierra.
- 4.- Expedir los instrumentos reglamentarios de los servicios públicos y de desarrollo urbano.
- 5.- Organizar la administración pública municipal, su hacienda pública e integrar sus presupuestos de acuerdo a los ingresos disponibles.



6.- Participar en la democratización política del municipio y la participación de los grupos sociales.

7.- Expedir normas e instrumentos de control, evaluación de planes y programas, así como reglamentar las responsabilidades de los servidores públicos.

8.- Aplicar los ingresos que por conceptos de empréstitos, obtenga el municipio a inversiones públicas productivas.

Estas funciones que constitucionalmente corresponden al municipio, constituyen una participación estratégica dentro del proceso de planeación nacional, ya que a nivel municipal se plantea el desarrollo urbano de las poblaciones, su infraestructura de servicios base para desarrollar los diversos sectores que integran la economía y el desarrollo del país; la infraestructura urbana y su equipamiento son base para la planeación de los servicios educativos, de salud, alimentos, seguridad social, recreación, turismo local empleo vivienda desarrollo rural integral, entre otros.

MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN

La planeación en México se sustenta en el principio del Estado mexicano, suscrito en el artículo 25 constitucional como rector del desarrollo nacional y cuyo objetivo radica en la eliminación gradual de las desigualdades económicas, a través de una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Este señala: "El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Este artículo reconoce explícitamente la facultad y responsabilidad del Estado para conducir el desarrollo nacional a fin de garantizar que se integral y que, mediante el fomento al crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Así se establecieron y ordenaron las atribuciones del estado en materia económica, las cuales estarán siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las leyes.

El artículo 26 señala: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación"



Aquí también contempla que la ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios de formulación, instrumentación control y evaluación del plan y los programas. Se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Igualmente la Constitución reserva a la ley el mérito de señalar los órganos responsables del proceso operativo de la planeación y de la instrumentación del plan y los programas en sus vertientes de coordinación con las entidades federativas, de concertación e inducción.

Para el fortalecimiento del sistema democrático, además de facultar al ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los sectores sociales en el proceso de planeación, en el nuevo texto se provee de atribuciones explícitas al Congreso de la Unión para participar en ese sentido.

Así el espacio de actuación de los partidos y asociaciones políticas se amplió al permitirles, además de la realización de actividades político-electorales, la canalización de la participación social comunitaria para iniciar directamente en la administración de los servicios públicos y en la definición de los programas de desarrollo.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y a los programas de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal

Artículo 27 en sus Fracciones XIX Y XX Constitucional con el propósito de introducir, en lo relativo al desarrollo económico y social del país, los medios de índole jurídico indispensables para convertir a la justicia agraria en un proceso expedito y honesto, así como para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, se hizo mención expresa del carácter integral que se imprimirá al desarrollo rural mediante la generación de empleos en el campo, la promoción del bienestar y la participación de la población campesina y su incorporación al desarrollo nacional.

El Artículo 28 en lo relacionado con la actividad del Estado en todos los campos de la economía, como las relaciones de producción y de comercio, destacando por su importancia los conceptos de áreas estratégicas, cuya atención compete en exclusiva al Estado, y el de prioritarias, en las cuales se permite la participación concurrente del Estado y de los sectores social y privado.



También se hizo expreso el sustento constitucional de los organismos y empresas que el Estado requiere para administrar las áreas antes mencionadas.

En lo relativo al sistema de economía mixta, se estableció la concurrencia del sector público, el sector social y el sector privado y otras formas de actividad económica a los propósitos generales del desarrollo nacional. También, se determinó que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, aquellas áreas que la propia constitución especifica como estratégicas y que señalan en el artículo 28, de tal manera que el Estado conservará, en todo tiempo, el control de la conducción y operación de estas áreas.

Se estableció también que sólo bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Por ultimo la Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece la Constitución

Artículo 73 Constitucional fracciones XXIX D, XXIX E, y XXIX F para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social: sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones sobre abasto y otras que conciernan a la producción oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, así como para legislar en el campo de la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera y la generación, difusión y ampliación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional

El Artículo 115 Constitucional, es fundamental para el desarrollo de la planeación municipal.

Este articulo refleja fielmente la intención del gobierno de resolver los problemas que derivados del centralismo, han significado limitaciones al cabal desarrollo del municipio.

La prestación de los servicios públicos, en nuestro país, se otorga a nivel de gobierno municipal, según lo establece el artículo 115 Constitucional. En la fracción III se faculta al municipio para crear, transformar y presentar servicios.



Artículo 116, fracción VI Constitucional, faculta a los estados de la federación para celebrar convenios con sus municipios para que asuman la prestación de los servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario

Las Constituciones Estatales concuerdan con lo establecido en la Constitución General, en lo referente al listado de los servicios públicos municipales. Debemos observar que esta disposición es enunciativa, mas no limitativa, ya que se especifica que las legislaturas locales pueden facultar a los municipios para hacer cargo de otros servicios. Esto en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de su capacidad administrativa y financiera.

Como consecuencia de éstas y otras reformas constitucionales realizadas, fueron promovidas ante el H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal diversas iniciativas entre las que destacan las iniciativas de ley de Planeación, y de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo se promovieron las iniciativas de nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y la reforma a la Ley de Obras Públicas, de Información Estadística, Geográfica y General de Salud, entre otras.

Por lo que se refiere a la **Ley de Planeación del Estado de México** la encontramos estructurada de la siguiente manera:

Capítulo Primero, de la Planeación del Desarrollo (1° al 6°)

La naturaleza, objeto, territorialidad y relaciones jurídico políticas de la Ley; la rectoría del Estado en la planeación y la conducción del desarrollo, y la participación activa y solidaria de las otras instancias de Gobierno y de la sociedad Mexiquense; la vinculación de la planeación estatal con la planeación nacional; el carácter permanente de la planeación y su orientación hacia el logro de un desarrollo integral; la igualdad en los derechos económicos de los individuos y la conformación más adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones del Estado y entre los núcleos urbanos y rurales con diferente desarrollo.

El Capítulo Segundo del Sistema de Planeación Democrática (7° al 14°)

Ordena que la planeación del estado se articule en un Sistema de Planeación Democrática, señalando sus objetivos y orientaciones, y las responsabilidades de sus integrantes. Destaca en este rubro el imperativo de que exista un Reglamento del propio sistema.



Capítulo Tercero del Plan de Desarrollo y los Programas (15° al 36°)

Los actos de planeación y la programación, a partir de un instrumento rector que es el Plan de Desarrollo del Estado de México, se norman en el Capítulo Tercero. Se establecen aquí las bases técnicas, la obligatoriedad y los plazos para la elaboración, publicación y ejecución del Plan y los programas que de él se deriven. Señalan los responsables de la ejecución y las figuras programáticas regionales, sectoriales, institucionales y especiales. Destacan en este capítulo las facultades que la Ley otorga al Poder Legislativo, en el ejercicio de la planeación y el desarrollo, y las bases con forme a las cuales los Ayuntamientos elaborarán sus planes de desarrollo municipal y sus programas.

Capítulo Cuarto de las Instancias de Coordinación (37° al 45°)

Las relaciones entre la Federación y el Estado, y entre el Estado y los municipios de la entidad, se enmarcan en la normatividad del capítulo cuarto, que trata "De las Instancias de Coordinación". La Ley autoriza al Ejecutivo del Estado la coordinación de acciones a través de convenios o acuerdos sobre planeación y desarrollo. Son materia de este capítulo, en forma destacada, los fines de la coordinación con los Ayuntamientos, orientados a ampliar la capacidad económica, administrativa y financiera de los municipios, y a impulsar la capacidad productiva y cultural de sus habitantes de acuerdo con el equilibrio regional del desarrollo del Estado.

Capítulo Quinto de la Concertación e Inducción (46 al 51)

El capítulo quinto otorga al Ejecutivo y a sus Dependencias y organismos auxiliares la facultad de concertar acciones con los particulares, en materia de desarrollo, y de inducir, mediante los instrumentos de que dispone la administración pública, las actividades productivas de los sectores e individuos de la sociedad del Estado. Los fines que se persiguen con la concertación, inducción persuasión y encausamiento de las acciones productivas se encuentran en la optimización y complementariedad del esfuerzo solidario de la sociedad y el Estado.

Capítulo Sexto de la Participación Social en la Planeación (52° al 56)

La participación ordenada, consciente y responsable de los individuos en el proceso de planeación y el desarrollo se enmarca en las disposiciones de este capítulo

Capítulo Séptimo de las Responsabilidades (57° al 60°)

El capítulo séptimo está dedicado a las sanciones que corresponden a los responsables del incumplimiento de las disposiciones de la ley o de las desviaciones de los objetivos y prioridades de la planeación y de la programación estatales.



El marco de Planeación democrática municipal lo establece la Ley de Planeación del Estado de México en sus artículos 3°, 34°, 35° y 36°

Artículo 3°

La planeación estatal será permanente y su ejercicio tendrá por objeto:

- I. Transformar racional y progresivamente los cursos de acción del desarrollo económico y social
- II. Asegurar la participación activa de la sociedad en las acciones del Gobierno, para fortalecer la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo del Estado.
- III. Lograr el equilibrio económico de la población poniendo énfasis en la atención de las necesidades básicas, en el mejoramiento de la calidad de vida, y en la conformación más adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones del estado y entre los núcleos urbanos y rurales.
- IV. Hacer congruentes los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional, estatal y municipal.
- V. Buscar el equilibrio de los factores de la producción, protegiendo y promoviendo el empleo, para propiciar la estabilidad y la armonía en el proceso de desarrollo económico y social de la entidad.

Artículo 34°

Los ayuntamientos del Estado elaborarán y aprobarán conforme a las bases de coordinación que se hubieren convenido con el Gobierno del Estado, los planes de desarrollo y programas municipales, sujetándose a las siguientes bases:

- I. Los planes serán trianuales y se presentarán ante el poder Legislativo, para su examen y opinión, dentro de los tres primeros meses del año en que los ayuntamientos inicien su gestión administrativa constitucional.
- II. Los programas serán anuales, salvo en los casos en que las prioridades de desarrollo determinen lo contrario; pero bajo ninguna circunstancia excederán del periodo de la gestión administrativa municipal.
- III. Los ayuntamientos establecerán las relaciones de los programas con sus presupuestos de egresos correspondientes.



IV. Excepto el primer año de su ejercicio, en el curso del mes de junio de cada año, los presidentes municipales informarán por escrito a la legislatura sobre el avance y resultados de la ejecución de los planes y desarrollo de sus municipios; podrán ser convocados por el Poder Legislativo, cuando éste aborde asuntos de su competencia en la esfera de la planeación del desarrollo

Artículo 35°

Los planes de desarrollo y los programas estatales y municipales harán referencia a los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de Gobierno y a las acciones que podrán concertarse e inducirse como resultado de la participación democrática de la sociedad en el desarrollo.

Artículo 36°

El Plan de desarrollo del Estado se publicará en el periódico oficial del gobierno y los planes de desarrollo municipal por Bando Municipal. En ambos casos se procurará su más amplia difusión

Las modificaciones esenciales a los planes de desarrollo seguirán el procedimiento que se señala en esta ley para su aprobación y publicación.

Las modificaciones a los planes de desarrollo municipal que pudieran afectar el marco de la coordinación con el Gobierno del Estado, se harán previo acuerdo entre las instituciones de gobierno.

TIPOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN

En el ámbito teórico-conceptual se señalan diferentes modalidades referentes a la planeación, dada su gran variedad de ámbitos de aplicación. A continuación se señalan en forma general algunos de estos tipos utilizados con mayor frecuencia.

Torrío Taborga establece que la planeación puede ser clasificada de la siguiente manera:

Planeación retrospectiva: Esta visión analiza las acciones del pasado que por sus resultados son trascendentes y con base en ellos se determinan las posibles tendencias que nos ayudarán a conocer el futuro. En esta concepción existen dos modalidades de planeación: la determinística y la probabilística. La primera se sustenta en un modelo donde las variables a considerar son susceptibles de control. Se trata principalmente de variables endógenas que se analizan con una visión sistemática, en la cual a cada valor de entrada corresponde uno de salida. En este caso se tiene certidumbre sobre los resultados.



En la segunda se toman variables tanto endógenas como exógenas que no están bajo control, como resultado de la planeación se obtienen probables escenarios futuros que facilitan la selección de las mejores alternativas de acción.

Planeación prospectiva: En este caso se da mayor énfasis al estudio del futuro lo que da como resultado la toma de decisiones en el presente como un esfuerzo para influir en éste; es una etapa posterior, en donde se establecen los escenarios probables derivados de la situación existente, y por último se selecciona una alternativa factible al futuro deseado.

Planeación circunscriptiva: No hace énfasis al futuro sino en las circunstancias, situaciones o problemas particulares del presente. Usualmente se utilizan para dar respuesta a requerimientos urgentes, es decir, tiende a abordar problemas del momento a corto plazo.

Otra clasificación que se le ha dado a la planeación, la divide en: planeación estratégica y planeación táctica.

Para entender con claridad estas dos concepciones, se explicarán los dos vocablos principales. **Albert Kenneth** establece que el concepto básico de la estrategia implica la asignación y concentración de los recursos, la necesidad de comunicación y movilidad. Una estrategia es una declaración de la forma en que los objetivos deben alcanzarse, las estrategias se subordinan a los objetivos; es decir, solo tendrán importancia en la medida en que ayuden a alcanzar los objetivos.

Para **Carlos Matus** "la estrategia constituye una macroposición de política económica e implica un cierto tipo de análisis integral que permite definir objetivos y seleccionadora de la cadena de acciones y políticas pertinentes. Una estrategia es un procedimiento por medio del cual se procure encauzar la dirección del proceso de desarrollo, el cual a su vez es un sistema dinámico complejo que debe ser transferido hacia otro rumbo mediante una acción ejercida sobre sus variables.

En cuanto a la planeación táctica, ésta trata de seleccionar los medios por los cuales han de lograrse objetivos específicos abarcando periodos breves y estrechos. Ambos tipos de planeación deberán estar vinculados para tratar de obtener un máximo de beneficio en las actividades de cualquier sociedad.

Otros tipos de planeación pueden ser agrupados de la siguiente manera: por su tamaño, ámbito, forma, propósito, duración, curso, participación y vertiente.



Por su tamaño: La planeación puede abarcar una problemática integral o bien circunscribirse a situaciones o problemas particulares. En el primer caso se trata de planeación macrospectiva y en el segundo de planeación microspectiva.

Por su ámbito: Puede comprender aspectos del medio social en que se encuentra inmerso el sistema objeto de estudio (planeación de contorno), puede centrarse en su funcionamiento interno (planeación de dintorno), o bien puede abarcar aspectos tanto internos como externos al sistema (planeación integral).

Por su forma: La planeación puede desarrollarse mediante un plan maestro en el que se establezcan de manera detallada programas, proyectos y acciones generalmente de largo alcance. También puede adoptar la forma de esquema básico el cual fija líneas generales para el desarrollo del sistema y sirve de marco de referencia para que las instancias que lo conforman elaboren sus programas, proyectos y acciones específicas. Es circunstancial y dirigida al responden a situaciones urgentes.

Por su propósito: Puede ser trascendente de acuerdo a su propósito, busca producir cambios significativos en el sistema y casi siempre a largo plazo. La planeación estratégica por otra parte, tiende a crear las condiciones y medios necesarios para llevar a cabo planes y programas de mayor envergadura. Es conveniente que la planeación estratégica preceda a la trascendente ya que al modificar los factores limitantes aumenta la viabilidad de la primera. La planeación resolutoria es a corto plazo y sus efectos son inmediatos debido a que trata de solucionar problemas específicos de carácter urgente.

Por la duración: De acuerdo con el criterio de temporalidad, se distingue generalmente una planeación a corto plazo, la cual se extiende hasta un año; la de mediano plazo abarca un período de entre uno y cinco años y, los períodos de más de cinco años se consideran como de largo plazo. Sin embargo, la aplicación de estos períodos es muy relativo y se deben aplicar en cuanto a la naturaleza misma de la organización o del sector social de que se trate. La planeación a largo plazo ha ido ganando importancia, debido a que se ha reconocido la conveniencia de hacer planes de este período lo que permite una secuencia en los objetivos y metas programadas y su evaluación constante en el tiempo de realización.

Por su curso: En este sentido la planeación puede ser adaptativa o estricta. En el primer caso, la planeación se caracteriza por ser flexible durante el proceso de implementación ya que se ajusta a los problemas y circunstancias que se presentan en dicha ejecución. La segunda es precisa y de corta duración, generalmente se aplica a problemas o aspectos específicos.



Por su participación: La planeación puede ser democrática o autoritaria; la primera hace partícipes a los diferentes grupos sociales para la formulación, ejecución, evaluación y control de los planes y programas en el cumplimiento de objetivos; mientras que en la segunda es una persona u órgano el encargado de establecer las metas y objetivos de un plan, así como su elaboración y evaluación sin la intervención de otros actores sociales.

Por sus vertientes: Puede ser global, cuando afecta al sector público en su conjunto; sectorial, cuando abarca a un conjunto homogéneo de dependencias y entidades convencionalmente agrupadas que persiguen una misma política gubernamental, e institucional, cuando se circunscribe a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

Últimamente se ha venido dando una mayor inclinación por utilizar la planeación prospectiva en los procesos administrativos y de desarrollo económico y social. En este sentido, algunos planificadores han visto en ella, la forma de diseñar escenarios futuros factibles de utilizar sin verse obstaculizados por las restricciones que pudiesen venir de acciones pasadas o presentes; de hecho esta planeación consistirá en determinar primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones, se diseña el futuro deseado; el pasado y el presente no se toman como restricciones con la imagen del futuro deseado en mente, la prospectiva explora los futuros y selecciona el más satisfactorio.

La prospectiva da mayor importancia a las alternativas futuras, especializándose en distinguir cómo puede armonizarse y vincularse a las probabilidades del porvenir, estableciendo los posibles elementos que frecuentemente se pasan por alto, así como contemplar la posibilidad de diseñar futuros distintos a las alternativas del pasado y el presente, aceptando cambios en cuanto a recursos, valores, prácticas y actividades que dan lugar a un escenario probable de desarrollo.



PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL DESARROLLO MUNICIPAL

LA PLANEACIÓN COMO PARTE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Todo proceso administrativo debe considerar un conjunto estructurado de elementos indisolublemente unidos con los demás, y que, además se da de suyo simultáneamente como sistema interrelacionado con cada una de sus partes.

Los elementos que debemos considerar en todo proceso administrativo como mínimo son:

PREVISIÓN: Consiste en la determinación, técnicamente realizada, de lo que se desea lograr por medio de un organismo social, y la investigación y valoración de cuáles serán las condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse, hasta determinar los diversos cursos de acción posible.

La previsión comprende tres etapas:

- 1.- Objetivos: fijación de los fines
- 2.- Análisis e investigación: descubrimiento de medios con que se cuenta.
- 3.- Cursos alternativos: posibilidad de acción de medios a fines.

PLANEACIÓN: Es la determinación del curso concreto de acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de presidir y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo, y la fijación de tiempos necesarios en su realización.

Comprende como mínimo cuatro etapas:

- 1.- Políticas: principios para orientar la acción.
- 2.- Procedimientos: secuencia de operaciones o métodos.
- 3.- Programas: Fijación de tiempos requeridos.
- 4.- Presupuestos: precisión de costos y diversos tipos de "pronósticos".

ORGANIZACIÓN: Se refiere a la estructuración técnica de las relaciones, que debe darse entre las jerarquías funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para mayor eficiencia



Este elemento contempla claramente las siguientes etapas:

- 1.- Jerarquías: fijar la autoridad y responsabilidad a cada nivel
- 2.- Funciones: división de actividades para un fin general
- 3.- Obligaciones: desempeño de actividades por unidades de trabajo

DIRECCIÓN: Es impulsar, coordinar y vigilar las actividades de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas realice del modo más eficaz los planes señalados.

Comprende por lo tanto las siguientes etapas:

- 1.- Mando o autoridad: se estudia como delegarla y cómo ejercerla
- 2.- Comunicación: manejo auténtico, oportuno y veraz de la información.
- 3.- Supervisión: ver que las cosas se realicen del todo bien.

CONTROL: Consiste en el establecimiento de sistemas que nos permiten medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se han obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Este elemento comprende tres etapas como mínimo en su ejecución:

- 1.- Establecimiento de normas: porque sin ellas es imposible hacer la comparación, base de todo control.
- 2.- Operación de controles: ésta suele ser una función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos.
- 3.- Interpretación de resultados: ésta es una función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación

Aun que existe una estrecha relación entre los seis elementos, sobre todo entre los que se tocan, parece ésta ser mas clara entre:

Previsión y Planeación: Están más ligados con "lo que ha de hacerse"

Organización e Integración: Se refiere más al "cómo va hacerse"

Dirección y Control: Se dirigen a "ver que se haga y cómo se hizo"⁹⁷

⁹⁷Op. Cit. pp 61-64



VISIÓN GENERAL DE ELEMENTOS Y ETAPAS

ELEMENTO	ETAPA
PREVISIÓN	Objetivos Análisis e Investigación Cursos alternativos
PLANEACIÓN	Políticas Procedimientos Programas Pronósticos Presupuestos
ORGANIZACIÓN	Funciones Jerarquías Obligaciones
INTEGRACIÓN	Selección Introducción Desarrollo Integración de las cosas
DIRECCIÓN	Autoridad Comunicación Supervisión
CONTROL	Su establecimiento Su operación Su interpretación

Con esta integridad de elementos y etapas "la administración podrá disponer de los recursos necesarios para regular la distribución de la riqueza y el conocimiento, dosificar las comodidades, las cargas y los privilegios, calculando sus consecuencias probables, inclusive podrá evitar mediante la programación de pequeños conflictos la explosión incontrolable del descontento popular, en el supuesto de que indirectamente la miseria, el resentimiento y la ignorancia - expresiones del no ser-, sean administrables."⁹⁸

La planeación como parte del proceso administrativo es el elemento de la administración a través del cual se pueden anticipar las actividades de una organización (empresa o institución) por medio de juicios valorativos sobre hechos pasados. Su importancia radica en que para actuar con cierto grado de certeza es necesario prever en el presente las metas a que se aspira llegar.⁹⁹

También es la función que tiene por objetivo fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operación para realizarlo y la determinación de personas y costos necesarios para su realización.¹⁰⁰

⁹⁸PALACIO, Díaz Alejandro. Estado, Ciencia y Administración. La Sociedad Administrada Ed. Edicol México 1981 p.81

⁹⁹REYES PONCE, Agustín, Administración de Empresas. Teoría y práctica, 1978.

¹⁰⁰TERRY, George, Principios de Administración, 1972.



La finalidad principal del proceso de planeación consiste en influir en el futuro tomando acciones predeterminadas y lógicas en el presente. La planeación es la esencia de una operación efectiva. Y los planes integran cuidadosamente a las metas de la organización. Involucra la preparación para ayudar a los administradores para alcanzar objetivos y metas.

La planeación es el requisito primario de las funciones administrativas de organizar, dirigir y controlar. Abarca la fijación de los objetivos de todos los esfuerzos colectivos significativos, y los planes son para ejecutar éstos. Son los antecedentes previos los que establecen las relaciones organizativas y deciden el curso de acción o los controles a aplicar. La planeación y el control están íntimamente ligados, ya que los planes son los estándares para el control.

Todo plan y sus derivados debe contribuir de un modo positivo a la realización de los objetivos colectivos. Procura lograr una estructura consistente y coordinada de operaciones enfocadas hacia los fines deseados, evitando el funcionamiento al azar.

Sólo puede establecerse un plan de operación en cada ocasión. Dos planes diferentes significaría la dualidad, confusión y el desorden. Pero el plan puede dividirse en varias partes que estén eslabonadas y soldadas entre sí.

La acción orientadora del plan debe ser continua. La limitación de las previsiones limita la duración de los planes, por lo que para evitar interrupciones, un segundo plan debe seguir al primero, un tercero al segundo, así subsecuentemente.

Un plan es eficiente cuando, puesto en práctica, lograr alcanzar los objetivos con el mínimo de consecuencias indeseadas y con resultados superiores a los costos.

Las directrices establecen el marco dentro del cual se trazaron las metas y se constituyen los procedimientos y programas de los planes. Una planeación efectiva y eficiente requiere una adecuada sincronización horizontal y vertical en las estructuras de los planes. Mientras mayor sea el grado de especificidad de los componentes de un plan más fácil es presentar un plan total bien integrado; más fácil resulta su comunicación a sus ejecutores y la identificación de éstos con el mismo; (más fácil) la implementación del plan, y (más fácil su coordinación y control.

El plan debe ser suficientemente flexible para ajustarse a los cambios que sea necesario introducirle, por razón de las circunstancias u otras razones. aunque el costo y los peligros de la flexibilidad deben ser comparados con sus ventajas.



Una planeación efectiva en condiciones de competencia, es decir, donde otros persiguen iguales metas, requiere que el curso de acción se seleccione tomando en cuenta lo que el opositor hará o dejará de hacer. Esto nos permite entender con mayor claridad la importancia que representa un enfoque de planeación estratégica en los niveles de prestación de servicios públicos, por lo que a continuación la abordaremos más ampliamente.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La planeación estratégica formal fue introducida por primera vez, a mediados de los 50s, en empresas de tipo comercial, denominadas sistemas de planeación a largo plazo. Esta está entrelazada de modo inseparable con el proceso de la Dirección, pero tampoco se puede diferenciar en forma real del resto del proceso administrativo; como la organización, dirección, motivación y el control.

La planeación estratégica, como anteriormente se mencionó, es el apoyo determinante para la dirección estratégica. Aunque no representa todo el proceso de la dirección estratégica sino más bien es sólo un factor principal de la misma.

Cabe aclarar que la dirección estratégica y operacional están fuertemente ligadas; la dirección estratégica proporciona una guía, una dirección y los límites para la operación. Entonces, por lo tanto, la planeación estratégica está relacionada con las operaciones, sin embargo, su enfoque y el énfasis de la planeación y de la dirección estratégica se concentra más en la estrategia que en las operaciones.

En el caso de la planeación operacional, se presenta un problema importante, el de cómo usar eficientemente los recursos disponibles para producir bienes y servicios a precios aceptables para los consumidores.

Se piensa o se pensaba que al cumplir con este objetivo las ganancias serían maximizadas. Pero hoy día sigue siendo la preocupación el uso eficiente de los recursos, que además son escasos; sin embargo, en la actualidad, debido al ambiente de turbulencias y de rápidos cambios, la supervivencia requiere de una habilidad de la organización para adaptarse en forma adecuada a este medio, tanto interno como externo, que cada día es mucho más fácil.



Peter Druker¹⁰¹ nos dice que lo primero de una alta dirección es deber pensar en la creación y la implantación de estrategias. Por lo que el deber de pensar en la misión de la organización (negocio), es hacerse la pregunta ¿qué es nuestro negocio y qué debería ser?

Aquí es donde se propone el proceso de planeación estratégica, porque nos lleva al establecimiento de objetivos, al desarrollo de estrategias y planes y a la toma de decisiones de ahora para el resultado de mañana. Esto sólo se puede desde el momento en que se tiene capacidad de visualizar a la organización (negocio) por completo; así como tomar decisiones que lo afecten, evaluar los objetivos y las necesidades actuales y futuras y poder distribuir los recursos humanos y monetarios para obtener resultados claves.¹⁰²

Sus elementos son:

- Fijación de objetivos.
- Investigación de factores (positivos y/o negativos) que nos ayudan u obstaculizan.
- Coordinación de los diversos cursos de acción.
- Establecimiento de políticas.
- Determinación de procedimientos.
- Formulación de programas y/o proyectos.
- Formulación de presupuestos.

Los principios son:

- De la probabilidad.
- La objetividad.
- De la medición.
- De la precisión.
- De la flexibilidad.
- De la unidad.

¹⁰¹DRUCKER, Peter F., Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York. Haper and Row, 1974. p. 161. STEINER, George A., Planeación Estratégica; lo que todo Director debe saber. CECSA, México, 1985. p. 13

¹⁰²DRUCKER, Peter F., Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York. Haper and Row, 1974. p. 161. STEINER, George A., Planeación Estratégica; lo que todo Director debe saber. CECSA, México, 1985. p. 13.



Las técnicas que de una manera directa o indirecta nos proporciona la administración científica y que en el caso específico de la planeación y programación puede explicarse para formular planes, para presentarlos, explicarlos, discutirlos y evaluarlos, suelen ser las más abundantes y diversas dentro de la etapa de la propia administración operativa y estratégica.

Comúnmente, cuando se preguntan cuales son los objetivos estratégicos de una organización o empresa, se responde con cifras de producción o volúmenes estimados de venta, lo que da origen a una confusión entre lo estratégico y lo operacional, entre ser y la razón de ser.

El objetivo operacional se traduce a lo cotidiano, y el objetivo estratégico es algo que va mucho más lejos que la simple operación; se trata de trascender influyendo en el propio escenario. En este entendido, los objetivos estratégicos implican el logro simultáneo de los objetivos operacionales. O sea no nada más es cumplir nuestras actividades cotidianas sino más bien ser eficiente y productivos para alcanzar la producción con calidad. Y a todo esto la planeación juega un papel importante en el proceso de interacción a la hora de su aplicación, lo que en el siguiente inciso explicaremos.

Otros deberes de la Dirección son el establecimiento de normas para las funciones reales, la estabilidad de la organización del personal, satisfacer las responsabilidades que conciernen a las relaciones que sólo los ejecutivos en el nivel superior de una organización puede establecer y mantener, tales como: clientes principales, proveedores, relaciones públicas, entre otros.

Existen catorce procesos básicos que forman los componentes ya adaptados a un sistema administrativo para apoyar, seguir y reforzar el sistema vital de las funciones de la alta dirección de una organización.¹⁰³

Estos procesos son:

1) Establecimiento de objetivos. En este primer paso se decide sobre el negocio o negocios a los cuales la organización se dedicará. Siempre se debe de buscar el crecimiento continuo. Los objetivos por lo general siempre se mantienen permanente y no tienen límites de tiempo.

¹⁰³BOWER, Marvin, *The Will to Manage: Corporate Success Through Program Management* (New York: McGraw Hill, 1966) p. 17-18. STEINER, George A., *Planeación Estratégica; lo que todo Director debe saber*. CECSA, México, 1985. p. 14-15.



- 2) Estrategia de planeación. En esta segunda etapa se deben desarrollar los conceptos, las ideas y los planes para lograr los objetivos con éxito, y para enfrentarse y derrotar a la competencia. La planeación estratégica es parte del proceso completo de planeación, el cual incluye a la planeación directiva y operativa.
- 3) Establecimiento de metas. En esta parte del proceso se decide sobre las metas a lograr dentro de los plazos cortos y con menor alcance que los objetivos generales, pero diseñados como objetivos secundarios o específicos dentro de los planes operacionales que determinan la estrategia.
- 4) Desarrollo de la filosofía de la organización. Se establecen las carencias, los valores, las actitudes y los lineamientos orales que pueden agregarse a "cómo se hacen las cosas aquí".
- 5) Establecimiento de políticas. Es en donde se decide sobre los planes de acción para guiar el desempeño de todas las actividades principales para llevar a cabo la estrategia de acuerdo con la filosofía de la organización.
- 6) Planeación de la estructura de la organización. Se desarrolla el plan de organización -las ligas que ayudan a las personas a unirse para desempeñar las actividades de acuerdo con la estrategia, filosofía y política propuesta.
- 7) Selección del personal. Se da el proceso de contratación, selección y desarrollo del personal -incluyendo una proporción adecuada de grandes talentos para ocupar los puestos determinados en el plan de organización.
- 8) Establecimiento de procedimientos. En donde se determina como se debe de llevar a cabo todas las actividades importantes y rutinarias de la organización.
- 9) Definición de las instalaciones. Es en donde se selecciona la planta, el equipo y otras instalaciones físicas necesarias para llevar a cabo el negocio.
- 10) Aportación del capital. Paso importante para el seguimiento de que la organización disponga de los fondos y créditos necesarios para las instalaciones físicas y el capital de trabajo.
- 11) Establecimiento de normas. En donde se fijan las medidas del desempeño que permitan la mejor manera a la organización de lograr sus objetivos a largo plazo con éxito.



12) Establecimiento de programas directivos y planes operacionales. Punto del proceso en donde se desarrollan los planes y programas que orientan las actividades y el uso de los recursos conforme a la estrategia, a las políticas, a los procedimientos y normas establecidas por la organización. Permitiendo que el personal realice los objetivos generales y particulares (son fases del proceso completo de la planeación que incluye la planeación estratégica).

13) Información controlada. parte del proceso en donde se provee de información al personal para cumplir la estrategia, políticas, procedimientos y programas; información sobre las fuerzas laborales exteriores e interiores; y medir su propio desempeño contra los planes y normas establecidas.

14) Motivación del personal. En donde se debe de buscar la motivación del personal, de manera que actúe de acuerdo con la filosofía, política, procedimiento y normas establecidas para realizar los planes y programas de la organización.

Estos 14 pasos están considerados de una u otra forma dentro del proceso de planeación estratégica. Para un director existen dos formas de formular planes estratégicos: el primero consiste en enfrentarse a la tarea diaria conforme se vaya dando, y tomar las decisiones estratégicas de acuerdo con el momento. La segunda forma, va dirigido a aquellos directores que se preocupan por el futuro e idean estrategias para enfrentarse de una forma adecuada a esos retos.

El entendimiento de una definición de planeación estratégica, que para algunos autores se puede enfocar desde cuatro puntos de vista:¹⁰⁴

- 1) Por su relación con el futuro de las decisiones;
- 2) Por su proceso;
- 3) Por su filosofía, y
- 4) Por su estructura.

El primer punto de vista, que se refiere a la relación de la planeación estratégica con el futuro de las decisiones, que observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relacionada con una decisión real o intencionada que tomará la dirección. Puede ser que si no le agrada al Director ésta es modificada.

¹⁰⁴STEINER, George A., Planeación estratégica; lo que todo director debe saber. CESCA, México, 1985. pp. 20-21.



También observa las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, y al escoger algunas de ellas, éstas se convierten en la base para tomar decisiones presentes. Su esencia consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y de los peligros que surjan en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una organización tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros. su significado es la de diseñar un futuro deseado a través de la identificación de formas para hacerlo.

El segundo punto de vista, es la que se refiere a su proceso, que tiene su iniciación con el establecimiento de metas organizacionales, definición de estrategias y políticas para lograr estas metas, además del desarrollo de planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias, y así obtener los fines buscados.

También es un proceso para decidir de antemano que tipos de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuando y cómo debe realizarse, quién lo llevará a cabo, y qué se hará con los resultados. Pero también es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base a una realidad entendida. Es un proceso progresivo, especialmente en cuanto a la formulación de estrategias, ya que existen cambios continuos en el ambiente. Tampoco significa que los planes deban ser cambiados a diario, sino que deben efectuarse en forma secuencial y ser apoyada por acciones apropiadas cuando así sea necesario.

El tercer punto de vista es la filosofía de la planeación estratégica, es una actitud y una forma de vida; que requiere dedicación para actuar con base en la observación del futuro, y una determinación para plantear constante y sistemáticamente como una parte integral de la dirección. Además de representar un proceso mental, un ejercicio intelectual más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritas.

El último punto de vista, es la que se refiere a su estructura, por lo que un sistema de planeación estratégica une cuatro tipos de instrumentos fundamentales: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

Desde el punto de vista del concepto de estructura de planes, la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la organización.



Cabe aclarar que la planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento. La planeación del futuro exige que se haga la elección entre posibles sucesos futuros, pero la decisión en sí, las cuales se toman en base a este suceso, sólo pueden hacerse en el momento.

Tampoco pronostica las ventas de un producto para después determinar que medidas tomar con el fin de asegurar la realización de tal pronóstico en relación con factores como: compras de material, instalaciones, mano de obra, etc.

Esta va más allá de pronósticos actuales de productos y mercado presente, y formula preguntas mucho más fundamentales como ¿ Se tiene el negocio adecuado? ¿Cuáles son los objetivos básicos? ¿Cuándo serán obsoletos los productos actuales? ¿Están aumentando o disminuyendo el mercado?

Tampoco la planeación estratégica representa un programación del futuro, ni tampoco el desarrollo de una serie de planes que sirven de molde para usarse diariamente sin cambiarlos en el futuro lejano. Lo que si es que debe ser flexible para poder aprovechar el conocimiento acerca del medio ambiente.

Asimismo, representa un esfuerzo para sustituir la intuición y el criterio de los dirigentes, y de ninguna manera es nada más un conjunto de planes funcionales o una extrapolación de los presupuestos actuales, es un enfoque de sistemas para guiar una organización durante un tiempo a través de su medio ambiente, para lograr metas dictadas.

La idea de planear responde a la lógica inquietud de la humanidad por conocer su futuro, aunque con enfoques más activos que la simple espera de su concurrencia. La planeación no debe ser entendida como un diseño de escenarios, sino como buscar la forma de alterarlos y sacar el mejor provecho de ellos, por lo tanto, se trata de planear el futuro en vez de padecerlo.

Planear es, sin duda una de las actividades características del mundo contemporáneo; necesaria por la creciente interdependencia y la rapidez con que se originan los aconteceres económicos, políticos, sociales y tecnológicos. Permite el desciframiento de los enigmas, de conocer no nada más para saber hacia dónde nos dirigimos, sino más bien el esclarecer dónde estamos.

Las técnicas de la planeación que en sus inicios tuvieron componentes cuantitativos, hoy día tienden al análisis de elementos cualitativos; los cuales se han venido desarrollando a través de una metodología más sofisticada y compleja.



Pero la planeación sigue siendo en esencia un ejercicio de sentido común, a través del cual se pretende entender los aspectos cruciales de una realidad presente, para después proyectarla y diseñar escenarios de los cuales se buscan finalmente obtener mayores provechos. De ahí que el carácter estratégico de la planeación, no trata sólo de prever un camino sobre el que se habrá de transitar, sino que busca anticipar el rumbo y, si es posible cambiar el destino del mismo.

Es erróneo pensar que el avance del proceso de planeación estratégica sólo se limita al diseño de escenarios y al planteamiento del futuro esperado. Por el contrario, sus alcances van mucho más allá, sus objetivos no es nada más planear sino realizar en forma ordenada un amplio número de actividades que, a su vez, implican el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

Tomasini, nos presenta una propuesta de diseño e implantación de una estrategia. "Un plan cuyos objetivos no se traducen en una estrategia específica y consistente, representada por acciones concretas, no es un plan verdadero, sino más bien un catálogo de buenos deseos".¹⁰⁵

Por cada objetivo se debe definir las acciones a realizar, anticipar los problemas por resolver, priorizar sus soluciones, establecer recursos y responsabilidades, y diseñar medidas de seguimiento que permitan no sólo evaluar el avance, sino también volver a planear.

Se debe traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas que se incorporen al quehacer diario de la organización. Esto es pasar de la planeación a la administración estratégica; es darle de hecho, un sentido trascendente a la acción cotidiana de todos sus integrantes, quienes sabrán que, al margen de las tareas rutinarias, hay que desarrollar otras actividades que tienen un efecto más importante, duradero y, sobre todo, necesario para garantizar el futuro de la organización de la que forma parte. De manera que no se convierta en un medio en donde todos saben que hacer pero nadie sabe a dónde van.

El conocimiento de la misión, objetivos y estrategias de la organización parte de sus integrantes, es elemento fundamental para cumplirlos. Es también un mecanismo motivador, porque se convierte en un reto profesional para cada integrante de la organización.

¹⁰⁵ACLE TOMASINI, Alfredo, Planeación estratégica y control total de calidad; un caso real hecho en México, Economía y Empresa, 2da. edición, Ed Grijalbo, S.A., México, 1990 pp. 44-47.



La planeación y administración estratégica implican un esfuerzo participativo. Esto se refiere no sólo al establecimiento de objetivos y al diseño de estrategias, sino a los más complicados, su ejecución y evaluación.

La administración estratégica, fija el marco de referencia dentro de los cuales se deberán delegar las decisiones. Razonamiento de no centralizar la ejecución, y de tener conciencia del cambio y comprensión de lo vital.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Con la planeación estratégica se trata de prever un rumbo y orientar su destino.

Traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas, es pasar de la planeación a la administración estratégica.

Muchos planes fracasan por que en su elaboración no participan quienes tienen que hacerlos realidad.

No basta que existan oportunidades, es preciso que haya una verdadera posibilidad de lograrlas.

Disponer de datos no quiere decir que haya información.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PLANEACIÓN

Proyectar el futuro en vez de padecerlo.

Desde tiempos ancestrales, el hombre ha mostrado preocupación en conocer por anticipado aquello a que deberá enfrentarse en los días por venir. Como si de esa manera pudiera esquivar su destino en el caso de malos augurios; o bien, cuando se trata de buenas promesas, tranquilizarse y disfrutarlas por adelantado.

Desafortunadamente los oficios de adivinos han probado ser tan fascinantes como desacertados; en más de una ocasión, el encuentro con la realidad se ha traducido en la desilusión de vaticinios incumplidos.

Puede decirse que la idea de planear responde a esta lógica inquietud de la humanidad por conocer su futuro, aunque con un enfoque más activo que la simple espera de su ocurrencia. Lo que se busca con la planeación no es tan sólo el diseño de escenarios, sino la forma de alterarlos y sacarles el mayor provecho. Se trata, por tanto, de planear el futuro en vez de padecerlo.



PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICAS

Planear es, sin duda, una de las actividades características en el mundo contemporáneo, la cual se vuelve más necesaria ante la creciente interdependencia y rapidez que se observa en el acontecer de los fenómenos económicos, políticos, sociales y tecnológicos. En ocasiones esto parece descifrar el enigma de la planeación no tanto para conocer hacia dónde vamos, sino más bien en saber dónde estamos. Por ello es que las técnicas de planeación, que tuvieron un alto componente cuantitativo, hoy tienden a centrarse en el análisis de elementos cualitativos.

Lo anterior ha hecho que tanto gobiernos como particulares destinen buena parte de sus energías y recursos a planear, lo cual ha ido desarrollando paralelamente una metodología cuya sofisticación ha crecido en complejidad. No obstante, la planeación sigue siendo en esencia un ejercicio de sentido común, a través del cual se pretende entender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad presente, para después proyectarla, diseñando escenarios de los cuales se busca finalmente obtener el mayor provecho. De ahí el carácter estratégico de la planeación: no se trata sólo de prever un camino sobre el que habremos de transitar, sino que se busca anticipar su rumbo y, si es posible, cambiar su destino.

Sin embargo, sería erróneo pensar que todo el avance ha quedado establecido en el diseño de escenarios, y que la planeación estratégica está limitada a un mero planteamiento del futuro esperado. Por el contrario, sus alcances van mucho más lejos; el objetivo no es sólo de actividades que, a su vez, implican el uso de recursos humanos y materiales. Por ello es fundamental tener claridad de cuál es la misión y los objetivos que se persiguen, para que la repetición del ciclo de la planeación nos acerque paulatinamente al destino deseado. Esto es el diseño e implantación de una estrategia.

Un plan cuyos objetivos no se traducen en una estrategia específica y consistente, representada por acciones concretas, no es un plan verdaderamente sino un catálogo de buenos deseos. Por cada objetivo se deben definir las acciones a realizar, anticipar los problemas por resolver, priorizar sus soluciones, establecer recursos y responsabilidades, y diseñar medidas de seguimiento que permitan no sólo evaluar el avance, sino sobre todo volver a planear.



Traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas que se incorporen al quehacer diario de la empresa, es pasar de la planeación a la administración estratégica; es darle, de hecho, un sentido trascendente a la acción cotidiana de todos sus integrantes, quienes sabrán que, al margen de las tareas rutinarias, hay que desarrollar otras actividades que tiene un efecto más importante, duradero y, sobre todo, necesario para garantizar el futuro de la organización de la que forman parte. De otra suerte, ésta se convierte en un barco donde todo mundo sabe qué hacer, pero en el que nadie sabe a dónde va.

El conocimiento de la misión, objetivos y estrategia de la empresa por parte de todos sus integrantes, es un elemento fundamental para cumplirlos. Sirve también como mecanismo motivador pues, al participar en su establecimiento, lograrlos se convierte en un reto profesional para cada individuo.

La planeación y administración estratégicas implican un esfuerzo participativo. Esto se refiere no sólo al establecimiento de los objetivos y al diseño de la estrategia, sino también a la ejecución y evaluación de esta última. Ello significa que la administración estratégica fijará marcos de referencia dentro de los cuales se deberán delegar decisiones. De otra forma resultaría contradictorio, si no es que frustrante, que haya una amplia participación al momento de planear, pero una gran centralización a la hora de ejecutar.

En síntesis, la administración estratégica significa tener conciencia del cambio y comprender lo vital. De lo contrario, la vida de una empresa queda reducida al objetivo de sobrevivir.

PLANEAR Y REPLANEAR.

Sería simplista suponer que con sólo planear, el futuro está resuelto. Ello equivale a suponer que la realidad es estática y que nuestros procesos de planeación son tan perfectos que han tomado en cuenta todo.

Por otra parte, replanear es la única forma de aprender a planear; puesto en forma elemental, es un proceso de acierto y error; analizar éxitos, fracasos, avances y retrocesos, para ahí volver a plantear el camino. Es, en síntesis, un proceso dialéctico, cuyos beneficios tienden a ser crecientes, particularmente porque replantear se constituye en un hábito que se incorpora a la cultura administrativa de cada organización.



Replanear significa la posibilidad de mantener en el tiempo coherencia y consistencia entre un grupo de acciones y un conjunto de objetivos. Este hecho es fundamental, pues el logro de estos últimos, por sus alcances, no es cuestión inmediata, sino que requiere de una gran tenacidad aplicada en un plazo relativamente largo; una cosa es empezar a subir la montaña, otra es alcanzar la cima.

Esto último es todavía más relevante si consideramos que, en el mundo moderno, nada es cuestión de suerte. Al menos, ése no ha sido el caso de aquellos países o empresas que han logrado importantes éxitos. Por lo general hubo claridad en sus objetivos, coherencia en sus acciones y persistencia en su aplicación. No se conformaron con buscar un hueco, sino que procuraron hacerse un lugar. Lo primero parte de suponer que existen vacíos por llenar, en consecuencia de un enfoque elemental de planear en función de faltantes y sobrantes. Por mala fortuna, las oportunidades no existen, sino que se crean; ello implica planear estratégicamente.

Si los japoneses o coreanos se hubieran esperado a encontrar el hueco, no habrían puesto plantas de acero y automóviles, cuyo destino no fue hacer frente a una demanda insatisfecha sino penetrarla y con ella empezar a crecer.

Por otro lado, replanear es una actividad que confiere un notable dinamismo a cualquier organización, ya que constituye un ejercicio a través del cual siempre surgirán nuevos retos. Así, a los objetivos alcanzados de esa manera la superación constante y, por ende, la excelencia.

No olvidemos que planear es un procedimiento que permite distinguir lo importante de lo urgente; en palabras más llanas: se trata de separar aquello que nos apremia de lo que realmente importa.

Sin embargo, hasta que no se hace el ejercicio, es difícil comprender que esta separación entraña más dificultades de las que en principio aparenta, sobre todo cuando, al querer establecer en la práctica objetivos y acciones concretas, se observa que éstos no son hilos sueltos, sino que forman parte de una red que los hace interdependientes. Extenderla sin enredos o dobleces no es otra cosa que diseñar una estrategia. Aprender a desarrollarla hace necesario un persistente ejercicio de planeación que permita, en forma reiterada, medir la eficacia de las acciones que se emprendan.

Lo anterior no quiere decir que se debe dejar todo a la experiencia, utilizándola como punto de referencia para medir la eficacia de la intuición. Por el contrario, esta última debe apoyarse en aspectos técnicos y metodológicos.



Quienes diseñan una estrategia, requieren de adiestramiento que les permita adquirir conocimientos y conocer metodologías para la planeación, de tal forma que combinen la sensibilidad con la tecnología.

El éxito de una estrategia empresarial puede asemejarse al de una estrategia militar. No basta que quienes la diseñan tengan cualidades innatas como estrategas, es preciso que cuenten con conocimientos técnicos para asegurar una aplicación exitosa.

Planear requiere del trabajo en equipo, lo cual implica un compromiso de todos los participantes y hace necesario en ellos un alto grado de madurez y experiencia, puesto que involucra un proceso constante de revisión de objetivos, evaluación de resultados y asignación de responsabilidades. En más de una ocasión, al contrastar planes con proyectos, se encontrarán grandes distancias entre ellos y, por ende, habrá desánimo, reprimendas o lanzamiento de culpas.

Esto hace necesario comprender que la planeación requiere del esfuerzo conjunto, asignar objetivos por individuo o grupos de ellos no quiere decir que se deslinden responsabilidades, para que cada uno se sienta relevado del esfuerzo común a cambio de sólo cuidar el interés personal. Por el contrario, debe permanecer un enfoque solidario; mantener un sentido de responsabilidad colectiva y comprender que se divide para ordenar un proceso de transformación, no para evadir compromisos con el resto del equipo.

Como cualquier cambio trascendente en la vida de una empresa, para que ocurra el compromiso de planear, debe tener como su promotor más entusiasta al director y ello no se refiere a que ordene su realización, sino a que se involucre decididamente en el proceso de cambio. Su función no sólo debe ser la del estratega que defina rumbo, sino convertirse en la chispa que encienda la mecha. Y ésta es precisamente una de sus funciones más fascinantes ya que, además de trazar la ruta y señalar un destino, dará vida al proceso administrativo.

Por ello, la personalidad del director tenderá a reflejarse en la administración cotidiana. El director de una empresa es como el de una orquesta: marca el ritmo, determina la fuerza y asegura la armonía de los instrumentos de todos los ejecutantes. Si él no está comprometido, no habrá compromiso de los demás; si él no cree en la planeación estratégica, ésta no existirá. Ella será, posiblemente, tan sólo un esfuerzo aislado que realiza un grupo dentro de la organización, el cual, con seguridad, vivirá frustrado al ver que su entusiasmo nunca cristaliza en nada concreto.



Por consecuencia, la planeación estratégica no podrá convertirse en administración estratégica, porque simplemente no habrá quién la encabece. Sin embargo, para que el director pueda actuar como un eficaz agente de cambio, deberá reconocer sus carencias. Por lo que, al igual que el resto de sus compañeros, habrá de integrarse a un proceso de desarrollo personal que implique la asistencia a cursos y seminarios, realice sistemáticamente la lectura de libros y artículos y esté abierto a la consulta con asesores externos.

Hay quienes erróneamente piensan que la necesidad de preparación marcha en sentido inverso a la posición jerárquica. Seguramente también consideran que la humildad transita en la misma dirección, puesto que es preciso reconocer que nunca lo sabemos todo, menos aún si tomamos en cuenta la creciente rapidez con la que evoluciona el conocimiento humano. La capacitación no es sólo un precepto aplicable en épocas de niñez y juventud, sino que debe ser norma de vida que nos permita adecuarnos a nuestro tiempo, cualquiera que éste sea.

Es frecuente encontrar opiniones que tienden a identificar la planeación como una tarea que deba realizarse cuando hay expectativas de crecimiento. Este enfoque significa aceptar anticipadamente una derrota frente a circunstancias desfavorables y dejarse ir a la deriva, ocupándose de las tareas más apremiantes con la esperanza de que retorne la calma, para ver a dónde se llega y después volver a planear el crecimiento.

Planear se puede hacer en todas direcciones y con cualquier escenario, ya sea para crecer, decrecer o incluso mantenerse estancados; lo único que se requiere es el coraje suficiente para evaluar la realidad por difícil que ésta sea y no convertirse en el avestruz que esconde la cabeza esperanzado en que por sí solo desaparezca aquello que lo atemoriza.

En toda organización, sobre todo cuando persiste un enfoque de administración centralizada, se tienden a generar insulas de poder, que a la postre debilitan al conjunto. La integración de un grupo gerencial permitió eliminar paulatinamente "el feudograma" a cambio de un trabajo en equipo más solidario. No quiere decir que debe buscarse la unanimidad a ultranza; por el contrario, el grupo será más rico en la medida que haya diversidad de opiniones. Sin embargo, para que éstas se traduzcan en un sentido positivo, debe existir madurez entre todos sus miembros -especialmente, en el director para aceptar decisiones que posiblemente no concuerden del todo con sus ideas.

Dentro de ese espíritu de madurez es necesario aprender a distinguir al leal opositor, es decir, aquella persona que puede en ocasiones oponerse a las ideas del resto del grupo o bien a las del director, pero cuyo afán no se inspira en una actitud mal intencionada, sino en un principio de lealtad hacia sus compañeros, superiores y hacia la organización para la cual trabaja.



La lealtad no consiste en ser siempre afirmativos, sino en tener suficiente respeto para sí mismos y valor para decir lo que se piensa. Lo contrario es caer en la incondicionalidad y el servilismo, elementos ciertamente maleables y complacientes, pero muy poco sólidos para apoyar en ellos no sólo la dignidad individual, sino el esfuerzo serio de un equipo de trabajo.

Administrar requiere una gran dosis de comunicación. Esto no significa transmitir órdenes o instrucciones para esperar su puntal cumplimiento; se trata más bien de comunicar proyectos para estimular hacia ellos una reacción positiva que se traduzca en un comportamiento, al que además se incorporen nuevas ideas. Algo que el director general debe hacer en el grupo gerencial es transmitir sus impresiones, comunicar su percepción de las cosas, marcar el énfasis, priorizar los problemas. Sin embargo, este sería un esfuerzo incompleto si no se repitiera a cada nivel, para que otros grupos trabajen como células que, de acuerdo a su responsabilidad específica dentro de la organización, detallen el problema y la solución que les compete. Se debe buscar que se incorpore en la cultura de la empresa el trabajo en equipo, como uno de sus valores, y el liderazgo directivo como una de sus características.

Otra forma de comunicarse es mediante el trato cotidiano aun con subordinados no directamente relacionados. Los directivos no deben encerrarse en sus oficinas, sino procurar contacto personal y comentar con todos los proyectos más relevantes de la organización. No hay liderazgo por carta o por memorándum; hacerlo efectivo requiere del trato personal: convencer, involucrar, hacer sentir que no son proyectos de la dirección, sino de la empresa y que todos los empleados, por modestos que sean sus puestos, participen en ellos, lo cual significará finalmente el éxito de todo el conjunto.

Administrar es, en esencia, una tarea encaminada a relacionar a hombres, orientado este esfuerzo hacia objetivos compartidos mutuamente, que signifiquen a la vez un reto profesional y una recompensa material. El éxito de cualquier empresa, y de hecho de toda organización -política, cultural, deportiva, entre otros-, requiere de un liderazgo efectivo a todos los niveles. Cada nivel de mando, desde el director hacia abajo, necesita conocer que no basta la autoridad jerárquica para dirigir; por el contrario, se hace preciso legitimarla a través de una sólida autoridad moral. Y ésta no se confiere con el cargo, sino que debe ganarse a diario, con detalles de conducta personal y, desde luego, mediante decisiones que resulten exitosas y reconfirmen al líder frente a su grupo, haciéndolos sentir que se avanza en el sentido correcto.



ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

La estrategia de cambio en el municipio debe orientarse hacia la calidad de los servicios públicos que ofrece para dar una mayor satisfacción al "cliente" que es la ciudadanía en general y comenzar así una nueva era de relaciones entre la administración municipal y la sociedad civil.

Los servicios públicos que presta la administración municipal -siendo la primera instancia del gubernamental de contacto con la población- se puede aplicar el concepto, los métodos y las prácticas del enfoque de calidad del servicio.

La calidad del servicio en la administración municipal se aborda en cuatro grandes partes. En la primera, se trata de la teoría general de los servicios y los servicios públicos; en la segunda, se propone la metodología para formular estrategias de servicios públicos; en la tercera, se analiza qué es la calidad del servicio municipal y, en la última, se proporcionan los pasos para diseñar e implementar un programa de calidad en los servicios municipales.

El desarrollo del sector servicios ha tomado gran importancia en la economía recientemente, debido a algunos factores como los estilos de vida, el impacto de la tecnología y la globalización económica¹⁰⁶.

Desde el punto de vista de la calidad, los servicios son el conjunto de prestaciones que el cliente espera, además del producto o el servicios básico, como consecuencia del precio, la imagen, y la reproducción del mismo.

Los servicios públicos son la misión de las organizaciones pertenecientes a la Administración Pública en sus tres ordenes de gobierno. La actividad de esta se encamina a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado.

De acuerdo al derecho administrativo se denomina servicio público a toda actividad que lleva a cabo una entidad u organismo público con la finalidad de satisfacer la necesidad de interés general.¹⁰⁷

¹⁰⁶ FEKETEKUTY, Geza. " Comercio Internacional de Servicios" , Ed. Garmilia. México 1990.

¹⁰⁷ SERRA, Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa. 2 tomos, México. 1985.



El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, general, regular y continua la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Tomando en cuenta las dimensiones estratégicas del servicio, se tiene la clasificación introducida por Thomas¹⁰⁰, según la cual es posible distinguir entre servicios cuya forma de prestación se basa en equipos y servicios basados en personas.

En los servicios basados en equipos para prestar los servicios pueden ser operados:

Automáticamente (verificadoras y registradoras), por no especialistas (vigilancia, e intendencia), por especialistas. (Excavación).

Los servicios basados en personas pueden ser jardinería conserjería, reparadores de equipo electrónico, abogados ingenieros consultores.

Según Serra Rojas, los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías, si se parte de la competencia de los diversos órganos del estado Federal Mexicano.

Los servicios públicos federales pueden ser:

- **Exclusivos**, con el carácter de monopolios, como es el caso del petróleo, energía eléctrica, correos y telégrafos y banco único de emisión.
- **Concurrentes con los particulares** a quienes concesionan el servicio público, como por ejemplo los servicios de radiodifusión, teléfonos, entre otros.
- **Concurrentes con las demás entidades públicas**, como es el caso de la educación pública, el turismo, salubridad, caminos entre otros.

Los servicios públicos de las entidades federativas son:

- **Exclusivos**, aquéllos que no sean federales y que deben ser regulados por las legislaturas de los Estados.

¹⁰⁰ Citado por Larrea (P) "Calidad del Servicio: del Marketing a la Estrategia". Ed. Diaz de Santos, España. 1991.



- **Concurrentes**, que pueden efectuarse en coordinación con la federación y/o con los municipios, como son educación, salud, seguridad pública entre otros.

Los servicios públicos municipales se pueden clasificar en:

Básicos, como son el agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas y alumbrado público.

- **Básicos complementarios**, como son el de limpia, mercados y centrales de abasto, educación panteones y rastro.

- **De seguridad**, como son la seguridad pública, tránsito y bomberos.

- **De protección a la comunidad y bienestar social**, como son los servicios de salud, prevención de accidentes, protección contra la contaminación, comunicación social, animación municipal, patrimonio histórico, artístico y cultural y acción deportiva.¹⁰⁹

En estos servicios públicos se deben de aplicar los conceptos de estrategia y calidad del servicio con la intención de implantar un programa de mejoramiento continuo de calidad de los servicios públicos municipales.

A continuación se analizan los conceptos de momentos de verdad y ciclo de servicio con la intención de implementar un enfoque estratégico en la prestación de los servicios públicos municipales sobre todo en municipios metropolitanos del Estado de México.

LOS MOMENTOS DE VERDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

La capacidad de servir a los clientes o usuarios efectiva y eficientemente es un problema que toda organización debe afrontar.

Las organizaciones del sector público, tanto en el ámbito federal, como en el Estatal y municipal, tiene que iniciar la tarea de responder con agilidad, flexibilidad y rapidez a los usuarios del servicio público, que exigen cada vez más calidad en el servicio.

La metáfora el momento de verdad es una idea esencial que puede ayudar a los servicios públicos a cambiar sus puntos de vista y pensar en la experiencia del usuario.

¹⁰⁹Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Municipio en México". México. 1985.



Según la terminología utilizada en la Teoría de Gerencia del Servicio, introducido por Carlzon y complementada por Albrecht y Zempke un momento de verdad o momento decisivo es:

Un episodio en el cual el cliente entra en contacto con cualquier aspecto de la organización y tiene una impresión sobre la calidad de su servicio.¹¹⁰ Un momento de verdad es un acontecimiento, un episodio que ofrece oportunidades perdedoras para dar una impresión de calidad.

En seguida se mencionan tres clases de momentos de verdad de verdad que son decisivos en las relaciones de la administración municipal con el usuario.

- 1) El entorno físico con su oficina y demás representaciones tangibles de los servicios públicos.
- 2) El personal de la organización que entra en contacto con el usuario, incluyendo los directivos, mandos medios y empleados que mantienen algún tipo de relación con el usuario, estos constituyen el factor más importante, ya que esas personas "entregan" el servicio directamente al usuario; sus capacidades y habilidades, su sensibilidad de servicio pesan mucho en la evaluación que hace el usuario respecto a la calidad del servicio público.
- 3) Los usuarios, que toman parte en el proceso de producción de los servicios públicos.

Manejar el servicio significa hacer que la mayor cantidad de momentos de verdad posibles salgan bien, cuando los momentos de verdad no se manejan bien, la calidad del servicio regresa a la mediocridad.

CICLO DEL SERVICIO

Un concepto relacionado con los momentos de verdad es el ciclo del servicio el cual se puede considerar como la cadena continua de acontecimientos que debe atravesar un cliente cuando experimenta una prestación de algún servicio.

Según esta idea los servicios públicos deben visualizar la organización como si se estuviera tratando de un usuario en términos de un ciclo de un servicio. Este concepto sirve para comprender la perspectiva del usuario del servicio público.

¹¹⁰CARLZON, Jan "El momento de la Verdad" Ed. Diaz Santos, España . 1991.



El ciclo empieza en el primer punto de contacto entre el usuario y la organización. Puede ser cualquier necesidad de efectuar un trámite en la Administración Pública y termina, sólo temporalmente, cuando el usuario considera que el servicio está completo.

El ciclo del servicio puede variar de un cliente a otro, de un tipo de servicio público a otro y de una situación a otra. Pero le permite al servidor público conocer cuales son las expectativas de los usuarios y como evaluar la calidad de su servicio.

EL TRIÁNGULO DEL SERVICIO PUBLICO

El triángulo del servicio es uno de los elementos fundamentales del enfoque de la gerencia de servicios que puede aplicarse a los servicios públicos.

El triángulo del servicio representa un proceso, más que una estructura que incluye al usuario en la concepción del servicio público. El triángulo es un modelo de estrategia de servicios de Albrech y Zempke, que comprende cuatro factores claves:¹¹¹

- 1) Una visión o estrategia de servicio
- 2) El personal de contacto con el cliente
- 3) El sistema de prestación de servicio
- 4) El cliente.

Si se aplica este modelo a los servicios públicos, se tienen los siguientes factores:

- Una estrategia de servicios públicos
- El personal que tiene contacto con el público orientado al usuario.
- El sistema de prestación de servicios públicos
- El usuario del servicio público

La estrategia de servicios públicos esta estrechamente relacionada con la misión del servicio público que está bajo la responsabilidad de la administración municipal.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal deben desarrollar una idea unificadora acerca del servicio público que presentan a la población, es decir, deben de definir la misión del servicio publico que atienden.

¹¹¹ALBRECH (A) y ZEMPKE (R). " Gerencia del Servicio". Ed. Legis. Colombia 1990.



Este concepto unificador, de lo que cada dependencia y entidad de la administración pública hace, permite formular una estrategia de servicio público.

Los directivos y mandos medios de la Administración Pública municipal deben tener estimular y ayudar a los servidores públicos a mantener su atención fija en las necesidades del usuario. El servidor público debe enterarse de la situación actual del usuario, su estado de ánimo y sus necesidades y expectativas.

El sistema de prestación del servicio público en que se apoya el servidor público, debe estar diseñado para la convivencia del usuario y no para la convivencia de la organización.

Las instalaciones físicas, las políticas, procedimientos, métodos y procesos de comunicación deben estar orientados a las necesidades del usuario.

La estrategia de servicio público, el personal que tiene contacto con el usuario y los sistemas que apoyan la prestación del servicio público deben estar orientados al usuario, es decir, que las relaciones del personal de la administración municipal y sus usuarios marcan la razón de ser de la calidad del servicio.

En la gestión pública tradicional se definen las necesidades, frecuentemente sin investigación previa de los consumidores o usuarios del servicio público municipal y se decide qué es "bueno" o "malo" para el público usuario.

También se decide la política de financiamiento de la prestación del servicio público, la infraestructura y la publicidad sobre los beneficios del programa, para buscar adhesiones al mismo.

La relación de la Administración Pública municipal con los usuarios, tradicionalmente ha sido de la siguiente manera:

Las organizaciones públicas tratan con "administrados"(sujetos bajo tutela) o "usuarios" (consumidores cautivos).

Hay que pensar en la noción del cliente, con una voluntad de mejorar la relación con el usuario.

Por lo general, el usuario del servicio público permanece en una relación de dependencia frente a la administración pública municipal.



Las razones de esta situación de dependencia frente a la Administración Municipal son:

- Que la administración detiene un monopolio de servicios.
- Que en caso de litigio o conflicto la Administración Pública se atrinchere en sus prerrogativas de poder público.
- Que el usuario a menudo está aislado, dispone de pocos medios y de tiempo y sus poder de negociación es débil.

Esta gestión tradicional de los servicios públicos debe modificarse por una gestión pública moderna orientada al usuario, que conduzca a una relación en la cual los individuos y grupos que integran el público usuario sea de mayor participación.

La gestión pública orientada al usuario debe tomar en cuenta que los usuarios del servicio público son :

- Personas a las que se consulta
- Personas a las que se les solicita su participación en la elaboración de proyectos de servicios públicos.
- Personas con las cuales se negocia, sobre todo para las decisiones importantes.
- Personas a las que se les solicita su participación para el cumplimiento y ejecución de ciertas misiones de la Administración Pública Municipal.

Un modelo de estrategias de prestación de servicios debe incluir por lo menos los siguientes elementos:

- 1) Las necesidades y exceptivas de los clientes.

Ninguna organización puede sobrevivir si las necesidades de sus clientes no están perfectamente definidas, o si se ignoran una vez conocidas.

- 2) Las actividades de los competidores.

Sin saber lo que hacen sus principales competidores, es imposible que una organización pueda obtener ventajas competitivas alguna por medio de la calidad y la innovación de sus servicios.

- 3) Visión del Futuro.



Las organizaciones que destacan de las demás son las que tienen líderes imaginativos que favorecen la experimentación y el cambio y permiten que su equipo desarrolle una visión del futuro.¹¹²

ALTERNATIVAS DE DECISIONES ESTRATÉGICAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Los tipos de estrategias de servicios públicos municipales que pueden decidir seguir las autoridades municipales, parten de las necesidades de la población por un mayor desarrollo y bienestar social.

Las demandas por más servicios públicos por parte de la población, provienen generalmente de :

- El crecimiento demográfico y la oferta de viviendas.
- El crecimiento económico y la oferta de empleos.
- El crecimiento espacial y la oferta de servicios y equipamientos públicos.

La toma de decisiones estratégica se refiere a decisiones relacionadas con la organización y su medio ambiente.

En el caso de la Administración Pública Municipal, las decisiones estratégicas sobre la gestión de los servicios públicos se toman en función de las relación servicio público-usuario, es decir, de los usuarios tradicionales y nuevos a quienes de acuerdo a sus necesidades se les van a prestar servicios públicos.

Los programas, políticas y procedimientos que hay que poner en práctica tienen que crear e imaginar, pues no tienen precedente en la administración municipal y caracterizan lo que se puede llamar la orientación a la innovación y la calidad del servicio.

Por otra parte, se sitúan las actividades más representativas de la gestión pública tradicional: los servicios públicos tradicionales que atienden necesidades del público usuario estable o permanente.

¹¹² WALKER (D) " El Cliente es lo Primero: Estrategia para un Servicio de Calidad". Ed. Díaz de Santos. España 1991.



De la combinación e interrelación de las variables de las necesidades de la población (tipo usuario) y de la capacidad de gestión pública (procedimientos de trabajo) resultan cuatro maneras fundamentales para una estrategia de prestación de servicios públicos municipales.

ESTRATEGIA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

	SERVICIOS ACTUALES	NUEVOS SERVICIOS
USUARIOS TRADICIONALES	MEJORAMIENTO DEL RENDIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO	EXPANSIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO
NUEVOS USUARIOS	EXTENSIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	INNOVACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

1) Servicios públicos actuales para usuarios tradicionales.

Esta estrategia sugiere la prestación de servicios públicos tradicionales a los usuarios permanentes y estables del municipio. Los servicios que se otorgan a los usuarios con sistemas conocidos de prestación del servicio, es decir, con acciones de gestión rutinarias y programables.

La efectividad de esta estrategia requiere de un completo conocimiento de los usuarios actuales y futuros para poder planear la prestación de los servicios públicos.

La estrategia básica en este concepto es el mejoramiento del rendimiento del servicio público.

2) Servicios públicos actuales para nuevos usuarios.

La estrategia elegida se basa en el aprovechamiento de los recursos operativos actuales para extender el servicio público que satisfaga las necesidades de nuevos usuarios.

La estrategia básica es extensión del servicio público existente a los nuevos usuarios.

3) Nuevos servicios públicos para usuarios tradicionales



La estrategia se fundamenta en la prestación de un servicio público de acuerdo a las circunstancias del momento, según lo decida el poder público.

La prestación de nuevos servicios públicos se realiza con un nuevo sistema o nuevos procedimientos, que dan origen a la gestión pública moderna.

Esta estrategia tiene que ir de acuerdo a los cambios legislativos necesarios para el establecimiento de servicios públicos.

La estrategia básica es la de expansión por introducción de nuevos servicios públicos para usuarios tradicionales.

4) Nuevos servicios públicos para nuevos usuarios.

Esta estrategia señala el camino de la innovación del servicio, es decir, agregar nuevos servicios públicos a los actuales y prestarlos a usuarios diferentes a los que actualmente atiende.

El sistema o procedimiento de prestación del servicio público es nuevo y, en la mayor parte de los casos, se tiene que imaginar y crear, ya que no existe precedente en la Administración Pública Municipal.

La estrategia básica es la diversificación e innovación del servicio de manera total.

SISTEMA PARA EL DISEÑO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

El sistema de servicios públicos es todo el aparato físico y de procedimientos que el prestador de servicios tiene para satisfacer las necesidades del cliente.

El diseño de los servicios públicos municipales es el diseño del sistema de prestación que utiliza la administración municipal para satisfacer las necesidades de los usuarios.

El sistema de servicios públicos se deriva de la estrategia de servicios que haya definido la dependencia o entidad de la Administración Pública Municipal y de los servicios públicos que es capaz de ofrecer a los usuarios.

El factor más importante es el relacionado con la creación de un sistema amigable, esto es, diseñado para que el público usuario tenga las cosas fáciles y esto comprende desde la comunicación del servicio, folletos, fácil acceso a las oficinas y a los funcionarios, trámites más rápidos y flexibles, actitud y comportamiento de los servidores públicos, entre otros.



Para el diseño del servicio público es muy importante comprender al usuario. Para esto, se usan dos atributos: necesidades y expectativas.

Lo anterior, debido a que el servicio público que se ofrece debe contener no sólo lo que el cliente necesita sino también lo que el usuario espera.

Los usuarios se acostumbran al servicio público y se pueden considerar de dos tipos: los inexpertos generalistas, quienes tienen poca relación con el servicio público y el experto especialista, quien está muy familiarizado con el servicio público.

En el diseño del servicio público se deben considerar estos atributos, pues en base a ellos se adapta el servicio público a las necesidades y motivaciones del usuario.

De acuerdo al factor de experiencia del usuario, las necesidades y expectativas se incrementan y la evaluación con respecto al servicio se hace más crítica.

Por esta razón, se vuelve evidente que los servicios deben estar diseñados en la manera lógica y sistemática si es que pretende ser eficiente. El propósito es reducir las formas, procedimientos y estándares entre el servicio público y el usuario.

Al mismo tiempo, quien diseña el sistema de prestación del servicio debe procurarse siempre porque el usuario reciba el servicio que espera, logrando una plena satisfacción.

La satisfacción del usuario es pues, el resultado de las impresiones recibidas a lo largo de la creación del servicio menos las expectativas que el cliente trajo al entrar en contacto con la actividad de servicios.

Cuando la Administración municipal satisface las expectativas de los usuarios, las percepciones y las expectativas son iguales y, en consecuencia, califican el servicio como satisfactorio. Cuando no satisface las expectativas del usuario, la calificación será negativa y el usuario calificará el servicio como no satisfactorio. Si su servicio sobrepasa las expectativas de los usuarios, la satisfacción será positiva y el usuario calificará el servicio como superior.

El actor más importante para ofrecer calidad del servicio en la administración municipal es entregar servicios que sobrepasen las expectativas de los usuarios para convertirlos en usuarios satisfechos y entusiastas. Para ello, es importante que la administración logre determinar con precisión cuál es el problema que el usuario espera que le resuelva o cuál es el nivel de bienestar que el usuario espera que la administración municipal le proporcione.



AUTOMATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La aparición de la automatización ha impactado a estructuras y funciones de la sociedad; como la han hecho otros avances tecnológicos en la historia, al permitir el manejo de grandes volúmenes de información a grandes velocidades, se han afectado el sistema nervioso de las organizaciones.

Los grandes cambios tecnológicos son avances que han acercado personas, cosas y conocimientos; se constituyen "extensiones del hombre", que permiten mayor interacción del medio ambiente humano, o la creación de otro complemento nuevo. Al aparecer tecnologías que implican mayor acercamiento entre los hombres, mejor comunicación, mayor facilidad de producción o distribución las estructuras sociales se alteran para mantener su viabilidad y estabilidad. Las necesidades de cambio se manifiestan como etapas de crisis que tarde o temprano alteran las sociedades.

En general, los cambios sociales han sido menos rápidos que la aparición y difusión de las nuevas tecnologías que los provocan. Las sociedades son resistentes al cambio, al intervenir afectaciones en costumbres, valores tradiciones, culturas o intereses; alteraciones en modo de trabajar, de pensar o alteraciones en las estructuras y prácticas de mando y organización.

A lo largo de la historia los grandes cambios tecnológicos han revolucionado la vida del hombre al permitirle mejor dominio sobre la naturaleza e imprimir mayor dinamismo en sus tareas cotidianas, ejemplo de ello fueron la escritura, la numeración los calendarios, la electricidad, las comunicaciones alámbrica e inalámbrica, la aviación o la energía atómica; todos ellos han cambiado drásticamente la vida del hombre.

A partir de los 50, en algunos países desarrollados, inicia una "era de la información", como etapa sucesora de una era industrial. La sociedad se altera en una nueva fase en la que el concepto de valor económico o de activo se traslada gradualmente de bienes tangibles hacia la información. El trabajo humano se orienta crecientemente hacia el descubrimiento, invención, comunicación, o proceso de conocimiento.

Esta "era de la información" tomó mayor fuerza con el desarrollo de:

- 1) Las telecomunicaciones, incluyendo los satélites artificiales, facilitando enormemente la transmisión de datos entre diversos puntos geográficos.



2) Las tecnologías para el procesamiento electrónico de datos, también conocidas como informática o computación, permitiendo un manejo veloz de mayores volúmenes de información, que facilita accesos, alteraciones, procesamiento, almacenamiento y distribución de datos referentes a múltiples ámbitos de la vida del hombre; así, permite incrementos importantes de productividad de personas y organizaciones, al facilitar el proceso de la información que sustenta acciones o decisiones.

Las instituciones públicas han extendido el uso de la tecnología computacional.

PROPUESTA DE UN SISTEMA AUTOMATIZADO

Con respecto a la automatización de los servicios públicos municipales, hemos establecido como piloto el municipio de Naucalpan, el cuál cuenta solo parcialmente con sistemas de automatización, y solo en los casos en los que el cumulo de información requiere de estos.

Sin embargo, de acuerdo a las investigaciones realizadas se pudo observar que el municipio requiere de una automatización general e integral que cubra todos y cada uno de los puntos básicos del municipio, ya que, dada la importancia y el tamaño de este, día a día surgen nuevas necesidades, las cuales no pueden ser cubiertas con la rapidez necesaria debido a fallas en el control de la información, puesto que, la mayoría de las ocasiones los procesos son manuales y lentos.

La propuesta comprendería una integración de todos los servicios que proporciona el municipio, así como de la información que se maneja a nivel interno en el municipio para el cual plantearíamos los siguientes puntos:

- 1.- Establecer una interconexión de los servicios que actualmente se encuentran automatizados, con el fin de que la información que se maneja de estos pueda ser accesible para todas las direcciones.
- 2.- Implantar un sistema que controle las demás direcciones que aun no se encuentran automatizadas, y realizar la posterior conexión con las direcciones.



CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

El sistema que se propone implantar, deberá cubrir los siguientes puntos que se consideraron los más importantes:

- 1.- El sistema deberá contar con un método que permita interactuar a cada una de las direcciones con las otras con una restricción de acceso jerárquico y en base a criterios que permitan determinar si la información es importante para determinada dirección y si esta deberá o no tener acceso a la misma.
- 2.- Deberá de cubrir todos y cada uno de los requerimientos administrativos que sean necesarios dentro del municipio.
- 3.- Tendrá la capacidad de informar de algún cambio significativo cuya trascendencia sea vital para cierta dirección o que pudiese tener injerencia en las actividades del municipio.
- 4.- El sistema establecerá controles efectivos para los recursos con que cuenta el municipio, así como del uso que se hace de cada uno de ellos.
- 5.- Proveerá de información oportuna y actualizada para realizar todo tipo de trámites que se deba de prestar al público, así como de los que internamente se realicen en cada una de las direcciones.
- 6.- Poseerá de un sistema de actualización inmediata con acceso dinámico a bases de datos, con el fin de que la información siempre este actualizada y posea confiabilidad total.
- 7.- Permitirá en un futuro, el posible intercambio y colaboración entre los diferentes municipios, con el fin de lograr un beneficio común.

EQUIPO REQUERIDO

Dada la complejidad del sistema, hemos decidido no dar ninguna características al respecto, pues hemos podido observar que las necesidades del municipio son bastantes y estas aumentan cada día, razón por la cuál sería demasiado adelantado dar este tipo de información, además de que el equipo se tendría que establecerse en virtud de un determinado presupuesto.

Un síntoma de la modernización de los servicios públicos es la sistematización de los mismos.



- Funciones de Cobro. Sin duda uno de los organismos que más ha destacado en la sistematización del cobro del agua.

Sus políticas de sistematización pueden calificarse, sin riesgo a exagerar de innovadoras, pues diferentes técnicas han convergido para hacer del cobro un trámite extraordinariamente rápido.

Un primer elemento a considerar es la tecnología del "software" empleada para la lectura de los recibos. Para dar agilidad a este trámite se utiliza un lápiz de lectura óptica el cual automáticamente registra el código de barras que para tal objetivo ha sido colocado en los recibos de todos y cada uno de los usuarios. El control de los recibos por medio de la asignación del código de barras, evita el teclado de cifras, lo que en consecuencia ahorra tiempo para los usuarios que asisten a realizar sus contribuciones. También se diseñó un sistema de cobro en automóvil, este consiste en la instalación de dos cajas registradoras en la parte inferior del edificio principal, con este sistema el usuario puede hacer su pago desde el automóvil en sólo 30 segundos, evitando así aglomeraciones, lo que permite también que en el lapso de un día sean atendidos en promedio 250 usuarios por caja.

Otra estrategia innovadora es la calendarización de períodos de vencimiento de pago. Con el objetivo de evitar grandes filas en las fechas de pago con descuento. Si bien esta ha sido una estrategia modernizadora, su efectivo cumplimiento ha presentado dificultades en la práctica, debido a que los usuarios no tienen una visión al cambio, aunque este obstáculo ha sido superando con una publicidad más extensiva que abarca a todas las colonias y comunidades del ayuntamiento.

Por otro lado, este moderno sistema de cómputo, que emplea código de barras y lápiz lector óptico, también se halla en cajas distribuidas en dos zonas estratégicas en el territorio municipal: se encuentran en la zona Poniente y en la zona Oriente.

En la actualidad, se está diseñando programas para sistematizar el archivo del organismo en el que se encuentran más de 128 mil, cada uno de estos expedientes comprende información sobre pagos por consumo de agua, solicitudes de servicio, contratos, inspecciones, certificados de no adeudo, pagos por derecho de conexión de agua y drenaje.



Otras áreas que han sido sistematizadas son: a) la emisión de listados de acuerdo a un rango específico de características como tipo de usuario, número de viviendas, capacidad de diámetro, con o sin medidor, rango específico de colonias, calles usuarios, número de derivaciones; b) proceso y emisión de mandamiento de ejecución, para desprender el rezago de pagos por zona y por colonia, proceso e impresión de promedios de lectura por zona, -por bimestre-.

- Personal y Equipo. La función directiva es una labor verdaderamente difícil si se considera que su plantilla de personal asciende a mil 161 trabajadores¹¹³.

Por otra parte, también es complicado llevar a cabo un programa de mantenimiento efectivo a un parque vehicular, con características muy variadas y en donde se pueden encontrar desde camiones, pick up, camiones cisternas sedan, retroexcavadoras, grúas, cargador frontal, compresor, rompedoras de concreto, camiones bombas, cortadora de concreto, vibrador, motocicletas, entre otras.

Por lo que corresponde a las obras el trabajo consiste básicamente en la introducción de redes de agua potable y drenajes. Asimismo, se suministra agua potable en camiones cisterna a comunidades irregulares, ubicadas fuera de la zona de crecimiento, las cuales no cuentan con red de distribución de agua potable.

Por último cabe mencionar que para mantener agua limpia, se llevan a cabo actividades de sondeos y desfuegos en líneas primaria y secundarias de distribución. Otra actividad importante es la instalación de medidores para facturar el consumo real de los usuarios. También se limpian y se desinfectan tanques y rebombes para asegurar la calidad del agua suministrada a la población.

Entre otras actividades prioritarias que se cubren son:

Reparación de fugas.	Mantenimiento de colectores
Macromediciones.	Mantenimiento de plantas de bombeo.
Instalación de tomas domiciliarias.	Interconexiones a ríos desde plantas de bombeo.
Limpieza y rehabilitación de cajas de válvulas.	Instalación de descargas de drenaje doméstico, comercial e industrial.
Análisis físico químico y bacteriológico	Limpieza y rectificación de cauces federales..
Tratamiento de agua potable mediante cloración.	Bacheo.
Monitoreo y vigilancia de cloro residual.	

¹¹³ Datos obtenidos en entrevista con funcionarios municipales trienio 94-96

CONCLUSIONES



CONCLUSIONES GENERALES

Ante la gran heterogeneidad y diversidad de las características de los municipios del Estado de México, es clara y evidente la necesidad de contar con una herramienta que permita orientar y apoyar la toma de decisiones para eficientar la prestación de servicios públicos en particular, así como la elaboración de programas y estrategias tendientes a lograr el fortalecimiento del desarrollo municipal en general.

Para lograr lo anterior, debemos considerar que la planeación estratégica es un instrumento necesario en la administración pública para promover el desarrollo económico, político y social del Estado de México. A través de ella evitaremos la improvisación y la dispersión de las actividades que lleva a cabo el aparato gubernamental en las distintas materias que atiende la propia administración pública municipal. La planeación para el desarrollo estratégico no sólo la podemos entender como el método capaz de prever escenarios futuros y de eliminar el azar y la inmediatez, sino constituye además, un mecanismo de gobierno para que las actividades tengan un mayor grado de eficiencia y probabilidad de lograr los objetivos y metas planteadas por la dinámica social.

Sin embargo, no debemos olvidar que la planeación estratégica para el desarrollo económico, político y social necesita de una programación que involucre en forma comprometida a dependencias y organismos auxiliares a prever la ejecución de las tareas para cumplir con los objetivos que en materia de prestación de servicios, ha asumido la administración pública, a través de esta programación sectorial se pueden definir con mayor precisión los objetivos, metas y líneas de acción a realizar en un periodo gubernamental determinado para lograr una mayor eficacia y congruencia en las tareas de la administración para conducir el esfuerzo colectivo en favor del desarrollo integral del municipio y la entidad.

La formulación de programas debe derivarse de las estrategias, compromisos y objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Municipal, pues estos con una visión globalizadora, representan el instrumento rector de la actividad gubernamental. Los programas operativos son una articulación de las acciones que llevan a cabo las unidades administrativas de la administración pública municipal y estatal en la promoción del desarrollo; su función debe orientarse a la atención de los problemas más urgentes e importantes detectados en el diagnóstico y en las demandas sociales planteadas y cuya naturaleza misma, requiera de una atención privilegiada y de una concertación de recursos para su eficaz realización.



La planeación estratégica no debe ser vista como instrumento unilateral de la autoridad central; debe tomar en cuenta que la eficiencia de esta acción depende en gran medida de la participación y compromiso del personal, en sus diferentes niveles jerárquicos.

El Gobernador, los presidentes municipales, los secretario, directores, titulares de los organismos auxiliares y encargados de las diferentes unidades administrativas son los responsables de abrir mayores espacios de participación a las propuestas e iniciativas de los niveles operativos; de tal manera que la programación no sólo se realice de arriba hacia la base sino además de la base hacia arriba. Por otro lado, es necesario que la participación democrática salga del ámbito del sector administrativo, de tal manera que se abran espacios a las universidades, obreros, empresarios, campesinos y grupos sociales, para resolver los problemas y minimizar las adversidades que se le presenten; de ahí que la eficiencia de un programa no dependa sólo de su contenido, sino además, del esfuerzo integral de los diferentes sectores involucrados y desde luego, de los recursos financieros, humanos, organizativos y materiales con que se dispongan.

La realización de la programación requiere de la participación efectiva, comprometida y concertada de las unidades administrativas centrales y auxiliares involucradas en su ejecución. En la estructura orgánico-funcional del municipio es deseable que exista por lo menos una unidad administrativa que se encargue específicamente de llevar a cabo las tareas de planeación para la eficiente prestación de los servicios públicos. Contar con una unidad administrativa encargada de la planeación, no significa ampliar el aparato público, crear mecanismos burocráticos en la solución de los problemas planteados o hacer más complejas e ineficientes las relaciones entre los componentes de la estructura social; significa más bien, que existan unidades administrativas a las que se les reconozca explícitamente la función para integrar y coordinar las acciones vinculadas a la planeación. La unidad de planeación, en coordinación con otras áreas administrativas del sector, debe encargarse básicamente de la elaboración los programas de prestación del servicios públicos, coordinar las actividades de planeación con los organismos auxiliares y vigilar que las acciones se conduzcan conforme a los objetivos y prioridades del desarrollo municipal para cumplir con la programación de actividades establecidas en los programas operativos anuales.

La prestación de servicios públicos municipales debe tener como sustento una legislación congruente y eficaz que fundamente la solidez y total cobertura de los mismos. Si bien, no se carece de leyes y reglamentos, estos no siempre se han traducido en acciones, obras o mecanismos que mejoren el funcionamiento sectorial en el cumplimiento de las disposiciones en la prestación de los servicios. Por lo cual, se requiere de leyes, normas y acuerdos actualizados que atiendan las condiciones vigentes sobre las que debe de actuar todo proceso de prestación.



Las modificaciones realizadas en esta materia deben ser paralelas al ritmo con que se transforman las estructuras sociales, económicas y políticas de los municipios.

Las unidades administrativas de planeación deben instrumentar mecanismos que permitan una mayor relación entre las actividades de programación y las etapas del proceso de planeación; de tal modo que los esfuerzos realizados en esta materia no sólo se circunscriban a la elaboración de un documento o al establecimiento de objetivos y líneas de acción. La planeación es más que esto, su proceso implica, además de la elaboración de los programas de trabajo anuales, un control y una evaluación, con los cuales podemos determinar las causas de incongruencias, desviaciones u omisiones presentadas en el proceso de ejecución y en base a ello realiza los ajustes y rectificaciones necesarias. A estas etapas debe dedicarse mayor atención y tiempo, pues expresan la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos planteados y la eficacia con que están operando los programas de prestación de servicios públicos municipales.

Realizando el conjunto de tareas que cada etapa implica del proceso de planeación, puede darse un verdadero proceso de programación del desarrollo municipal que articule las estrategias y líneas de acción definidas en el mismo Plan de Desarrollo con la programación y la asignación presupuestal con los objetivos y metas a cumplir por los programas operativos anuales. Solo así será factible arribar a la fase de control y evaluación de los resultados alcanzados, identificando además la medida en que éstos han logrado impactar en la satisfacción de las demandas sociales planteadas e incluidas para su atención de los servicios públicos.

Ahora bien, una aproximación gradual al tema de los servicios debe transitar sobre el contenido de la propia expresión de "servicio público"- por una reflexión constante en la cual converjan elementos teóricos y pragmáticos. Nuestra aproximación al concepto de municipio busca ir precisamente en ese sentido.

Como hemos afirmado en su momento, "ninguna visión sobre el municipio se presenta en forma pura". Sin embargo, el esfuerzo integrado que se realizó, en plena conciencia de su muy particular sesgo, busca articular elementos alrededor de un eje central común: los servicios públicos municipales. De este modo, el papel del ayuntamiento se comprende en referencia directa a esta función en particular.

El municipio aparece entonces como una instancia inscrita en la dinámica de la administración pública, y en su carácter de organización -con recursos y sistemas- persigue fines concretos que son producto, en todo momento, de un conceso sustancial de poderes tanto reales como formales.



Tratando de romper un exceso de simplificación, otorgando movilidad al concepto, lo colocamos como síntesis, en el ámbito local, de un entramado complejo de fuerzas y de elementos de orden formal.

Hasta aquí podemos considerar que para alcanzar logros positivos en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de la población, los gobiernos locales y municipales deben asumir una postura realista, pero a su vez no considerar cerradas todas las vías. Si bien es cierto que los obstáculos son muchos y las alternativas estrechas, caer en la inmovilidad no conduce sino a resultados mucho peores.

Sin embargo no debemos olvidar que los servicios públicos siguen recayendo en las espaldas de un Estado con tendencia a reducirse y, por tanto, se hace necesario replantear estrategias que consideren, por un lado, una mayor participación y responsabilidad de los gobiernos locales, y por otro, un mejor uso de recursos para resolver problemas detectados más cercanamente. Por estas razones, el asunto de la descentralización aparece recurrentemente en la arena de la discusión, sobre todo si se utiliza en su concepción más amplia.

Al igual que la privatización, la descentralización también presenta barreras. Uno de los obstáculos principales que tienen que enfrentar los ayuntamientos es la débil infraestructura con que cuentan para adquirir la responsabilidad y el manejo de servicios tan complejos como el catastro, el agua y la seguridad pública, esta debilidad se hace manifiesta en la indisponibilidad de equipo y maquinaria, recursos humanos capacitados, muebles e inmuebles, por mencionar solo algunos.

La cultura de calidad del servicio y la implementación de programas de mejoramiento de las administraciones municipales es una ardua tarea, pues viene a modificar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos municipales, y de los presidentes municipales. Sin embargo, precisamente es el reto de la calidad que tienen que enfrentar las administraciones municipales para iniciar una nueva manera de gobernar, administrar llevar a cabo las tareas municipales y un nuevo enfoque de los problemas y de las soluciones que hay que aportar a la sociedad civil.

Hacer las cosas bien desde el principio, estar motivados al trabajo municipal, trabajar en equipo, reducir las fallas y los errores en la prestación de los servicios públicos municipales, lograr el cambio necesario en la administración municipal, para integrarse a la globalización económica y la competitividad internacional y estar a tono con el siglo XXI, debiera ser la política municipal del futuro.



Sin embargo con base en la experiencia, parece confirmarse cada vez más el desconocimiento por parte de los gobiernos municipales de una amplia gama de normatividades en las cuales debe inscribirse su acción, así como también sobre las vías alternativas para resolver problemas, para tener cobertura en la prestación de servicios públicos, esto justifica el esfuerzo de descripción teórica legal y operativa que se abordó a lo largo de esta investigación.

Por otro lado, la construcción de alternativas para mejorarla gestión de los servicios públicos municipales pasa necesariamente por previo reconocimiento de los marcos dentro de los que se desarrolla la labor administrativa. Como punto preliminar, existe un conjunto de aspectos que aparecen sólo dentro de grandes punteros, pero éstos son susceptibles de transformarse en materia de posteriores trabajos.

Para finalizar las reflexiones concurrentes a esta investigación cabe mencionar que este documento abren una serie de puntos de reflexión que indudablemente merecen ser tratados con mayor detalle, pero la idea de sentar bases para el análisis ya se ha empezado con este esfuerzo inicial.



BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ, Casa María, "Servicios públicos en el municipio", en Brigitte Boehm de Lameiras (Coord.) El municipio en México, México, El Colegio de Michoacán, 1987.

BANOBRAS - INAP, Servicios públicos municipales, México, 1989.

BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte coord.), El municipio mexicano, México, El Colegio de Michoacán, 1987.

BAUTISTA Orozco Juventino, "Congestión de los Servicios Municipales, Ciudad Satélite, Naucalpan, Estado de México. enero-febrero 1988 No. 19, págs. 139-155.

BOISER, Sergio, "La Descentralización: Un tema Difuso y Confuso", en: Descentralización Política y consolidación Democrática. Europa-América del Sur, Dieter Nohlen coord., Síntesis Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

BOZEMAN, Barry, Public Management. the state of the Art. Jossey-Bass, California, 1993.

BURLAUD y Laufer, Dirección Pública y Legitimidad, Inap, Madrid, 1989.

CABRERO, Enrique, Del Administrador al Gerente Público, CIDE, México, 1985.

CROZIER, Hungtinton y Watanuki, The Crisis of Democracy, New York, University Press, 1975.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, El municipio mexicano, México, 1985.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, "La Administración de los Servicios Públicos Municipales". Guía Técnica No. 9, Ediciones INAP 1985, págs. 1-26.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. "Administración Pública Municipal". Guía Técnica No. 1, Ediciones INAP 1992, págs. 1-23.

COLÍN, Mario, El municipio libre, México, Gobierno del Estado de México, 1978.



CROZIER, M., Estado moderno, Estado Modesto, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

CHILCOTE, Ronald, Theories of Comparative Politics, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981.

DONAHUE, Jhon, La Decisión de Privatizar. Fines Públicos, Medios Privados, Paidós, México, 1991.

EASTON, D., Esquema para el análisis, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
García del Castillo, R., Aproximación a un modelo de seguimiento de política pública, México, tesis, CIDE, 1989.

FUENTE Ibarra, Ricardo de la "Administración e Informática: Cibernética Administrativa", págs. 4-31.

FROHOCK, Fred Public Policy, Prentice Hall, 1979.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.
Órgano Académico informativo de los Institutos de Administración Pública estatales.

GINER y Arbós, La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia, Siglo XXI, Madrid, 1992.

GUERRERO, Omar, Ingovernabilidad y Políticas Públicas, FCPS-UNAM, 1994, mimeo.

GONNEWEIN, Otto, Derecho municipal alemán, trad. de Miguel Sagaseta, Madrid, Instituto de Administración Local, 1967.

HABERMAS, Jurgen Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

HANKE, Steve Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

HABERMAS, Jurgen Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

HANKE, Steve Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

HERNÁNDEZ Torres, M., Planeación municipal; elementos para una propuesta integradora, tesis, México, CIDE, 1991.



HABERMAS, Jurgen Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

HANKE, steve Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

INAP, La administración de los servicios públicos municipales, México, CEAM-INAP, guía técnica 9, 1985.

KANTER, Rosabeth. "Tendencias Gerenciales en los E.E.U.U", Investigación gerencial, caracas, 1991, op cit: Kliksberg, "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los Noventas", en: Memoria sobre el Redimensionamiento del Estado, Inap, México, 1991.

LEY NACIONAL DE PLANEACIÓN, México, 1990.

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, México, CIDE, 1991 (mimeografiado).

LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL: carencias y necesidades de formación de los funcionarios municipales, México, CIDE (Serie Documentos de trabajo), 1991.

"LA VERTIENTE REGIONAL DE PLANEACIÓN". ediciones INAP, abril-septiembre 1983, nos. 10-11. págs. 19-26, 31-48, 56, 165-171.

MARTÍNEZ Cabañas Gustavo, "La Administración Estatal y Municipal en México", ediciones INAP 1992, págs. 79-154, 160, 173, 179-189, 208-211.

MARTÍNEZ Almazán, Raúl, Las finanzas del sistema federal mexicano, México, INAP, 1988.

MARTÍNEZ Cabañas, G., La administración estatal y municipal de México, México, INAP-Conacyt, 1985.

MEJÍA Lira, J., Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México, México, CIDE (Serie Documentos de trabajo), 1991.

MEJÍA Lira, J. et al., Propuesta metodológica para el análisis del municipio, México, CIDE, 1990, mimeografiado.

MARTÍNEZ, Héctor. Aproximación al Análisis de la Disciplina de la Política Pública y su Posible Desarrollo en México, CIDE, Tesis de Maestría, 1994.



MERINO, Mauricio (Coord) En Busca de la Democracia Municipal. La participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano, colegio de México, México, 1994.

MUÑOS, Juan. Análisis de la Problemática que Gira en torno a la Regularización del Uno del Suelo en el Municipio de Tlalnepanitla de Baz. Un enfoque de Política Pública, Tesis de Licenciatura, Enep Acatlán, 1995.

MUSGRAVE, R., Teoría de la hacienda pública, Madrid, Aguilar, 1969.
O'Connors, Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana, Buenos Aires, Periferia, 1974.

NOLTE, Detlef. "Procesos de Descentralización en América Latina: un Enfoque Comparativo", en: Dieter Nohlen, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur, Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

O'CONNOR, James. The Fiscal Crisis of State, Nueva York, saint Marti's Press, 1973.

ORDOÑEZ Barba, Gerardo M y Tito Alegría O., "Los servicios públicos en la encrucijada", ponencia presentada en el VIII Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), editada en la revista Ciudades, México, año 3, núm. 11, julio-septiembre de 1991.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994.

PETER, Evans, Theda Skocpol y Dietrich Rueschemeyer Bringing the State Back In, New York: Cambridge University Press, 1985.

RAIFFA, Howard. El Arte y la Ciencia de la Negociación, FCE, México, 1992.

ROBLES Martínez, R., El municipio, México, Porrúa, 1987.

REYNALDO Robles Martínez, "El Municipio". editorial Porrúa, S.A., México 1987. págs. 63-140

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "Modernización de la Administración Pública". RAP No. 82. ediciones INAP. México, 1992. págs. 61-93

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "Temas de Ayer y Hoy", RAP No. 78, ediciones INAP. México, 1990, págs. 71-77.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "La Informática en la Administración Pública", RAP No. 80, Ediciones INAP, México, 1991. págs. 119-121.



REVISTA "El Municipio", Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 1985-2 de febrero, págs. 1-8.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

SLOAN, J. y Kent Tedin, "The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs", en Comparative Survey, Pittsburgh University Press, 1984.

SOLÓRZANO Olivera, M., "Génesis del gobierno de las ciudades y el municipio libre", Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 26-28, México, INAP, 1987. - 17-25.

UGARTE Cortés, J., "Teoría general del municipio, fines, fundamento y estructura", Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, núm. 26-28, 1987.

ANEXOS GENERALES

LA PROGRAMACION SECTORIAL Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO ESTATAL

CRONOLOGIA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES DE PLANEACION EN EL ESTADO DE MEXICO

ANO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1931	Publicación de la Ley de Protección a la Industria	Fomentar el desarrollo industrial mediante extensiones fiscales, aumento de la producción e incremento del empleo
1937	Publicación de la Ley sobre Protección de los Centros de Turismo	Estimular la actividad turística mediante exenciones tributarias
1942	Expedición de la Ley de Planificación y Zonificación del Estado de México	Establecer a la Junta Central de Planeación como la máxima autoridad en el diseño, ejecución y financiamiento de la obra pública
1944	Publicación de la Ley de Protección a la Industria en el Estado Libre y Soberano de México	Estimular la instalación de nuevas industrias en el Estado de México, así como la ampliación de las ya existentes
1956	Expedición de la segunda Ley de Planificación y Zonificación	Resolver problemas derivados del crecimiento urbano del Estado a través de la regulación y zonificación de sus poblaciones y del control de la obra pública
1958	Promulgación de la Ley de Planificación del Estado Establecimiento del Comité Estatal de Planificación	Regular el desarrollo urbano, el uso del suelo y la creación de infraestructura y equipamiento urbano Formular estudios y proyectos de obras y de ejecución, así como la celebración de convenios para adquirir o enajenar bienes inmuebles

...continuación

ANO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1970	Expedición de la Ley para el Control por parte del gobierno, de sus organismos descentralizados y empresas de su propiedad o participación	Establecer las funciones de control y vigilancia sobre el sector paraestatal
1971	Modificación de la Ley de Planificación	Elaborar y organizar estudios y actividades tendientes a la determinación de objetivos, y a la formulación de planes orientados hacia el mejoramiento de las condiciones sociales
1971	Creación de la Junta Consultiva de Planificación	Otorgar asesoría sobre proyectos y ejecución de obras así como el trámite y gestión de procesos y acciones relativas a la enajenación de superficies de vías públicas
1975	Creación del Comité Promotor del Desarrollo del Estado	Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad
1976	Publicación del Decreto mediante el cual se amplían las funciones de los Comités Promotores del desarrollo Socioeconómico de los Estados	Responsabilizarse de la promoción y coordinación de las actividades federales en relación con los asentamientos humanos de sus respectivas entidades
1976	Publicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Ampliar las atribuciones de la Dirección General de Hacienda relacionadas con el proceso de planeación

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1977	Dotación a los COPRODES de Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio	Fortalecer sus cometidos de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local
1977	Promoción de la suscripción de los Convenios Unicos de Coordinación entre el gobierno federal y los estados	Disponer de un medio para transferir recursos financieros y auditoría técnica de la federación a los gobiernos estatales
1978	Establecimiento de los Programas Estatales de Inversión	Precisar sus características como programas descentralizados, modificando la estructura financiera de algunos de ellos para propiciar la participación de los estados y de los beneficiarios
1979	Se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión	Racionalizar el proceso de programación-presupuestación del estado
1980	Modificación del Convenio Unico de Coordinación a la Sectorización de la Administración Federal	Facilitar la coordinación de acciones tanto de dependencias como de actividades paraestatales sectorizadas
1981	Formulación del Programa Bases para una nueva Estrategia de Desarrollo	Establecer los principios básicos del ejercicio del poder público y las bases de congruencia de las estrategias, objetivos y prioridades del estado
	Elaboración del Programa de Gobierno 1981-1987	Reordenar los asentamientos humanos, la alimentación, la educación, justicia, vivienda, agua y abasto

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1981	Abrogación de los decretos que crearon a los COPRODES, transformándolos en Comités Estatales de Planeación	Promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentalización del Plan Estatal de Desarrollo y compatibilizar los esfuerzos realizados a nivel federal, estatal y municipal
1981	publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del estado
	Creación de la Secretaría de Planeación	Responsabilizarse de las funciones relacionadas con el proceso de planeación
	Modificación de la Dirección General de Hacienda para dar origen a la Secretaría de Finanzas	Responsabilizarse del ejercicio de gasto público y de las actividades hacendarias y financieras
1983	Reforma a la Constitución estatal en sus artículos 70 y 89	Otorgar a la Legislatura local la facultad para otorgar leyes para la planeación democrática del desarrollo del estado
1983	Aprobación de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México y su respectivo Reglamento	Integrar a la planeación global y sectorial del estado el conjunto de los organismos auxiliares del gobierno

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1984	<p>Emisión del Acuerdo por el que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado, se agrupan en sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo del estado en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las dependencias del ramo a que corresponda</p> <p>Publicación del Acuerdo por el que se determina la participación del ejecutivo, de las Secretarías Coordinadoras de sector y de los directores del sector central en los Consejos Consultivos y Organos de Gobierno de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública estatal</p>	<p>Reorganizar a la administración pública en sectores administrativos para la promoción del desarrollo económico y social del estado</p> <p>Definir las autoridades y funcionarios centrales que deben presidir los órganos de gobierno de los organismos auxiliares, en razón de la importancia de cada uno de ellos</p>
1984	<p>Suscripción del Convenio de Desarrollo Municipal con los 21 Ayuntamientos de la entidad</p>	<p>Conjuntar recursos estatales y municipales para dar respuesta a las demandas sociales</p>
1984	<p>Promulgación de la Ley Estatal de Planeación</p> <p>Elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987</p>	<p>Formalizar las acciones de planeación con vigencia, otorgando la importancia requerida al proceso de planeación en el estado</p> <p>Contar con un nuevo instrumento rector de las acciones de la administración pública estatal para incorporar instrumentos de la planeación nacional</p>
1989	<p>Fusión de las Secretarías de Finanzas y Planeación</p>	<p>Facultar a una sola Secretaría en el manejo de la planeación, gasto público, actividades financieras y hacendarias del estado</p>
1990	<p>Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993</p> <p>Elaboración de los Programas Estatales Integradores de la Inversión Pública</p>	<p>Mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado de México, incrementando la productividad y el empleo, consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática</p> <p>Racionalizar la asignación del gasto en base a las características de cada región según la potencialidad de los recursos naturales, infraestructura y organización</p>
1990	<p>Publicación del Acuerdo del Ejecutivo por el que se reagrupan y resectorizan los Organismos Auxiliares y fideicomisos sujetos al proceso de desincorporación y se abroga el Acuerdo de sectorización de 1984</p>	<p>Agrupar a un sector especial a cargo de la Secretaría de la Contraloría a los organismos auxiliares sujetos al proceso de desincorporación</p>
1991	<p>Apoyo a los 121 municipios para la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo 1991-1993</p>	<p>Otorgar a los ayuntamientos la base para la programación autorización y aprobación de las obras solicitadas y cubrir mediante los programas de inversión las necesidades prioritarias de cada localidad</p>

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1993	Publicación del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999	Combatir la pobreza extrema, modernizar y preservar la vida rural, dignificar de la vida urbana, y dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo
1994	Integración de la Guía para la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo 1993-1999	Homogeneizar la presentación de los programas sectoriales de mediano plazo que elaboren las dependencias centrales
1994	Modificación del Convenio Único de Desarrollo dando origen al Convenio de Desarrollo Social	Fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre los ámbitos federal, estatal y municipal, así como realizar tareas conjuntas que en contra de la pobreza extrema lleva a cabo el Programa Nacional de Solidaridad

FUENTE: Elaborado por los autores en base al documento "Retos y perspectivas de la planeación en el Estado de México".

MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Con fecha 9 de diciembre de 1994, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Su objetivo fue "adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal para que su estructura y acción cotidiana respondan mejor a la nueva realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes. Busca una nueva organización federal, fomentar el desarrollo municipal, propiciar la descentralización y descentralización de programas y proyectos de gobierno." Las principales modificaciones son las siguientes:

SECRETARÍA	OBJETIVOS	CAMBIOS
1) Secretaría de Desarrollo Social	- Fortalecer sus acciones a favor de las comunidades indígenas, para integrarlo a los beneficios del avance económico y social del país.	- Las atribuciones de la Secretaría de comercio y Fomento Industrial relativas a la Industrialización de leche para ser distribuidos a familia de escasos recursos, a la comercialización de bienes de consumo popular y al programa de subsidio a la tortilla, pasan a formar parte de SEDESOL. - Acciones de combate a la pobreza y la miseria, tanto en las zonas rurales como urbanas.
2) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*	1) Modernización administrativa de la estructura organizacional de las dependencias y entidades públicas; la promoción de acciones de descentralización; desconcentración y simplificación administrativa; y la normatividad para el manejo de los recursos financieros y de los bienes muebles e inmuebles federales. 2) Coordinación de los sistemas de control y vigilancia que permitan adoptar medidas para prevenir la corrupción y detectar los casos que ameritan la imposición de sanciones, ya sean de orden administrativo o penal. 3) Evaluación de la gestión pública, a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las metas y objetivos que les correspondan y apliquen eficientemente el gasto público.	- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasa a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Social. - La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Social absorberá las atribuciones que en materia inmobiliaria corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública.
3) Secretaría de Energía	- Creación de una Secretaría de Energía con plenas atribuciones en la planeación estratégica del sector, con funciones reguladoras que permitan establecer e instrumentar una agenda de cambio en la política y en el desarrollo energético y con autoridad y capacidad ejecutiva para hacer más eficiente y más eficientes y competitivas a este ramo de la producción.	- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal pasa a ser la Secretaría de Energía. - Mejorar el desempeño de los organismos públicos del sector. - Que la materia minera pase a formar parte de la Secretaría de Energía, para que esta administre y fomente el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales de la Nación.

....continuación

<p>4) Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.</p>	<p>- Coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para lograr un desarrollo sustentable.</p>	<p>- Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. - Esta Secretaría será la responsable de coordinar los esfuerzos del gobierno y la sociedad en la consecución de un desarrollo sustentable en el largo plazo. - El cuidado de los bosques, la fauna y la flora silvestres, son áreas que han sido coordinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y por la Secretaría de Desarrollo Social. Dado que son parte de los recursos del país, su regulación, administración y aprovechamiento en un esquema de desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente, deben corresponder a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca.</p>
<p>5) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.</p>	<p>- Cambiar el énfasis en relación del gobierno con los productores del campo para dar paso a una decidida acción de fomento productivo. Se hace necesario una política de apoyos que permita aprovechar nuestras ventajas comparativas, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía y, colaborar con las organizaciones de los productores para que se desarrollen sus proyectos.</p>	<p>- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pasa a ser la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. - Se propone que la CONASUPO sea sectorizada bajo la coordinación de la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. - Esta Secretaría permitirá que los programas generales no sean concebidos y ejecutados desde las oficinas centrales, sino que se lleven a cabo, directamente en cada una de las regiones del país.</p>

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El día 18 de diciembre de 1994, la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual reforma 10 de las 17 Secretarías de Estado.

Finalmente, el 28 de diciembre del mismo año es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la mencionada Ley. Por lo que entra en vigor un día después de su publicación, es decir, el día 29 de diciembre de 1994.

SECRETARÍAS	FUNCIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN NOVIEMBRE DE 1994	MODIFICACIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN DIC. 1994
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	<p>ARTICULO 27.- A la Secretaría de Gobernación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I Presentar ante el congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;</p> <p>II Publicar las leyes y decretos que expidan el congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;</p> <p>III Publicar el Diario Oficial de la Federación;</p> <p>IV Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;</p> <p>V Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa;</p> <p>VI Aplicar el artículo 33 de la Constitución;</p> <p>VII Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y material;</p> <p>VIII Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones.</p> <p>IX Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,</p> <p>X Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;</p> <p>XI Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;</p> <p>XII Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;</p> <p>XIII Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados, y legalizar las firmas de los mismos;</p>	<p>ARTICULO 27.- A la Secretaría de Gobernación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I Presentar ante el congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;</p> <p>II Publicar las leyes y decretos que expidan el congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;</p> <p>III Publicar el Diario Oficial de la Federación;</p> <p>IV Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;</p> <p>V Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;</p> <p>VI Aplicar el artículo 33 de la Constitución;</p> <p>VII Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales, ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y material;</p> <p>VIII Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones.</p> <p>IX Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;</p> <p>X Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;</p> <p>XI Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;</p> <p><i>Para mayor información ir a la fuente... D.O., 29/12/1994</i></p>

**SECRETARÍA DE
RELACIONES
EXTERIORES**

ARTICULO 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas correspondan, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

II Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el nombre de México, impartir protección a los mexicanos, cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de estudio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

III Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e instituciones internacionales de que el gobierno mexicano forma parte.

IV Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales.

V Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VI Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior.

VII Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

VIII Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

IX Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

X Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

XI Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o cartas rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XII Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

**SECRETARÍA DE
DEFENSA NACIONAL**

ARTICULO 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;
- II Organizar y preparar el servicio militar nacional;
- III Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;
- IV Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;
- V Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- VI Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;
- VII Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;
- VIII Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aéreas;
- IX Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- X Administrar la justicia militar;
- XI Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;
- XII Organizar y prestar los servicios de sanidad militar;
- XIII Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, y coordinar en su caso, la instrucción militar de la población civil;
- XIV Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;
- XV Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- XVI Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquéllas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos, químicos, artificios y material estratégico;
- XVII Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- XVIII Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;
- XIX Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y
- XX Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos

<p>SECRETARÍA DE MARINA</p>	<p>ARTICULO 30.- A la Secretaría de Marina le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I Organizar, administrar y preparar la Armada;</p> <p>II Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;</p> <p>III Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;</p> <p>IV Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;</p> <p>V Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;</p> <p>VI Dirigir la educación pública naval;</p> <p>VII Otorgar y administrar el servicio de policía marítima;</p> <p>VIII Inspeccionar los servicios de la Armada;</p> <p>IX Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;</p> <p>X Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricaciones de la Armada;</p> <p>XI Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;</p> <p>XII Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;</p> <p>XIII Intervenir en la administración de la justicia militar;</p> <p>XIV Construir, mantener, y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;</p> <p>XV Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;</p> <p>XVI Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;</p> <p>XVII Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;</p> <p>XVIII Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y</p> <p>XIX Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.</p>	
----------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**SECRETARÍA DE
HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

ARTÍCULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV Dirigir la política monetaria y crediticia;
- V Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- IX determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría;
- X Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- XI Cobrar los impuestos , contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;
- XIII Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlo, junto con el del Departamento del Distrito Federal y presentarlo, junto con el del Departamento del distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVII Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

ARTÍCULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV Dirigir la política monetaria y crediticia;
- V Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- IX determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría;
- X Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- XI Cobrar los impuestos , contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;
- XIII Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlo

Para mayor información ir a la fuente... D O , 29/12/1994

**SECRETARÍA DE
DESARROLLO
SOCIAL**

ARTÍCULO 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;

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

III Coordinar las acciones que el ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

IV Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

VI Coordinar, concertar y ejecutar 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 las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VII Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas;

VIII Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares en áreas urbanas, a través de las acciones de planeación, programación, concentración, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación, y relevancia de recursos para ser destinados a los mismos fines, así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

IX Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado,

ARTÍCULO 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

I Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda ;

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

III Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza, fomentando un mejor nivel de vida en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

IV Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

VI Coordinar, concertar y ejecutar 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 las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VII Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas.

Para mayor información ir a la fuente...D.O. 29/12/1994

**SECRETARÍA DE
MEDIO AMBIENTE,
RECURSOS
NATURALES Y
PESCA**

ARTÍCULO 43. - A la Secretaría de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Formular y conducir la política pesquera del país;
- II Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción, explotación, industrialización y comercialización pesquera en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- III Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la actividad pesquera; y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- IV Otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuática;
- V Determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas;
- VI Organizar y fomentar la investigación sobre la actividad pesquera y promover el establecimiento de centros o institutos de capacitación pesquera;
- VII Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener rendimientos de la piscicultura;
- VIII Realizar actividades y autorizar en su caso, lo referente a acuicultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
- IX Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como promover la construcción de embarcaciones;
- X Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores;
- XI Promover el desarrollo de sistemas de comercialización y de la infraestructura y servicios comerciales e industriales pesqueros, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- XII Promover el consumo humano de productos pesqueros y, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos, así como de materia prima a la Industria Nacional;
- XIII Regular la pesca en lo relacionado con el número, condición y capacidad del personal pesquero;
- XIV Promover la creación de zonas portuarias reservadas para la instalación de terminales pesqueras y actividades conexas;
- XV Apoyar técnicamente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en las exportaciones e importaciones de las especies de la flora y fauna acuática;
- XVI Cuantificar y evaluar las especies de la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua; así como conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, de conformidad con las normas que expida la Secretaría de Desarrollo Social;
- XVII Proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internacionales relativos al recurso pesca; y
- XVIII Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 32 Bis. A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentables;
- II Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental de desarrollo urbano, desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponde a otras dependencias y entidades;
- III Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
- IV Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;
- V Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con los recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca, y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
- VI Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
- VII Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;
- VIII Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

Para mayor información ir a la fuente... D.O., 29/12/1994

**SECRETARÍA DE
ENERGÍA, MINAS E
INDUSTRIA
PARAESTATAL**

Artículo 33.- A la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales o renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén expresamente encomendados a otra dependencia;

II Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior, así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

III Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar, o explotar bienes de propiedad privada, ejida o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

IV Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

V Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias;

VI Llevar el catastro petrolero y minero;

VII Regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

VIII Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables;

X Regular y promover las industrias extractivas;

XI Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera;

XII Conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las Industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia, atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

XIII Formular y conducir la política de desarrollo de la industria de fertilizantes, en coordinación con las dependencias correspondientes; así como aprobar y coordinar los programas de producción de las entidades de la administración pública federal;

XIV Formular la política de desarrollo de la industria siderúrgica, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como regular y conducir la producción de las entidades paraestatales correspondientes, y

XV Las demás que encomienden expresamente las leyes y reglamentos

Artículo 33.- A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Conducir la política energética del país;

II Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear, así como respecto del aprovechamientos de los bienes y recursos naturales que se requiera para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;

III Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

IV Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;

V Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;

VI Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

VII Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;

VIII Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;

IX Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

X Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas

Para mayor información ir a la fuente... D.O. 29/12/1984.

**SECRETARÍA DE
COMERCIO Y
FOMENTO
INDUSTRIAL**

Artículo 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;
- II Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;
- III Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, mineras y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes;
- IV Fomentar el comercio exterior del país;
- V Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;
- VI Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- VII Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.
- VIII Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;
- IX Coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- X Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo;
- XI Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- XII Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;
- XIII Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales;
- XIV Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, de carácter regional o nacional.

Artículo 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;
- II Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;
- III Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes;
- IV Fomentar el comercio exterior del país;
- V Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;
- VI Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- VII Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías;
- VIII Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;
- IX Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- X Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo;

Para mayor información ir a la fuente... D.O. 29/12/1994.

**SECRETARÍA DE
AGRICULTURA Y
RECURSOS
HIDRÁULICOS**

ARTÍCULO 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización agrícola, ganadera, avícola y forestal, en todos los aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- II Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería avícola y ganadería;
- III Canalizar el crédito éjidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos, fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- IV En coordinación con los productores, formular y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario en torno a programas formulados conforme a la ley, con la participación de las autoridades que correspondan, promover agrounidades y sistemas de comercialización, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y promover asociaciones y fomentar las organizaciones con fines de producción o comercialización agropecuaria o silvícola;
- V Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, a través de centros de acopio, almacenamiento, transporte rural, mercado de insumos y mercados regionales en las zonas productoras en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- VI Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal;
- VII Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productores que se utilicen en la alimentación animal;
- VIII Coordinar y dirigir en su caso, las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;
- IX Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas de flora y fauna terrestres, colecciones forestales, jardines botánicos, parques zoológicos, cotos de caza, semilleros y viveros;
- X Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, avícolas y silvícolas;
- XI Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;
- XII Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación, y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jaguayes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;

ARTÍCULO 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;
- II Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;
- III Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismo fines, así como asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- IV Fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad;
- V Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural;
- VI Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública las actividades de los centros de educación agrícola, media superior y superior, y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;
- VII Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- VIII Formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales.

Para mayor información ir a la fuente....D.O., 29/12/1984..

**SECRETARÍA DE
COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES**

ARTÍCULO 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;

II Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telegrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telegrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros, así como del servicio público de procesamiento remoto de datos;

III Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como de vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.

IV Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales;

V Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación;

VI Administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea;

VII Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

VIII Regular y vigilar la administración del sistema ferroviario;

IX Otorgar concesiones y permisos para las explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas;

X Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales;

XI Participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales;

XII Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos y relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes;

XIII Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes;

XIV Regular, promover y organizar la manna mercante;

Para mayor información ir a la
fuente...D.O. 29/12/1994.

**SECRETARÍA DE LA
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA
FEDERACIÓN**

Artículo 32 bis - A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente; auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;

IX. Oír, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;

Artículo 37.- A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente; auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y proporcionar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Para mayor información ir a la fuente... D.O., 29/12/1994.

**SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN
PÚBLICA**

ARTÍCULO 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere a la fracción XII del artículo 123 constitucional.

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparte a los adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

e) La enseñanza superior y profesional.

f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general.

II Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e instituciones oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependan de otras dependencias.

IV Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.

V Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que deben ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.

VI Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. constitucional.

VII Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.

VIII Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior, onentar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

IX Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

XI Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

XII Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

ARTÍCULO 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere a la fracción XII del artículo 123 constitucional.

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparte a los adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

e) La enseñanza superior y profesional.

f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general.

II Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e instituciones oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependan de otras dependencias.

IV Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

V Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que deben ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.

VI Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. constitucional;

VII Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.

VIII Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; onentar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

IX Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

Para mayor información ir a la fuente... D.O. 29/12/1994

<p>SECRETARÍA DE SALUD</p>	<p>ARTICULO 39. A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;</p> <p>II Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.</p> <p>III Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionan la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud.</p> <p>IV Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de sus fundadores.</p> <p>V Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;</p> <p>VI Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.</p> <p>Asimismo, proporcionará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes.</p> <p>VII Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud.</p> <p>VIII Dictar las normas técnicas en que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento.</p> <p>IX Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.</p> <p>X Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.</p> <p>XI Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana.</p> <p>XII Realizar, el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.</p> <p>XIII Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario.</p> <p>XIV Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana.</p> <p>XV Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén en la Convención de Ginebra.</p>	<p>ARTICULO 39. A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;</p> <p>II Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.</p> <p>III Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionan la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud.</p> <p>IV Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de sus fundadores.</p> <p>V Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;</p> <p>VI Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.</p> <p>Asimismo, proporcionará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes.</p> <p>VII Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;</p> <p>VIII Dictar las normas técnicas en que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento.</p> <p>IX Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;</p> <p>X Dirigir la policía sanitaria general de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.</p> <p><i>Para mayor información ir a la fuente....D.O., 29/12/1994.</i></p>
-----------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**SECRETARÍA DE
TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL**

ARTICULO 40. A la Secretaría de Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Vigilar la observación y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley del Trabajo y en sus reglamentos;

II Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

III Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores;

IV Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;

V Promover el incremento de la productividad del trabajo;

VI Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VII Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;

VIII Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;

IX Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

X Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;

XI Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

XII Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

XIII Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XIV Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XV Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVI Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la administración pública federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley;

XVII Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;

Para mayor información ir a la fuente...D.O., 29/12/1994.

**SECRETARÍA DE LA
REFORMA
AGRARIA**

ARTÍCULO 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y su reglamentos;

II Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;

III Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

VII Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades con la participación de las autoridades estatales o municipales;

IX Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

X Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizar los, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XI Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XII Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

<p>SECRETARÍA DE TURISMO</p>	<p>ARTICULO 42.- A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;</p> <p>II Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva;</p> <p>III Participar con voz y voto en las Comisiones Consultivas de Vías Generales de Comunicación;</p> <p>IV Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes;</p> <p>V Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarias para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;</p> <p>VI Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos, y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal;</p> <p>VII Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en forma en que se hayan contratado;</p> <p>VIII Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;</p> <p>IX Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;</p>	<p><i>Para mayor información ir a la fuente....D.O , 29/12/1994.</i></p>
-----------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------

<p>DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL</p>	<p>ARTICULO 44.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y</p> <p>II Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.</p>	
---------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--