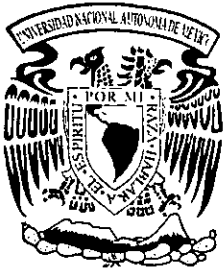


86



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales.

MUNICIPIO Y ADMINISTRACION
PUBLICA EN MEXICO
ESTUDIO DE CASO: CHILPANCINGO,
GUERRERO 1996-1999
PROPUESTAS PARA SU DESARROLLO

T E S I S

Que para optar por el Grado de
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

Especialidad: Administración Pública

P r e s e n t a

CARMEN ORTEGA GUZMAN

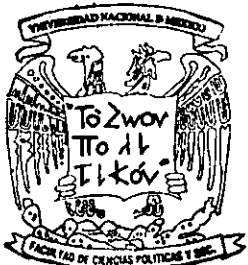
289150

Director de Tesis:

Profr. Miguel Angel Márquez Zárate

México, D. F.

2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

**CONTADOR VIDAL ORTEGA
SÁNCHEZ Y PROFESORA CARMEN
AURORA GUZMÁN BURGOA,
QUIENES ME MOTIVARON CON
MUCHO CARIÑO DESDE NIÑA A
TERMINAR UNA CARRERA
PROFESIONAL, SUS DESEOS
SIEMPRE FUERON PARA MI UNA
META QUE HOY CUMPLO CON
MUCHO ESFUERZO Y
SATISFACCIÓN. GRACIAS POR LA
CONFIANZA, APOYO Y CARIÑO QUE
ME HAN BRINDADO SIN LÍMITES, LOS
QUIERO MUCHO.**

A MIS HERMANOS:

**LIC. ALEJANDRA, ING. JOSÉ
ANTONIO Y CONT. VIDAL ORTEGA
GUZMÁN, A QUIENES LES DESEO
QUE TRIUNFEN EN SU VIDA
PERSONAL Y PROFESIONAL, QUE
LOGREN SUS METAS, QUE SEAN
FELICES.**

A MI ABUELITA:

**ALEJANDRINA BURGOA VILLAMAR
CON PROFUNDA ADMIRACIÓN Y
CARIÑO, POR SU EJEMPLO DE
TENACIDAD, PARA ALCANZAR LA
SUPERACIÓN Y VENCER LOS
OBSTÁCULOS EN LA VIDA
FAMILIAR.**

A MIS TIOS:

ING. JOSÉ ANTONIO Y LIC. SILVIA MARGARITA ABARCA BURGOA, POR BRINDARME SUS SABIOS CONSEJOS ASÍ COMO SU VALIOSO APOYO Y CARIÑO EN TODOS LOS MOMENTOS IMPORTANTES DE MI VIDA. PARA ELLOS MIS DESEOS DE QUE LOGREN AHORA SU FELICIDAD PERSONAL.

A MIS PRIMOS:

RAUL EDUARDO, DAVID ALBERTO, MARIANA TRUJILLO ABARCA Y LUIS ALBERTO VERA ABARCA, CON MIS MEJORES DESEOS DE QUE LOGREN TERMINAR UNA CARRERA PROFESIONAL.

A MIS SOBRINOS:

ANDREA NICOLE Y EMILIO ALEJANDRO VALDEZ ORTEGA, POR LA ALEGRIA QUE TRAJERON A LA FAMILIA.

EN MEMORIA DE:

LETICIA ABARCA BURGOA

**POR SER UN EJEMPLO DE BONDAD,
HUMILDAD Y ESPÍRITU DE SACRIFICIO,
POR EL GRAN AMOR QUE LE TUVO A
SU FAMILIA, A LA NATURALEZA, A LA
JUSTICIA, A LOS BUENOS LIBROS, A LA
BUENA MÚSICA Y A TODO LO QUE ES
BELLO EN LA VIDA.**

PRESENTACION :

La responsabilidad, como motor de la vida estudiantil de **Carmen Ortega Guzmán**, es el factor que me ha motivado a presentar ante sus distinguidos sinodales, esta breve semblanza, que les permita conocer un poco más a esta joven alumna, cuya máxima aspiración hoy por hoy, es terminar su licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, la mejor universidad de Latinoamérica.

Carmen, inició sus estudios en el Jardín de niños "Juan N. Alvarez", en Chilpancingo, Guerrero; aprendió a leer a los cuatro años de edad; a los cinco años, ingresó al segundo año de primaria; y, a los diez, ya estaba cursando la Escuela Secundaria.

Desde un principio, tuvo como norma hacer su tarea antes de comer. En una ocasión, en que su mamá le dijo: *"no hagas tanta tarea y vete a jugar"*, Carmelita le contestó: *"por favor, mamá, mis tareas son lo más importante de mi vida"*; a través de los años, esa fue su característica como estudiante. Nunca, por nada ni por nadie, postergó una tarea de sus maestros.

Muchas anécdotas conservamos de Carmelita, en su vida de estudiante; por ejemplo, las veces que concursó en oratoria, en poesía, declamación, matemáticas o español; siempre ganó, porque siempre fue muy responsable.

Fue muy emocionante para todos, cuando concursó para estudiar la High School, en la Universidad de Wisconsin, en Estados Unidos. El Gobernador del Estado de Guerrero le pidió su curriculum y al tenerlo en sus manos le dijo: *"tienes más diplomas que yo, y eso que yo fui buen estudiante, te concedo la beca"*.

En Estados Unidos, también participó en concursos, ganado primeros lugares, igual que en su tierra. Dictó conferencias en su escuela sobre historia de México, ganándose a pulso el afecto de sus maestros, quienes le dejaron bellos pensamientos en su certificado de graduación.

Al regreso de Estados Unidos, presentó su examen de admisión en la Universidad Nacional Autónoma de México, como los miles de estudiantes de todo el país, deseosos de realizar el sueño de estudiar en esta excelsa universidad; como de

costumbre, nos dio la infinita satisfacción de salir publicada en los primeros lugares, recibiendo un oficio de bienvenida del señor Rector, expresándole que dados los resultados de su calificación, ella tenía derecho a escoger la carrera y el campus de su preferencia.

Fue así como ingresó a la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde estudió con el mismo ahínco, respeto, cariño y responsabilidad con que siempre lo ha hecho para sus maestros y sus clases.

Ahora, esperamos con los nervios de punta, que Carmelita vea culminados sus esfuerzos. Dios bendiga a su escuela y a sus maestros.

GRACIAS

ATENTAMENTE:

PROFESORA CARMEN AURORA GUZMÁN BURGOA

I N D I C E

INTRODUCCIÓN	I
1. SUSTENTO TEÓRICO	1
1.1. El Estado	1
1.2. El Gobierno	8
1.3. La Administración Pública	12
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	17
2.1. Antecedentes	17
2.2. Ámbitos de Gobierno	19
2.2.1. La Administración Pública Federal	19
2.2.2. La Administración Pública Estatal	20
2.2.3. La Administración Pública Municipal	24
3. EL MUNICIPIO EN MÉXICO	26
3.1. Antecedentes	26
3.2. Evolución y Desarrollo del Municipio en México	28
3.3. Conceptos Generales	30
3.4. Organización Política y Administrativa	34
3.4.1. Integración del Ayuntamiento, Funciones y Facultades	35
3.4.2. El Presidente Municipal	38
3.4.3. El Síndico Procurador	39
3.4.4. Los Regidores	40
3.4.5. El Secretario del Ayuntamiento	41
3.4.6. El Tesorero	42
3.4.7. Comisarías y Delegaciones	42
3.5. Perfil Jurídico	43
3.6. Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana	51
3.7. El Federalismo y el Fortalecimiento Municipal	54

4. EL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO	61
4.1. Antecedentes Históricos	61
4.2. Población y Extensión Territorial	63
4.3. Medio Físico y Geográfico	63
4.3.1. Localización del Municipio	63
4.3.2. Orografía e Hidrografía	64
4.3.3. Clima	65
4.4. Marco Social	65
4.4.1. Demografía	66
4.4.2. Educación	67
4.4.3. Salud	68
4.4.4. Vivienda	69
4.4.5. Empleo	70
4.5. Marco Económico	71
4.5.1. Actividades Económicas del Municipio	71
4.5.2. Industria y Agroindustria	73
4.5.3. Comercio	74
4.5.4. Turismo	75
4.6. Servicios Públicos	76
4.7. Contexto Político	81
4.8. Finanzas Públicas	84
4.9. Organización Administrativa	88
4.9.1. Organigrama del Ayuntamiento	89
4.9.2. Compendio de Leyes y Reglamentos	89
5. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO, EN EL TRIENIO 1996-1999	99
6. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO	123
CONCLUSIONES	135
ANEXOS.....	139
BIBLIOGRAFÍA	141

INTRODUCCIÓN

En el mundo contemporáneo no se ven claros indicios del progreso en la administración pública, pero sí de las fuerzas y evolución social que cada día hacen más indispensable el cambio. A partir de los ochenta, en México, el repliegue estatal y los llamados procesos de modernización son muestra de ello; mas no se puede afirmar que se hayan efectuado en el sentido más adecuado y es de esperar que la discusión al respecto empuje a adoptar una visión más profunda, que guíe verdaderamente a una reforma total de la Administración Pública en su papel de enlace entre el gobierno y la sociedad.

Este proceso, sin embargo, no ha sido constante, sobre todo en sociedades cuya evolución se considera más atrasada, debido a diversos factores, por ello es necesario implementar nuevas formas de trabajo adecuadas a cada sociedad, que contribuyan a desarrollar la eficiencia administrativa en los organismos que están encargados de dirigirla, basándose en el poder que las leyes con que dicha sociedad que gobiernan les confiera. En medio de este panorama, México enfrenta la necesidad de orientar el rumbo del desarrollo de sus estructuras gubernamentales y del papel que representa la administración pública en la sociedad; para poder propiciar este desarrollo, es necesario comprender lo que éste es y lo que implica este proceso.

Los viejos vicios de la administración pública en México, se manifiestan día con día, los nuevos surgen a partir de supuestos acerca de las estrategias utilizadas. No está claro aún hasta dónde incidirán las iniciativas de la administración pública mexicana, ni si se darán reacomodos en la estructura del sistema político administrativo, pero cabe mencionar que sin una evolución fructífera, se podría

provocar un agotamiento del aparato administrativo, lo cual desbordaría su capacidad de respuesta en la consecución del bien común. Es indispensable entonces orientar y agilizar las acciones que fortalezcan la Administración Pública.

En México, como en muchos otros países, la Administración Pública se debate entre la tradición y el cambio, pero la dinámica del mundo contemporáneo exige que se incorpore lo más pronto posible a la altura administrativa de las demás sociedades, para así alcanzar el nivel de vida que la sociedad exige. El Estado, los partidos políticos, las empresas, el sistema financiero, las organizaciones sociales, las ciudades, el campo, el medio ambiente, la cultura y las relaciones de México con el mundo son otras, ello multiplica los problemas y reduce los tiempos de adaptación y respuesta, pero también ofrece grandes oportunidades y nuevos instrumentos para enfrentar las transformaciones con mayor eficacia.

La creciente pluralidad de los procesos políticos y la distribución en el poder, si bien fortalecen la legitimidad del Estado, también plantean nuevas responsabilidades para asegurar la vigencia del estado de derecho y la eficacia en la instrumentación de las políticas y programas gubernamentales, como garantía para el desarrollo económico de una sociedad más justa y equitativa, en una economía globalizada y competitiva. Lograr que las instituciones estatales cumplan con honestidad, eficiencia y eficacia sus tareas, aumentando la capacidad de respuesta a las demandas sociales, constituye el reto de la transformación del sistema político mexicano.

Esta situación induce a examinar los factores que determinaron la condición precaria de la mayoría de los mexicanos y que en cierta forma impiden un progreso compartido, entre otras causas por la falta de interés y de capacidad de los que están encargados de administrar los organismos sobre los cuales recae la tarea de gobernar. En este contexto, los gobiernos estatales y municipales han sido revalorizados y su importancia como promotores y protagonistas del desarrollo ha aumentado. A la cada vez más frecuente alternancia en el poder, debe corresponder un esfuerzo por modernizar la Administración Pública, que asegure su adecuado funcionamiento, la

honestidad en el uso de los recursos públicos y la continuidad de programas importantes para el desarrollo municipal.

El interés por este tema es entender y explicar las causas de una mala administración y su repercusión en el progreso de la sociedad, en el caso específico del municipio de Chilpancingo, Guerrero, México. Se darán a conocer los elementos políticos, administrativos, económicos, sociales, históricos y culturales con los que cuenta para su funcionamiento; posteriormente se hará un análisis de los mismos, con el objetivo de precisar en un sentido amplio su situación y encontrar una respuesta que contribuya a mejorar la administración pública de este municipio, para generar un mayor bienestar en beneficio de sus habitantes.

Chilpancingo, es un municipio con un desarrollo relativamente inferior al promedio nacional, ocupa lugares muy bajos en varios aspectos sociales; muchos ciudadanos chilpancinguenses padecen condiciones de vida que no son aceptables. Como consecuencia, no puede haber desarrollo económico ni democracia si la mayoría son excluidos de estos beneficios, tampoco ha podido desarrollarse a la altura de otras capitales en el país ya que no existen medidas que promuevan su progreso.

Con una buena administración, el municipio puede no sólo mejorar la calidad de vida de sus habitantes sino también lograr una mayor autonomía económica y política. Aunque el desarrollo municipal es un tema que ha sido planteado por diversos y reconocidos autores, dichas propuestas sólo pueden tomarse como modelos a seguir, pero cada caso, cada municipio, debe ser estudiado en forma individual, con soluciones que vayan de acuerdo con sus necesidades primordiales, y que a la vez les permita hacer un uso óptimo de los recursos con que cuentan, es pues, aprovechar los puntos fuertes y corregir los débiles.

En Chilpancingo, existen numerosos análisis del gobierno municipal, sin embargo, hasta ahora, no se precisan los verdaderos problemas y aunque se proponga una solución adecuada, no se lleva al cabo por diferentes motivos:

burocratismo, corrupción y falta de recursos, entre otros. Por tanto, reviste especial importancia encontrar alternativas que cumplan con el objetivo para el cual fueron diseñadas, también hay que considerar que al resolver los problemas de los municipios, se dará paso al progreso y mejoramiento de los mismos, lo cual repercutirá en un mayor progreso para el país.

Este trabajo plantea un modelo de desarrollo económico, administrativo, político y social diversificado y sustentable para el municipio de Chilpancingo, con alternativas para el lacerante problema de la pobreza extrema y para las aspiraciones de mejoramiento en el nivel de vida de toda la población. Se requiere el compromiso de garantizar un ambiente político y social apegado a derecho, favorable al interés general, con un beneficio real del municipio para que la población tenga acceso a los mínimos de bienestar y se incorpore al desarrollo del país; dando respuesta a las necesidades más sentidas y manifiestas de la población; estableciendo compromisos de participación, corresponsabilidad y de esfuerzo conjunto del gobierno, no sólo municipal sino también estatal y federal, así como de los grupos organizados de la sociedad, que vigilen la ejecución y cumplimiento de estas acciones.

Para coadyuvar al desarrollo del municipio, primero hay que sentar las bases de trabajo y eliminar problemas de raíz que impiden que el municipio de Chilpancingo, Guerrero funcione eficaz y eficientemente. La presente tesis propone la renovación de la estructura orgánica del Ayuntamiento a través del fortalecimiento de la planeación municipal; la modernización administrativa y técnica; la descentralización selectiva de programas gubernamentales; el saneamiento de las finanzas públicas; el fomento a la participación ciudadana y el combate al rezago educativo como líneas de acción para combatir el rezago en que vive esta sociedad.

1. SUSTENTO TEÓRICO

1.1. El Estado

El Estado es el conjunto de instituciones, organizaciones y empresas que están controladas y administradas por el poder público, las cuales sirven para gobernar una nación o un país. De acuerdo con diversos autores de Teoría Política, la palabra Estado deriva de *stato*, *stare*, *status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia. El Estado se materializa en dos instituciones, el Gobierno en sus diferentes niveles y el conjunto de organismos y empresas manejados por la Administración Pública. El Estado es el encargado, entre otras cosas, de la política económica, lo que permite influir ampliamente en la vida económica del país, en sí dirige la política general.

El origen del Estado se sitúa a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento. Sin embargo, podemos decir que el Estado ha existido desde que el hombre se congregaba en pequeños grupos, los cuales asumían acuerdos para poder convivir entre ellos; el Estado ha tenido presencia en diferentes épocas de la historia, aunque no siempre con los mismos elementos ni características. Norberto Bobbio comenta que *"el Estado entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y la externa (la defensa)".*¹

¹ BOBBIO, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, pgs. 97-98

El denominado Estado Moderno, se conforma mayoritariamente en Europa, a partir del siglo XV. Entre las causales que lo originan están: *“la concentración de un poder central único frente a los demás; la lucha que se desarrolló entre el poder feudal; el poder de las ciudades y el de los reyes; el clero representado por el papado y, por otra parte, el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico que, a través de una serie de batallas, armadas e ideológicas, culminaron con la paz de Westfalia de 1648, que dio fin a la guerra de 30 años”*.² Surge así el Estado Moderno, con soberanía y facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y exterior. *“La era de los descubrimientos geográficos, la imprenta, las nuevas concepciones filosóficas y la revolución protestante, también influyeron en el concepto del Estado”*.³

El Estado Moderno surge como una respuesta a la demanda de la sociedad de una institución que la rigiera de acuerdo con sus necesidades. *“La gestación del Estado Moderno es un proceso histórico a que da origen la más rica constelación que probablemente hasta hoy se haya presentado en la historia: la modernidad. Sus elementos productores y sus resultados se entremezclan, se influyen recíprocamente y se dan en una gran amplitud cronológica”*.⁴

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades –jurídicas, materiales y técnicas- que le corresponden como persona jurídica de derecho público. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capaciten al hombre para mejorar su bienestar.

² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, pg. 104

³ Idem.

⁴ REYES HEROLEZ, Jesús, Tendencias actuales del Estado, pg. 6

Entre las funciones que se atribuyen al Estado, se encuentran las de mando, de policía o de coacción en el mantenimiento y protección de la sociedad; regula las actividades económicas de los particulares; crea servicios públicos e interviene mediante gestión, en la vida económica, cultural y asistencial de la sociedad que lo integra. Para Gabino Fraga, el Estado es *"el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales"*.⁵

El Estado es *"la organización política soberana de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas... El Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los estados, consistentes en: ser soberanos, defender su territorio, su estructura como Estado y sus órganos de gobierno, establecer su sistema monetario, su sistema tributario, su estructura de defensa interna y externa, su orden jurídico, las bases para su desarrollo, así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional"*.⁶

En el estudio del Estado, se encuentra la Teoría General del Estado, que se encarga de analizar las diversas teorías que, a su vez, intentan explicar el significado de éste. Las teorías que podemos encontrar en general, son las siguientes: La Teoría Organicista, la Teoría Sociológica y la Teoría Jurídica. La *Teoría Organicista*, como su nombre lo indica, ve al Estado como a un organismo, con las funciones características del mismo; *"tienen personalidad propia, distinta de la de los individuos que lo integran; estaría dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas"*.⁷ El concepto de Estado, bajo esta Teoría, sería similar a la de los seres vivos.

⁵ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, pg. 13

⁶ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Op. Cit.*, pg. 106

La *Teoría Sociológica*, ve al Estado como a una unidad colectiva, en la que los integrantes de un grupo se asocian, es decir, forman una sociedad para realizar actividades que beneficien al conjunto. Dentro de esta Teoría, encontramos a la Teoría Marxista; para el marxismo, el Estado y la sociedad están interrelacionados, el primero nace a partir del segundo. Para Marx y Engels, *"la sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos, en una determinada fase del desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca toda la vida comercial e industrial y en este sentido trasciende de los límites del Estado y de la Nación"*.⁸

La *Teoría Jurídica*, se clasifica en dos grandes grupos: el primero sostiene la personalidad jurídica del Estado, mientras que el segundo proclama la unidad entre el estado y el Derecho. El primer grupo, cuyo gran exponente es Carré de Malberg, sostiene que el Estado es una persona, pero no un ser humano, sino una unidad jurídica. El segundo grupo, que destaca por las ideas de Hans Kelsen, dice que el Estado pertenece a la esfera de las normas o los valores y no al mundo de la naturaleza, por lo que se le reconoce su relación con el orden jurídico. Al afirmarse la teoría de la identidad entre el derecho y el Estado, se constituye un sólo y único objeto de conocimiento. Hans Kelsen dice que *"conocido que el Estado es orden jurídico o expresión de su unidad, la Teoría del Estado es posible como Teoría del Derecho, es decir, como Teoría de la Norma Jurídica, y, en este sentido, como disciplina normativa"*.⁹

La institución del Municipio, al igual que el Estado y como parte de él, también se encuentra conformado por una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio y sujeta a las leyes establecidas por la autoridad. De esta forma, se concibe al municipio como la organización político-social no soberana, pero autónoma, que produce efectividad dentro de una parte de la sociedad estatal con el propósito de realizar fines propios que emanan de su tradición histórica y coadyuvan a realizar fines del Estado, aprovechando su inmediatez como garantía de su realización democrática.

⁷ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Introducción a la Administración Pública, pg. 25

⁸ Idem.

⁹ Ibid, pg. 27

Los **elementos** que integran el Estado, son los que en su conjunto permiten la existencia del mismo. Los órganos de gobierno son los que representan físicamente al Estado. Es a través de los órganos de gobierno, que el Estado ejerce su soberanía y su poder. El gobierno está constituido por organismos que se encargan de regir una nación. La soberanía reside en la actualidad en el pueblo en la mayoría de los países, es el pueblo quien establece la forma de estado y la forma de gobierno con que habrá de ser gobernado.

El poder es la acción que se ejerce autoritariamente sobre la población establecida en un territorio determinado. Algunos la definen como *"el poder resultante del concurso de actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo; la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines"*.¹⁰ La característica fundamental del poder estatal es la soberanía; es la doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y de ser supremo. La independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales, en las que el Estado tiene relación de igualdad con otros estados. La supremacía, se refiere a la soberanía interior, al poder que ejerce el Estado sobre los individuos que habitan en él.

El pueblo constituye la parte dogmática; es el grupo humano, que reside en un territorio delimitado, vinculado por hechos de la convivencia. El pueblo es la sustancia humana del Estado. La población se conforma en el momento en que determinados factores, como pueden ser los históricos, económicos o religiosos crean lazos entre ellos y los inducen a convivir en un espacio geográfico.

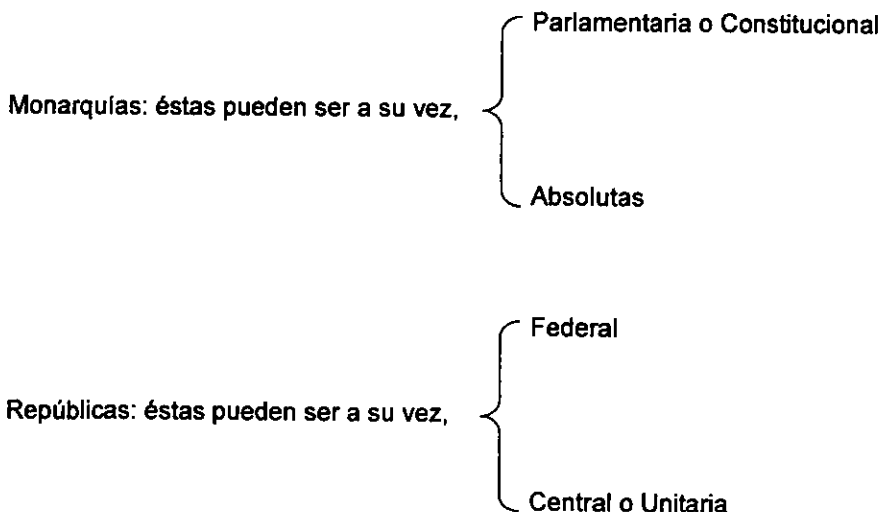
El territorio es el elemento geográfico del Estado, sobre el cual ejerce el poder y la soberanía. Es el ámbito espacial de la validez del orden jurídico en su interior. Es en el territorio donde radica el pueblo que conforma la nación y solamente dentro de él las autoridades pueden ejercer el gobierno, así como cumplir y hacer cumplir las leyes que hayan sido creadas para la sana convivencia de la sociedad. El orden jurídico existe debido a la necesidad de que exista una norma que regule las relaciones de los

¹⁰ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit. Pg. 41

habitantes del Estado, es decir, del pueblo. Es la sociedad la que crea las leyes y las acepta para vivir en paz y armonía con sus semejantes. Las leyes son creadas en respuesta a la necesidad de crear un sistema que permita la convivencia entre las sociedades.

Las formas que adquiere el Estado se definen como las relaciones que guardan entre sí el gobierno, la población y el territorio sobre el cual interactúan, es decir, la forma que adopta el todo social. Hacen referencia al Estado en su calidad de persona jurídica soberana y de derecho público. La forma de Estado *"tiene que referirse al todo del Estado, es decir, a la estructura jurídico-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario y en su estructura jurídica y que, partiendo de este supuesto, la forma de gobierno se refiere a una parte del todo del Estado, que son precisamente los órganos a través de los cuales se ejercita el poder"*.¹¹ Todo Estado ejerce su soberanía y su poder a través de los órganos de gobierno.

Generalmente se conocen dos formas de Estado:



¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pg. 125

La monarquía fue durante largo tiempo la principal forma de Estado que se conocía; la forma de República surge sobre todo con la independencia de los países de América (1776-1825). La monarquía es *"...ese sistema de administración de la cosa pública que se centra de manera estable sobre una sola persona con poderes especiales, precisamente monárquicos, que la colocan en forma muy clara más allá del conjunto de los gobernados, ... está generalmente constituido sobre base hereditaria y con aquellas atribuciones que la doctrina define con el término soberanía"*.¹²

En el régimen monárquico existe una persona que encabeza la organización estatal: el rey, el cual, al asumir el gobierno, lo hace con carácter perpetuo e irrevocable, generalmente es monarca desde su ascensión al trono hasta su muerte, a menos que haya una abdicación; en la monarquía el jefe del Estado asume el poder por derechos hereditarios. Las monarquías parlamentarias o constitucionales que existen en la actualidad las encontramos en países como España, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, etc., existen también monarquías absolutas en países árabes del Golfo Pérsico.

La forma de estado republicana es opuesta a la de la monarquía. En la república, el poder puede concentrarse en una sola persona o en un grupo colegiado, quienes son elegidos directa o indirectamente por el pueblo, a través de asambleas que pueden ser primarias o representativas. La forma republicana reúne varias características, entre ellas, *"...debe haber una relativa igualdad, las leyes deben ser expresión de la voluntad popular, los ciudadanos deben anteponer el bien del Estado a su interés particular, ...el orden político en la república, nace desde abajo, aún en medio de los disentimientos, con tal que tengan canales institucionalizados para expresarse"*.¹³ Las primeras grandes repúblicas las encontramos en los Estados Unidos de América (1776) y la de Francia (1792). Bajo la forma de república federal podemos encontrar a México, Brasil, Estados Unidos de América y Alemania; en la forma de república central tenemos como ejemplo a Francia.

¹² BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, T. II, pg. 1049

1.2.El Gobierno

Representa al conjunto de personas e instituciones a quienes les está confiado el poder político de una nación. En esta perspectiva, el término se encuentra estrechamente ligado al del Estado, ya que dentro de él, se encuentran los gobernantes y los gobernados, quienes están sujetos al poder del gobierno en una determinada área estatal. Forman parte del gobierno, las instituciones a las que legalmente se les reconoce como las encargadas de ejercer el poder.

La necesidad de establecer un gobierno, se remonta principalmente al momento en que las relaciones sociales de los grupos se tornaron más complejas, ya no solo se limitaban a las relaciones de parentesco, sino también de trabajo y convivencia con diferentes grupos. También obedece a la necesidad de establecer un orden que mediara los conflictos surgidos entre grupos, debido a diferencias sociales entre los mismos. De esta manera, surge la idea de nombrar un jefe, una persona que se encargara de normar las relaciones, de acuerdo con leyes establecidas para tal efecto. Inicia así una forma de organización política que constituiría las bases para conformar los gobiernos. El órgano llamado gobierno, surge de la necesidad de regular y ordenar las relaciones sociales; el gobierno es *"un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión de un grupo"*.¹⁴

Los órganos de gobierno se sustentan en el poder que las leyes les confieren; es entonces el gobierno de las leyes el que fundamenta el estado de derecho, entendiendo por éste último, un Estado "cuyos poderes son ejercidos en el ámbito de leyes preestablecidas".¹⁵ Las leyes que se establecen para una sociedad, dentro de su orden interno, están por encima de cualquier individuo y deben ser respetadas y hechas respetar por el gobierno para poder mantener la paz y la sana convivencia entre los individuos que integran el núcleo poblacional.

¹³ Ibid, pg. 1435

¹⁴ BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, Op. Cit., T. I pg. 744

En cuanto a su orden legal externo, el gobierno, debe considerar que como parte integrante de un Estado, no está sólo, existen otras sociedades paralelas a él; por lo cual, su orden jurídico y su poder sólo puede ser válido dentro de su límite territorial y siempre respetando los estados ajenos a éste. *“Toda forma de convivencia, incluso aquella sin leyes del estado de naturaleza, implica límites en la conducta de cada uno de los convivientes, límites de hecho, como los que cualquier individuo tiene con respecto a todos los demás individuos en el estado de naturaleza, donde cada cual tiene tanto derecho, como poder, ...implica también límites jurídicos, como aquellos puestos por el derecho, que regula desde tiempo inmemorial las relaciones entre los estados soberanos”*.¹⁵

El gobierno, constituye un aspecto del Estado. Norberto Bobbio comenta que *“entre las instituciones estatales que llevan al cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, los que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado son los órganos de gobierno”*.¹⁷ Es mediante los órganos e instituciones de gobierno que el Estado cobra vida y se materializa en acciones en beneficio de la sociedad.

El gobierno se encuentra en estrecha relación con el Poder Ejecutivo, o en su defecto, con los órganos de la cúspide de ese poder, quienes son los encargados de hacer que se cumplan las decisiones del gobierno, es decir, de la administración pública. En el Estado Moderno, el gobierno está compuesto por el jefe del estado (monarca o presidente de la república), que es quien dirige las acciones gubernamentales y por el consejo de ministros. En las repúblicas presidenciales el jefe de estado es la figura prominente del gobierno y en las repúblicas parlamentarias destaca la figura del primer ministro.

¹⁵ BOBBIO, Norberto, Op. Cit., pg. 132

¹⁶ Ibid, pg. 139

¹⁷ BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, Op. Cit. T. I pg. 743

El gobierno es *“la expresión política del Estado. Es la parte del Estado representada por un conjunto de instituciones que se encargan de la dirección y administración de la sociedad, es decir, de la orientación política del país”*.¹⁸ La sociedad civil, integrada por el conjunto de hombres que habitan un territorio delimitado y que se han reunido para lograr mejores formas de vida, eligen, entre ellos mismos, a los que habrán de dirigir los órganos de gobierno, quienes se encargarán de legislar y castigar cuando sea necesario a sus miembros, así como de ejecutar las leyes mediante actos de gobierno.

Las formas de gobierno, hacen referencia a una parte del Estado e implican la preeminencia de alguno de los órganos a través de los cuales se ejercita el poder. *“Es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí”*.¹⁹ El Gobierno puede adoptar las siguientes formas:

El gobierno bajo la forma de Parlamento, es un grupo colegiado que ejerce el poder a través de un Parlamento o Congreso que es encabezado por el Primer Ministro o Jefe de Gobierno. Su fuerza radica en que tiene la representatividad de su comunidad; el voto de la sociedad lo respalda. Existe la supremacía política por parte del Poder Legislativo o Parlamento en lo que se refiere a materia gubernamental.

El parlamento, según lo define Norberto Bobbio es *“una asamblea o un sistema de asambleas, en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas titulares de atribuciones formales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fines de garantizar la correspondencia con la voluntad popular”*.²⁰

¹⁸ ZORRILLA ARENA, Santiago y SILVESTRE MENDEZ, José, Diccionario de Economía, pg. 77

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pg. 128

El parlamento tiene como función intervenir en todos los aspectos políticos que competen al gobierno en representación de la sociedad. En general, las principales funciones parlamentarias son de representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación. Sin embargo, estas funciones pueden variar de acuerdo con las políticas que se establezcan para el efecto.

En el gobierno presidencial existe hegemonía política. El Estado recae en un solo hombre, no en una asamblea. Las principales características de esta forma de gobierno, de acuerdo con Miguel Acosta Romero son: preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes; el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, se reúnen en una sola persona, que es el Presidente de la República; el Titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, a los secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso, también tiene la facultad de removerlos.

El Presidente es *"Jefe de Estado y representa la unidad nacional, ...está ligado a una multiplicidad de poderes, ...es el garante de la democraticidad y unidad del ordenamiento, ...es titular de una dirección política constitucional"*.²¹ Por su parte, los secretarios de Estado, no funcionan en gabinete colegiado; no tienen responsabilidad política frente al Congreso; el Congreso no tiene facultades de censura para los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo. Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

Ambos son de aplicación cotidiana en las Repúblicas Democráticas, variando su operatividad según se encuentra conformada su administración territorial. Adoptan normalmente el federalismo o el centralismo, modalidades confrontadas por naturaleza, dada la existencia de diversas posturas políticas al respecto.

²⁰ BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, Op. Cit., T. II pg. 1170

²¹ Ibid, pgs. 1304-05

1.3.La Administración Pública

La Administración Pública presupone la existencia del Estado; es el gobierno en acción. Es aquella parte del Poder Ejecutivo, a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. Tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes —el Legislativo y el Judicial-. Su acción es continua y permanente y siempre persigue el interés público. La Administración Pública, desde el punto de vista formal, según comenta Gabino Fraga, es el organismo que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; desde el punto de vista material es aquella que se encarga de los problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.²²

La Administración Pública es considerada como la parte más dinámica de la estructura estatal, ya que siempre se encuentra en actividad constante, ya que tiene que adaptarse constantemente a las transformaciones que vive la humanidad, para poder serle útil a la misma. Existen diversas acepciones que definen la Administración Pública. Para Andrés Serra Rojas la Administración Pública es *un conjunto sistematizado donde se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad.*²³

Kraus y Rojas la definen como *un conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales (ética del Estado), de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y realizar las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación.*²⁴

²² FRAGA, Gabino, Op. Cit. Pg. 119

²³ Apuntes de la materia Derecho Administrativo, Profra. Ma. de Jesús Alejandro Quiroz

²⁴ Idem.

Para Omar Guerrero la Administración Pública *tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, el decoro y el honor de las familias, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades, y, si es posible, el goce de todos los beneficios, comodidades y ventajas que propicie al hombre la civilización.*²⁵

La Administración Pública para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales y con un conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición. También se encuentra conformada por el elemento humano, que a su vez está integrada por un conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración pública. En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece dos partes de dicha administración: la administración central o centralizada y la administración paraestatal.

La Administración Pública, como parte integrante del Estado requiere de una organización que le permita realizar de la mejor manera posible sus funciones de servicio a la sociedad. La organización administrativa *"es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado"*.²⁶ En general, se conocen cuatro formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración, la descentralización y las sociedades mercantiles y empresas de Estado.

²⁵ Idem.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pg. 277

La Administración Pública Federal Centralizada *“se integra por un conjunto de secretarías de estado, denominadas también dependencias, cuya finalidad es prestar los servicios generales que corresponde al estado desempeñar”*.²⁷ En México, está conformada por Dependencias, Departamentos Administrativos (se incluían antes de 1995) y la Procuraduría General de la República (con las reformas al artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se suprimió la mención de la PGR) y están integradas por autoridades. Entre sus principales funciones están el mantener la paz interior y la protección al exterior del país; la solución de conflictos entre las entidades integrantes del pacto federal; representación de la sociedad ante los tribunales federales; aplicación de las leyes; recaudación de impuestos; impartición de educación y salud, entre otras.

La Administración Pública Federal Centralizada, ha sido catalogada como un conjunto de unidades político-administrativas, que tiene a su cargo, una parte de las actividades del Estado. Estas unidades dependen directamente del Jefe de Estado o el Jefe de Gobierno, por lo cual, la responsabilidad de su ejercicio es vigilada por este mismo. Históricamente, han sido considerados órganos centralizados los Ministros y los Ministerios, los Secretarios y las Secretarías.

La Administración Pública centralizada es considerada como *“la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”*.²⁸ Los titulares de los organismos centralizados cuentan con poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario, y poder para resolver conflictos en el área de su competencia.

²⁷ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 348

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. pg. 282

En la forma de **desconcentración administrativa** se encuentran unidades administrativas que pueden formar parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. La desconcentración administrativa consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro. *“Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior”.*²⁹

Las características que generalmente definen a un organismo desconcentrado, son las siguientes: son creadas por una ley o reglamento; dependen de la Presidencia o de una Secretaría de Estado; su competencia deriva de las facultades de la Administración Central; su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio; las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen; tienen autonomía técnica; su nomenclatura puede ser muy variada; su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate; en ocasiones tiene personalidad propia.

La **descentralización administrativa** es una forma que permite a los gobernantes delegar responsabilidades a ciertos sectores de su población, para que éstos puedan tomar decisiones que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación. La descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión a un nivel más bajo. La descentralización administrativa se encarga de desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general, a través de organismos creados especialmente para ello. Son creados por el Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo. Están dotados de personalidad jurídica propia, patrimonio propio, un régimen jurídico propio, denominación y cuentan con una estructura administrativa interna.

²⁹ Ibid, pg. 463

Las **empresas de participación estatal** se encuentran paralelas a las actividades del Estado. La conforman las Entidades Paraestatales, los Organismos Públicos Descentralizados, los Fideicomisos, las Instituciones de Banca de Desarrollo, Aseguradoras, Afanzadoras, etc. La administración paraestatal tiene como finalidad producir bienes o servicios, que se venden en el mercado, los cuales son requeridos por determinados sectores de la población. Estas funciones pueden estar a cargo de particulares, cuando el Estado por alguna razón no puede realizarlas, sin embargo, por ley, él es el propietario único o mayoritario.

El sector paraestatal federal en México, también se le conoce como sector descentralizado; la descentralización es *“una forma administrativa mediante la cual el Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio Estado determina”*.³⁰

Los organismos que conforman el sector paraestatal se identifican usualmente como empresas públicas. La OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) las define así: *Las empresas públicas son aquellas que, como las comerciales, producen bienes o servicios con objeto de venderlos a un precio que debe cubrir aproximadamente su costo, pero que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control*. Las Empresas Públicas, a diferencia de las Empresas Privadas, pierden la característica de obtención de lucro; su finalidad se basa en atender las necesidades colectivas de la sociedad, sin importar la rentabilidad o utilidad pecuniaria que se pueda obtener de ella.

³⁰ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 348

2.LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

2.1.Antecedentes

Desde la antigüedad el hombre se planteó la necesidad de organizarse, de adaptar los recursos con los que cuenta y ajustarlos para cumplir con los objetivos primordiales de la sociedad en la que vive; de crear reglas, métodos y técnicas que le permitan desarrollarse de acuerdo con las circunstancias que a cada sociedad le toque vivir. De ahí surge y se conforma el concepto de administrar, es decir, de utilizar de la manera más precisa los elementos con los que cuente y encauzarlos al lugar que se requieran y es también a partir de ahí que la administración inicia su desarrollo. La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y a la vez se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Miguel Acosta Romero relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, bajo el régimen de Ramsés, existía un Manual de Jerarquía. En China, 500 años a.c. existió un Manual de Organización y Gobierno. En Grecia y Roma, también existieron estructuras administrativas. También en México, en la época precolombina, los pueblos más avanzados presentaban ya formas de organización administrativa, las cuales fueron desplazadas por las impuestas en la época colonial. Durante esa época, la administración estaba a cargo de un Virrey, quien ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas.

El Virrey era apoyado en la administración por la denominada Real Audiencia. A nivel central-peninsular, participaban también en la administración colonial el Rey y sus Secretarios, así como el Consejo de Indias. Para la administración de la Colonia, se habían creado administraciones locales a dos niveles: la primera era la provincial y distrital, en la que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores y la segunda, la local, en la que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Los rasgos ya característicos de la Administración Pública actual se encuentran al consumarse la independencia de la Corona Española, cuando el Emperador Iturbide organiza la administración pública del país en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y Hacienda.

La Revolución Mexicana de 1910 y la posterior promulgación de la Constitución de 1917, son testigos de grandes avances en lo que a administración pública del país se refiere. En la Constitución queda plasmado el régimen adoptado por el Estado Mexicano, con rasgos claramente intervencionistas, en donde la Administración Pública Federal, se encuentra encabezada por el Presidente de la República, desempeñando un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales.

Sobre estas bases, el 31 de diciembre de 1917, se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de sucederle las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que es la que rige a la fecha a los organismos que integran la administración pública en la República Mexicana.

2.2. Ámbitos de Gobierno

2.2.1. La Administración Pública Federal

La existencia de una República Federal Democrática en México, deriva en la coexistencia de tres órdenes de gobierno extensos y complementarios entre sí. El gobierno federal, es el que coordina las actividades que se generan de la federación a los estados y de éstos a los municipios, respetando siempre su autonomía. La Administración Pública Federal *“representa al organizador que va a definir en que renglones económicos, sociales y políticos se incide con recursos para armonizar el desarrollo nacional”*.³¹

El representante de la Administración Pública Federal es el Presidente de la República (Poder Ejecutivo Federal). La Constitución Mexicana, establece como forma de organización de los órganos del poder ejecutivo federal la administración pública centralizada y la administración pública federal -artículo 40 constitucional-. Para controlar el ejercicio de la administración pública existe la denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que se encarga de organizar, designar y regular jurídicamente las distintas actividades de los organismos públicos. También establece la Ley Orgánica, las bases para la creación de entidades paraestatales y regula la intervención del Ejecutivo Federal en ellas -artículo 90 constitucional-.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A estos órganos oficiales se unen las empresas privadas de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública.

³¹ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, El Ayuntamiento como Promotor de Desarrollo, pg. 15

Entre los *organismos centralizados* que conforman la Administración Pública Federal encontramos las Secretarías de Estado, entre otras dependencias; la estructura la conforman personas públicas, autoridades administrativas y servidores públicos. Los organismos que se encuentra centralizados sirven para *"identificar un régimen administrativo con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del Poder Ejecutivo y es la organización por medio de la cual se distribuyen los negocios administrativos del gobierno local, cargo del Poder Ejecutivo"*.³²

Los *organismos desconcentrados* se sitúan en el régimen de la centralización administrativa; se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades exclusivas que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa. Los *organismos paraestatales* mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control, referidas a la política general económica y administrativa del Estado.

2.2.2. La Administración Pública Estatal

La Administración Pública Estatal, como su nombre lo indica, sólo se desenvuelve dentro de su ámbito de competencia, que es el local, el del estado que rige y, por supuesto, el de los municipios que en él se encuentran. El gobierno estatal tiene como principal función hacer cumplir las disposiciones que genera la federación y por supuesto las propias. Las entidades federativas *"...promueven hacia su interior las políticas nacionales, que el gobierno federal determina y, además, define y establece aquellas políticas que el gobierno estatal genera para complementar y hacer efectiva la rectoría en su localidad"*.³³

³² MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, pg. 54

³³ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 16

La administración pública de los estados en México, sigue la misma estructura que la administración pública de la federación y, al igual que ésta, a partir de 1977, cada estado ha promulgado su propia Ley Orgánica de Administración Pública para su control interno, aunque adoptando el mismo régimen que el nivel federal. Las entidades federativas son partes integrantes de la Federación de acuerdo con los artículos 42 Fracción I, 43 y 44 de la Constitución Mexicana, como tales, cuentan con un territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno, que lo conforman los tres poderes existentes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Según lo establece la Ley máxima federal, cada Estado integrante de la federación puede conformar su propio gobierno local.

Desde un punto de vista geográfico, una entidad federativa es *"una instancia de división territorial; ...en cuya propiedad colectiva están enclavados los estados, municipios, pueblos, familias e individuos"*.³⁴ Por su parte, la Ciencia Política considera a la entidad federativa como *"un espacio de gobierno, es decir, es componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio"*.³⁵

El representante de la Administración Pública Estatal es el Gobernador del Estado (Poder Ejecutivo Estatal), integran este ámbito el Secretario General de Gobierno; el Oficial Mayor; el Tesorero; el Procurador de Justicia y el Ministerio Público; las diversas Secretarías, Direcciones y Departamentos; los Organismos Descentralizados y Desconcentrados; las Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado locales y los Fideicomisos Públicos. El gobernador del estado es el encargado del poder ejecutivo estatal. Bajo este cargo, tiene como responsabilidad el mantener las relaciones con los municipios de su jurisdicción, con las demás entidades de la federación y con el gobierno federal.

³⁴ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 25

³⁵ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit. pg. 25

En general, las leyes orgánicas de cada estado, establecen las bases de organización y funcionamiento de la administración pública estatal. La administración pública estatal cuenta con dependencias centralizadas que son las encargadas de realizar *“las funciones primarias en atención a la competencia conferida a los estados por la Constitución General de la República”*.³⁶

Entre las funciones más importantes que realizan las unidades administrativas centralizadas están: la función de gobierno; la de finanzas; fomento económico; asentamientos humanos y obras públicas; educación y servicios sociales; programación y presupuesto; oficialía mayor y procuración de justicia, entre otras. Para la realización de estas funciones, cada estado establece secretarías, direcciones o departamentos.

La administración pública estatal también cuenta para su funcionamiento con organismos paraestatales. Estos organismos se encuentran conformados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, incluyendo algunos de competencia federal. Estos organismos usualmente se encargan de aspectos tales como la seguridad social de empleados estatales y municipales, desarrollo urbano, etc.

Los gobiernos estatales no pueden realizar actividades tales como la celebración de alianzas, tratados, o coaliciones con otros estados, ni con las potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, papel sellado; ni gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de éste, a ninguna mercancía nacional ni extranjera; establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones municipales, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.³⁷

³⁶ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 234

³⁷ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 33

Entre las atribuciones de los gobiernos estatales esta la expedición de títulos profesionales; la organización de sus sistemas penales; establecer las relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores; celebrar convenios entre los municipios en materia de servicios públicos y también para establecer contribuciones a favor del municipio; fijar las bases para que los municipios formulen sus reglamentos, entre otras.³⁸ La Constitución Mexicana obliga a los gobiernos locales a adoptar un régimen de gobierno similar al federal; esto es, la creación de tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El Poder Ejecutivo Estatal reside en un gobernador, electo mediante el sufragio popular; su cargo es de seis años y no puede ser reelecto; está obligado a hacer respetar las leyes en su jurisdicción; a mantener las relaciones con los municipios que integran el estado y sus nexos con otras entidades y con el gobierno federal.

El Gobernador del Estado es "el Jefe de la Administración Pública Local; es un funcionario político, porque debe llenar determinados requisitos personales conforme a las Constituciones locales, porque tiene relaciones con los otros Poderes locales, con los municipios, con los Poderes federales y con organismos de la Administración Pública Central y realiza actividad naturaleza política. Administrativamente es el funcionario de mayor jerarquía de la administración local y él designa libremente a sus colaboradores, así como también los remueve y acuerda con ellos".³⁹

El Poder Legislativo en los estados radica en un Congreso o Asamblea Popular, se integra por diputados de orden local, que son elegidos por voto popular, bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional. El período de los diputados en el cargo es de tres años. Los congresos locales tienen bajo su responsabilidad el control de las finanzas estatales, que controlan a través de organismos como las contadurías de glosa. También cuentan con otras responsabilidades, que les son asignadas de acuerdo con lo establecido en cada constitución local.

³⁸ Idem.

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., Pg. 734

El Poder Judicial de las entidades tiene libertad para organizarse de la forma que más se apege a sus necesidades. Este Poder se establece en el Tribunal Superior de Justicia. *Se integra por magistrados designados casi siempre en forma libre por el congreso local y en algunos casos, a propuesta del ejecutivo. Sus facultades se precisan en las propias constituciones y en los ordenamientos legales correspondientes*.⁴⁰

2.2.3. La Administración Pública Municipal

La Administración Pública Municipal es ejercida a través de un Ayuntamiento, que a su vez, está representado por un Poder Ejecutivo, en la figura del Presidente Municipal; también está integrada por Síndicos Procuradores, Regidores, el Tesorero Municipal, Organismos Descentralizados, Empresas Paramunicipales y Fideicomisos Público Municipales. La Constitución Política Mexicana señala en su Artículo 133 que *La Administración Pública interior de los Municipios, se ejercerá por los ayuntamientos, los presidentes municipales, los jueces menores municipales y jueces populares.*

De la Administración municipal *"...emanan normas para regular las relaciones de la comunidad, a ella se recurre cuando se necesita la solución de algún problema social o político; se le exigen obras, servicios públicos y se le identifica plenamente con el gobierno municipal. La existencia de los Ayuntamientos como cuerpos colegiados hacen posible la conjunción indisoluble de la política y la administración, de tal manera que se complementan y se corresponden mutuamente"*.⁴¹

Dentro del régimen municipal actúan simultáneamente los tres órdenes normativos de gobierno con que cuenta el estado mexicano: el federal, el estatal y el municipal. La Administración Municipal se desenvuelve dentro del municipio y no tiene injerencia más que dentro del territorio que lo conforma.

⁴⁰ PICHARDO PAGAÑA, Ignacio, Op. Cit., pg. 233

⁴¹ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 22

El Municipio ha sido considerado como una de las esferas previstas en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; *“constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular”*.⁴²

La administración pública municipal tiene autonomía con respecto a la administración pública estatal y la federal, cuenta con un sistema de elecciones democráticas para elegir las autoridades que conforman el Ayuntamiento. No existen órganos intermedios entre las autoridades estatales ni las federales. La autonomía del municipio *“se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir con las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las leyes locales”*.⁴³

La autonomía de que goza el municipio como estructura político-administrativa, sólo se refiere a asuntos de gobierno sobre los cuales tiene competencia y no hay un órgano jerárquico superior, administrativamente hablando. Sin embargo, a pesar de esta autonomía, la administración pública municipal debe estar en contacto constante con la administración estatal y la federal para el mejor desempeño de sus funciones y para respetar lo establecido en las leyes que lo gobiernan.

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pg. 764

⁴³ Ibid, pgs. 766-767

3. EL MUNICIPIO EN MÉXICO

3.1. Antecedentes

Tanto la Teoría Política como la doctrina jurídico formal, reconocen en el municipio romano el primer antecedente de esta figura. Según Acosta Romero, el municipio romano, estaba caracterizado por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes y por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia. Las funciones que tenían los municipios romanos, nos permiten delinear la caracterización de la municipalidad en su sentido moderno.

Por los últimos años de la Monarquía romana (753 a.c. al 509 a.c.), *"se inicia el uso del concepto municeps referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas, pero que tenían pacto con Roma, posteriormente se iría generalizando el uso del término municipium, sobre todo con el Imperio Romano en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones"*.⁴⁴ En Roma, el Municipio contaba con: *"una personalidad jurídica propia, la Civitas pero sujeta al Imperium; un núcleo en relación con ese poder dominador –Imperium- que luego ha pasado a ser, dentro de su calidad de poder soberano, el estado nacional; estaba asentado en un territorio determinado; la manifestación popular residía en su asamblea general; contaba con un cuerpo deliberante –curia- con sus magistrados y, tenían un culto común"*.⁴⁵

⁴⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Derecho Municipal, pg. 32

Las raíces del régimen municipal tipo occidental, podemos encontrarlas en las instituciones de la antigüedad grecolatina. En Grecia se desarrollaron las *Polis*, o sea, las ciudades, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos. Es también ahí donde tiene su origen el concepto de autonomía local, vigente hasta la fecha y las primeras lecciones cívicas que motivan a los ciudadanos al ejercicio de los deberes públicos.

Durante la Edad Media también pueden citarse precedentes del municipio. El sacro imperio Romano-Germánico otorgaba a algunas ciudades de Alemania estatutos propios en los cuales se les permitía dictar sus propias normas jurídicas, tener jueces y colectar algunos impuestos para el servicio de las ciudades. En este orden de ideas, la ciudad de Lubeck, Alemania, fue la primera en adquirir estos tintes municipales. Los documentos más importantes que existen con relación al municipio en esta época, se conocieron como *fueros municipales* o *cartas-pueblas*, estos eran *"los estatutos de las ciudades y poblaciones de la España Medieval, en los que se recogían las prerrogativas, privilegios o exenciones que disfrutaban sus habitantes"*.⁴⁶

Por otro lado, en España, se conservó la forma ortodoxa de la estructura municipal romana, adquiriendo incluso las municipalidades, una fuerza poco común para aquella época cuando los reyes les permitían dictar leyes para protegerse de los abusos feudales. El municipio español conservó la tradición clásica del municipio a través del otorgamiento de fueros reales, hasta antes de que Alfonso El Sabio, en su código de las 7 Partidas, comenzara a desintegrar la autonomía municipal, a través de cargas tributarias en exceso. Para 1520, se inicia la llamada Guerra de las Comunidades, en contra del régimen absolutista de Carlos V, en aras del respeto a las atribuciones de los gobiernos municipales. Ese conflicto terminó un año después con el triunfo del rey y la consecuente extinción de la autonomía municipal española.

⁴⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal –Historia Municipal de México-, pg. 31

⁴⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Op. Cit., pg. 41

3.2.Evolución y Desarrollo del Municipio en México

En México, durante el periodo de conquista de la Nueva España, ya existían en la ciudad de Tenochtitlan, formas de carácter municipal, como el del *Calpulli*, por lo que la conquista marcó un hito en el desarrollo histórico de esta institución política. El *Calpulli* era la unidad básica de organización social y política, donde los habitantes se congregaban por lazos familiares, es decir, subsistía la sociedad gentilicia. Su principio de organización era el clan; las familias no eran monogámicas, aunque existía la pareja. La propiedad era colectiva. La ocupación del territorio estaba delimitada por el uso constante y por características geográficas del mismo; se mantenía la tenencia individual con pedazos de tierra en usufructo. También tenían tierras del pueblo, conocidas como *Altepatlalli*, las cuales se trabajaban colectivamente y los beneficios obtenidos eran para el bienestar común de los habitantes.⁴⁷

La ciudad de Tenochtitlan estaba dividida en cuatro grandes *calpullis*, cada uno de los cuales contaba a su vez con cinco *calpullis*, siendo integrada la ciudad por veinte *calpullis* en total. La máxima autoridad era el *Cohuayotl*, que representaba el Consejo o Asamblea donde se resolvían los problemas concernientes a la población. El cimiento económico, social y político tenía como base la posesión de la tierra. Los *calpullis*, a pesar de ser autónomos en su régimen interior, no eran autárquicos ni aislados, sino que conservaban lazos de unión con los otros *calpullis*.

A la llegada de los españoles, el Anáhuac estaba conformado por la confederación de tres tribus: los mexicas, los de Texcoco, y los de Tlacopan, *“la confederación de tribus, fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos, como padrón cultural para regir grandes continentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco”*.⁴⁸

⁴⁷ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Pablo, México, Dependencia y Autoritarismo, pgs. 136-137

⁴⁸ Ibid, pgs. 144-145

Durante esa época, la alianza de familias dentro de los *calpullis* conformó una forma de gobierno: la del concejo. El concejo era *"la expresión del poder social, a la manera de concejos municipales... estaba integrado por jefes de familias, que naturalmente eran ancianos... intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente"*.⁴⁹ Estas comunidades indígenas de Tenochtitlan estaban constituidas, a la llegada de los europeos, como municipios naturales desarrollados de carácter agrario, además de que contaban con una organización política y social que contaba con las características que generalmente han definido al municipio.

A raíz del descubrimiento de América y la posterior conquista de México por parte de España, México se ve invadido por las costumbres españolas al implantarse el régimen municipal castellano. El 22 de abril de 1519, Hernán Cortés, a nombre del Rey Don Carlos, funda el primer municipio de América continental, conocido como La Villa Rica de la Veracruz. *"Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto"*.⁵⁰ Alrededor de dos años tomó a Hernán Cortés tomar la capital del Imperio Mexica; finalmente, el 13 de agosto de 1521, cae la Gran Tenochtitlan a manos de los españoles.

Ese año, Hernán Cortés instala el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán; asimismo, dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios. En estas ordenanzas se estableció la integración de cabildos en cada una de las ciudades más importantes fundadas por los españoles, las cuales por lo general formaban los municipios; los cabildos estaban integrados por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y síndicos personeros. En los siglos XVI al XVII, el municipio en México es caracterizado por el poder que ejercían los españoles; *"...debido, particularmente, a la venta de los cargos concejiles y a las regidurías perpetuas"*.⁵¹ El municipio se caracterizó también por la coexistencia de municipios españoles y municipios indígenas. En esta etapa se propicia la organización política del municipio.

⁴⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit., pg. 38

⁵⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Op. Cit. pg. 48

El municipio en México también se ve influenciado por los franceses durante el siglo XIX, en esa época se instauran las Jefaturas Políticas, implantadas por la Constitución de Cádiz. En la Reforma, el sistema municipal se caracteriza por el régimen de las Prefecturas; sin embargo, los movimientos precursores de la Revolución, postularon como conquista inmediata la abolición de las mismas. También se proclamó la libertad municipal, esta medida quedó legalmente establecida con el decreto del Municipio Libre, expedido el 26 de diciembre de 1914 en Veracruz, por Venustiano Carranza. Constitucionalmente, la libertad municipal quedó consagrada en el Artículo 115 de la Carta Magna de 1917.

La institución del municipio en la historia de México es de gran relevancia, los Cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos armados de México, sobre todo en la Guerra de Independencia de la Corona Española. Son los Ayuntamientos los primeros en rebelarse del yugo centralizador y los primeros en proclamar la soberanía popular. Es en las comunidades locales donde se incubaron los sentimientos de democracia y libertad. El municipio se constituyó como una realidad social, a través de las diferentes etapas que ha vivido a lo largo de la historia y conforme a lo cual se han establecido normas para regular al mismo. La existencia del municipio se debe a necesidades de la vida humana, asentada en un territorio, de crear un ente que permitiera la convivencia de su población.

3.3. Conceptos Generales

El vocablo municipio proviene del Latín, está compuesta por dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. La conjunción de estas dos palabras, definió a las ciudades en las que los ciudadanos asumían responsabilidades con relación a servicios locales de las comunidades.⁵²

⁵¹ OCHOA CAMPOS Moisés, Op. Cit., pg. 153

⁵² QUINTANA ROLDÁN, Op. Cit., Carlos, pg. 1

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que *el municipio es la organización política administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación.*

En el sistema constitucional, el municipio es la célula política de la República, ya que es el nivel de gobierno más próximo a la comunidad y el que ofrece mayores condiciones para poner en práctica los principios de la democracia. El diccionario de la Real Academia Española, lo define así: *municipio, conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.* El municipio es la base de la división territorial y de la organización político administrativa del Estado Mexicano. Tiene autonomía y autarquía, esto es, potestad para elegir y designar sus órganos de gobierno, así como capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a la comunidad.

La mayoría de los investigadores del área municipal, han coincidido en que las raíces del municipio, como institución jurídica y social, se encuentran en el derecho romano. A partir de ahí han surgido numerosas definiciones sobre el municipio, como la de Aristóteles en su obra clásica "La Política", en donde menciona que *"la primera comunidad a su vez, que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el Municipio".*⁵³ Otra definición que ha sido considerada clásica es la de Alexis de Tocqueville, quien afirma que *"la sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".*⁵⁴

⁵³ ARISTÓTELES, La Política, pg. 38

⁵⁴ TOCQUEVILLE, Alexis, La Democracia en América, pg. 78

El Municipio es el resultado de la convivencia social y de la necesidad de establecer una institución que regulara esta convivencia. *"Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes, como asociación de éstos".*⁵⁵

El municipio es el núcleo de integración de la sociedad humana, es por ello que es la base de las instituciones políticas y constituye una escuela de la ciudadanía. Es una comunidad social con autoridades propias y funciones específicas, que tienen la misión de proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos de las ciudades.

Por todo esto, la institución municipal es insustituible en la vida pública de las comunidades. Carlos Quintana propone que *"el municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado"*.⁵⁶

El municipio es *"una forma social; es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su estructura económica agraria"*.⁵⁷ El municipio, como podemos darnos cuenta a través de las definiciones aquí mencionadas, es de gran importancia en la conformación de las sociedades. Es un elemento básico, a partir del cual se conforman las instituciones que rigen a una comunidad.

⁵⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit., pg. 33

⁵⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Op. Cit., pg. 6

⁵⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit., pg. 24

La tipología del municipio se clasifica en municipios rurales, suburbanos, urbanos y metropolitanos. Esta clasificación se basa en los siguientes indicadores: el número de habitantes, las actividades económicas que se realizan, los servicios educativos y culturales con que se cuenta, los servicios públicos que se proporcionan, el presupuesto de ingresos y las características de los asentamientos humanos.

Los municipios metropolitanos tienen como característica principal el encontrarse en zonas geográficas con alta concentración poblacional y económica. Estos municipios tienen como factor determinante *"el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción, principalmente en el sector secundario y en el terciario"*.⁵⁸ Su población es superior a los 700 mil habitantes.

Los municipios urbanos regularmente agrupan las ciudades más importantes del país, entre ellas se encuentran las capitales de las entidades federativas. En estos municipios se realizan actividades industriales, comerciales y de servicios de los estados. Su población fluctúa entre 100 mil y 500 mil habitantes, quienes se dedican principalmente a la pequeña y mediana industria, al comercio y los servicios públicos.

Los municipios semiurbanos son aquellos que se encuentran en el proceso de lo rural a lo urbano. Las actividades que predominan son las agropecuarias, forestales o pesqueras, combinadas con fabricación de artesanías, comercio y servicios en pequeña escala. El número de habitantes se encuentra entre 25 mil a 100 mil. Los servicios públicos y la infraestructura urbana son muy deficientes.

Los municipios rurales presentan una gran problemática en los aspectos económicos, sociales, políticos y administrativos. Las actividades productivas que realizan pertenecen al sector primario, como la agricultura, ganadería, pesca y minería; los ingresos que generan estas actividades son muy bajos. La mayoría no cuenta con infraestructura urbana y cuentan con muy pocos servicios públicos. La población se conforma con menos de 25 mil habitantes.

⁵⁸ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 144

Las características del municipio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional mexicano son: “ el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; el municipio está previsto y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales, éstas señalan las bases de su régimen y reconocen que es sujeto activo del crédito fiscal municipal; tiene patrimonio; está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado; impera el principio de no-reelección inmediata; los municipios administran libremente su hacienda, formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados”.⁵⁹ En la actualidad, el municipio, según comenta Raúl Olmedo Carranza, representa *“un ámbito mucho más amplio que desborda la real comunidad social concreta y más bien es una forma que organiza a un conjunto de comunidades sociales concretas, donde una de ellas es elegida como sede del poder político o cabecera municipal”*.⁶⁰

3.4. Organización Política y Administrativa

El sistema de gobierno del municipio mexicano, se realiza a través de un órgano colegiado denominado Ayuntamiento al cual se le atribuyen facultades gubernativas y de administración, establecidas en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal Mexicana. Los representantes del Ayuntamiento son el presidente municipal, los síndicos y los regidores. El Presidente Municipal, al ser responsable de la ejecución de las decisiones que toma el Ayuntamiento, requiere de una estructura administrativa que le ayude a realizar estas acciones, requiere 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”*.⁶¹

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pg. 765

⁶⁰ OLMEDO CARRANZA, Raúl, Hacia el Cuarto Orden de Gobierno: la Comunidad, pg. 9

⁶¹ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 116

Dentro de la estructura administrativa, se encuentran el secretario general, el tesorero, los comisarios, entre otros. Estos, usualmente no son electos por el voto popular, se encargan del despacho de los asuntos administrativos y de auxiliar en sus funciones al Ayuntamiento. En general encontramos las siguientes autoridades administrativas: la Secretaría General del Ayuntamiento, el Tesorero, el Oficial Mayor, y los diferentes directores municipales que tienen a su cargo áreas tales como los servicios públicos municipales, la seguridad pública, obras públicas, entre otras.

3.4.1. Integración del Ayuntamiento, Funciones y Facultades

La palabra Ayuntamiento viene de *jungere, junctum*, que significa juntar o unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo. El término Ayuntamiento, generalmente es generalmente confundido con el de Municipio. Sin embargo, cada uno representa distintas concepciones. El Ayuntamiento *"es el órgano de gobierno local municipal. Forma el nivel de gobierno que corresponde al Municipio y de él depende la Administración Municipal"*.⁶² El Municipio, *"es la entidad socio política fincada en vínculos domiciliarios y reconocida por el Estado"*.⁶³ Moisés Ochoa Campos, al respecto concluye que ambos se complementan. El Municipio es la entidad sociopolítica representada por un órgano político de gobierno que es el Ayuntamiento. Justifica este concepto bajo los siguientes argumentos:

- ♦ Porque tiene un régimen de elección popular
- ♦ Porque representa un régimen de gobierno, con un órgano gubernamental que es el Ayuntamiento
- ♦ Por atender intereses políticos y sociales de la comunidad
- ♦ Por cumplir fines de interés público
- ♦ Porque el sistema constitucional mexicano así lo establece al decir que, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los estados

⁶² OCHOA CAMPOS, Moisés, La Estructura del Municipio Mexicano, pg. 144

⁶³ Idem.

Respecto a las funciones del Ayuntamiento, la Constitución Política nos hace los siguientes señalamientos: el Artículo 135 dice que *“los Ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales...”*. En su Artículo 142 señala que *“Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten”*. En el Artículo 143 hace referencia a que *“Los Ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requieran: el régimen, el gobierno y la administración del municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos”*.

Las funciones del Ayuntamiento, de acuerdo con Ignacio Pichardo Pagaza, son: *“atender lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, el bienestar y desarrollo de sus habitantes y vecinos, otorgándoles las garantías a que tienen derecho. Es también el encargado de la administración de los intereses municipales y de la autoridad política del lugar”*.⁶⁴ El Cabildo, es un cuerpo colegiado y deliberante, un conjunto de personas a través de las cuales es representado el Ayuntamiento. Es la corporación representativa de los pueblos, que se reúnen dentro de la estructura del Ayuntamiento. El cabildo está integrado por el alcalde, los síndicos y los regidores.

Entre las funciones y facultades del Ayuntamiento en materia política, están: representar a la corporación municipal; conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal; velar porque se cumpla dentro de su ámbito lo establecido en la Constitución Mexicana y en la propia de cada estado; dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad del municipio; nombrar al secretario, tesorero y demás funcionarios de la administración municipal; nombrar a los delegados o agentes municipales, o en su caso, convocar a su elección cuando la ley lo establezca; celebrar convenios con las autoridades estatales y federales; proponer los cambios a la división territorial del municipio.

⁶⁴ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 294

También se encarga de auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las diversas leyes que así lo especifiquen; presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del Presidente Municipal y el Síndico, las controversias constitucionales que en los términos del artículo 105 de la Carta Magna se requieran para hacer valer la autonomía municipal y los derechos privados de ésta; rendir a la ciudadanía por conducto del Presidente Municipal, informes de la gestión del Ayuntamiento, en los plazos y términos que indiquen los ordenamientos legales y en general, actuar como órgano colegiado titular del gobierno del municipio, en todos aquellos asuntos en que la ley le otorgue competencia.

En materia legislativa y/o reglamentaria, encontramos las siguientes funciones: iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los estados; participar en los procesos de modificación o reforma a los preceptos de la Constitución local, cuando así lo señale dicho ordenamiento; expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad. Aprueba también las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y de servicio de agua, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, limpieza, entre otros.⁶⁵

Dentro de la competencia administrativa, el Ayuntamiento puede organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo con los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento; conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos; ordenar y planear el desarrollo municipal; concesionar los servicios públicos municipales cuando así lo autorice la ley; crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales, con la autorización del Congreso del Estado; formular estadísticas municipales; y, en general, ejecutar todo tipo de acciones tendientes a lograr eficiencia y oportunidad en la administración municipal.

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pg. 773

Entre las funciones financieras y fiscales, esta bajo cargo del Ayuntamiento el formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlo al Congreso del Estado; aprobar anualmente el presupuesto de egresos; administrar su patrimonio y su Hacienda; rendir anualmente o dentro de los plazos que señalen los ordenamientos aplicables, la cuenta pública de los gastos de su gestión ante el Congreso del Estado y en general, ejecutar todos los actos que autoricen las leyes para que la municipalidad cuente con los recursos financieros indispensables para su gestión.

3.4.2.El Presidente Municipal

El Presidente Municipal generalmente es conocido como el encargado de la función ejecutiva del Cabildo o Ayuntamiento; es el encargado de presidir y dirigir las labores que realiza el Ayuntamiento; en él, recaen las relaciones que se establecen con las autoridades gubernativas del estado al que pertenece. El Presidente Municipal es *"la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación"*.⁶⁶

Entre las funciones y facultades con que cuenta el Presidente Municipal, destacan las siguientes: presidir y dirigir las funciones del Ayuntamiento; cumplir y hacer cumplir lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales del municipio; convocar a reunión al Ayuntamiento, presidir las sesiones de Cabildo, contando en éstas con voz y voto; ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento; proponer la designación del tesorero, secretario y demás funcionarios integrantes del gabinete municipal.

Se encarga también de celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales; ordenar la publicación de los Bandos,

⁶⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Op. Cit., pg. 224

Ordenanzas y Reglamentos municipales; informar al Ayuntamiento y a la ciudadanía el estado que guarda la gestión municipal; jefaturar a los elementos del policía y cuerpos municipales de seguridad, con el fin de procurar la conservación del orden y seguridad pública y en general, ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del Ayuntamiento.

3.4.3.El Síndico Procurador

La figura del Síndico representa aquella persona que habrá de velar por los intereses del municipio y de los ciudadanos. Es el segundo miembro en orden de importancia en el Ayuntamiento, después del Presidente Municipal. Etimológicamente, el término síndico se deriva de los vocablos griegos *sin*, que significa con y *dixé* que se traduce como justicia; o sea, que el síndico, es aquél que será el encargado de procurar la justicia entre los ciudadanos del municipio.

La representación de este funcionario municipal en el Ayuntamiento varía en número, y puede ser unipersonal o pluripersonal, el número de síndicos se establece de acuerdo con las necesidades político administrativas del Ayuntamiento en cuestión. El síndico, es una figura muy importante en las reuniones de Cabildo, ya que cuenta también con voz y voto y puede influir en las decisiones que ahí se tomen. El síndico es el representante jurídico del Ayuntamiento.

Entre las funciones más importantes, se nombran las siguientes: asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento; procurar la defensa y promoción de los intereses municipales; representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de la Hacienda Municipal; revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería; vigilar la debida aplicación del presupuesto municipal; velar por los bienes de la municipalidad; fungir como auxiliar del Ministerio Público cuando no exista la oficina correspondiente en el municipio y realizar todo tipo de acciones que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

3.4.4. Los Regidores

El cuerpo de regidores varía en número, de acuerdo con el tipo de municipio del que se trate, su número de habitantes, las actividades que se realicen en él, también se determina de acuerdo con el tipo de sociedad y las necesidades de la misma. Los regidores no cuentan con facultad ejecutiva, más bien, son una especie de legisladores; hacen ejercer su voto en las reuniones de Cabildo, del cual forman parte, y cuentan con voz y voto para aprobar cualquier acción a realizar en el municipio que gobiernan.

Los regidores también ejercen la función de inspección y vigilancia de los diversos ramos que conforman la administración pública municipal. Los acuerdos a que llegue este órgano deliberador en Cabildo con el Presidente Municipal y el o los síndicos procuradores, serán los mismos que se ejecuten en el municipio.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, establece en su Artículo 44 que las funciones de los regidores son *“las de iniciativa, vigilancia y representación”*. Entre las funciones más importantes que tienen los regidores, destacan las siguientes: asistir a las sesiones de Cabildo contando con voz y voto en ellas; desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el Ayuntamiento e informar sobre los resultados.

También tienen a su cargo la vigilancia de los ramos sobre la administración municipal que les sea encomendada por el Ayuntamiento, suplir las faltas temporales del Presidente Municipal en el orden que determine la ley; asistir a las ceremonias cívicas o los actos que determine el Ayuntamiento y en general, realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.

3.4.5.El Secretario del Ayuntamiento

El Secretario del Ayuntamiento es nombrado a propuesta del Presidente Municipal, pero puede ser removido por acuerdo mayoritario de los integrantes del Ayuntamiento si así lo requirieran. El Secretario es el encargado de llevar todos los asuntos del Presidente Municipal; coordina el despacho de los asuntos administrativos y el desempeño de las funciones asignadas a los empleados municipales.

Una de las principales actividades que realiza el Secretario del Ayuntamiento es la de llevar el libro de actas de Cabildo. El Ayuntamiento *"como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente, sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de Cabildo, que contiene las actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponden al Secretario General del Ayuntamiento"*.⁶⁷

El Secretario también se encarga de atender la audiencia pública y privada del Presidente Municipal e informa al Ayuntamiento el estado que guardan los negocios del mismo. También se encarga de llevar el archivo y de turnar la correspondencia. Cuando el caso lo amerita, realiza funciones de vigilancia en casos de faltas administrativas, por parte de alguno de sus integrantes.

La función del Secretario del Ayuntamiento es *"muy importante dentro de la administración pública municipal, ya que su carácter operativo facilita la marcha de la misma"*.⁶⁸

⁶⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pg. 773

⁶⁸ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 301

3.4.6.El Tesorero

El municipio, al ser administrador de su propia Hacienda, requiere de una figura que realice las acciones al respecto y es precisamente el Tesorero municipal, quien se encarga de llevar la recaudación de los ingresos y las erogaciones concernientes al Ayuntamiento. Este funcionario, es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. El tesorero es *“la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere”*.⁶⁹

La tesorería municipal es la única autorizada para recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y recibir las participaciones. El Tesorero es el responsable del manejo de valores y bienes del municipio; de la conservación, guarda y distribución de los fondos que ingresan en la caja municipal. También tramita los expedientes de embargo, avalúos, remates, rezagos, notificaciones de adeudos, etc. Para estas actividades, el Tesorero es auxiliado por recaudadores de renta, quienes vigilan el cumplimiento de las leyes y disposiciones correspondientes.⁷⁰

3.4.7.Comisarías y Delegaciones

La función de las Comisarías o Delegaciones, obedece a la desconcentración territorial del Municipio. Son los encargados dentro de su jurisdicción, de hacer respetar las leyes del municipio del cual son parte, además de las estatales y federales establecidas para el efecto. Estas autoridades cuentan con atribuciones para mantener el orden y la tranquilidad pública. *“Actúan como gestores de las obras pública básicas que requiere la comunidad”*.⁷¹

⁶⁹ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 122

⁷⁰ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 301

3.5. Perfil Jurídico del Municipio en México

La *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824* fue la primera Constitución Federal de México; la elaboró el llamado Segundo Congreso Constituyente Mexicano y fue promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Guadalupe Victoria primer Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque no se refirió de manera directa al municipio, brinda facultades para que cada Estado formara su gobierno y administración interior. *"Con base en dichas facultades, a partir de 1824, aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales".*⁷²

Esta Constitución representa el complemento al Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, ya que en ella se establecían los acuerdos ahí tomados. Esta Constitución estaba conformada por 171 artículos, divididos en dos partes: la primera parte, la dogmática, estaba dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, junto con otros varios principios fundamentales para la comunidad; la segunda parte, la orgánica, estaba dedicada a la división de los poderes públicos, con los señalamientos precisos, relativos a su organización y funcionamiento.

En la parte orgánica de la Constitución, en el Título VI, se hace referencia a la organización y funcionamiento de los poderes de los estados, miembros de la Unión Mexicana, a quienes se les consideraba libres e independientes en su régimen interior, siempre y cuando no contravinieran lo estipulado en el Acta Constitutiva. Sin embargo, en el Título V, se consagraban varios principios, según los cuales la administración de justicia de los estados quedaría regulada por el Poder Judicial de la Federación, a través de la Corte Suprema de Justicia.

⁷¹ Ibid, pg. 302

⁷² QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Op. Cit., pg. 66

En los artículos 157 al 162, se establecen las reglas fundamentales de la organización y funcionamiento de los gobiernos estatales; en ellas se dotaba al estado de autonomía para organizarse libremente en lo relativo a la titularidad del Ejecutivo; se enumeran, además, las obligaciones fundamentales de los Estados de la Unión y las restricciones que pesarían sobre el ejercicio de sus poderes. En la redacción de esta constitución, llama la atención la influencia de la Constitución Española de Cádiz de 1812, en cuanto a la figura del Presidente, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al Rey Español.

En la *Constitución Política de la República Mexicana de 1857* se plasma la nación bajo la forma de República Representativa Popular. Representa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios militares y eclesiásticos. En esta Constitución se encuentran los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal. La convocatoria del Congreso la hizo Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. La composición del Congreso se conformó de dos tendencias: la liberal y la conservadora.

En el seno liberal se defendían los principios de sufragio universal; desaparición de los fueros y privilegios militares y eclesiásticos; la igualdad y la libertad humana; la separación de la Iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo.

Por su parte, el partido conservador, se hallaba vinculado a los intereses del clero y de los sectores de la sociedad que buscaban la conservación de los fueros y privilegios eclesiásticos; la riqueza del clero; la paz y el orden; la estabilidad de la vida

social, es decir, rechazaba un cambio brusco en el modo de organizar las fuerzas sociales y productivas de la nación. En medio, se hallaban los moderados, que buscaban un equilibrio de fuerzas y un cambio poco espectacular en materia religiosa y económica, aduciendo que el país no estaba preparado para las reformas liberales.

La Constitución de 1857 respondió a la necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional más acorde a la situación actual del país. En esta Constitución se aborda más el tema del municipio; ya que *"en varios de sus preceptos alude la Constitución los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados"*.⁷³

La Constitución de 1857 estaba dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. En el Título V, es donde establece las reglas generales para el gobierno de los Estados de la Federación, declarándolos libres y soberanos. Al lado de los derechos individuales, se establecieron los principios de la forma federativa de la república; los estados libres, independientes y soberanos, estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917* es la que se encuentra vigente. Fue promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917; su antecedente o fuente mediata, fue el movimiento político-social surgido en México a partir del año de 1910. El documento original estuvo conformado por 136 artículos y se advierten dos partes, la dogmática, en la que se establece la declaración de garantías individuales y la parte orgánica. Los principios esenciales de la Constitución Mexicana de 1917, son los siguientes: la idea de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre las iglesias y la existencia del juicio de amparo.

⁷³ Ibid, pg. 68

En los artículos 40 y 41 constitucionales, se hace referencia al régimen federal; en ellos se prevé que tanto la Federación, como los Estados, son soberanos. Del artículo 41, se desprende que *"las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia Constitución: el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas."*⁷⁴

Las características del Estado Federal Mexicano son las siguientes: *de acuerdo con su dimensión étnica es homogéneo o uninacional; existe identidad de principios fundamentales de la federación y las entidades federativas; construye un sistema rígido de división de competencias entre la Federación y los Estados; no acepta ningún principio o característica secesionista; las legislaturas locales o estatales participan en el proceso de reformas a la Constitución; la base de la división política y territorial es de los Estados es el municipio libre"*.⁷⁵

En la Constitución Política Mexicana elaborada en 1917, es donde se eleva a nivel constitucional el principio de la libertad municipal. Este fue uno de los aspectos más sobresalientes que se obtuvieron respecto a la Constitución de 1857. En el constituyente de Querétaro, se instituye el municipio libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; también se establece que la administración del municipio queda a cargo de un organismo colegiado llamado ayuntamiento, que será nombrado por elección popular directa y se suprime cualquier autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Se reconoce su personalidad jurídica y se le faculta para administrar libremente su hacienda.

De esta manera, queda alegada y a rama constitucional la conquista revolucionaria del municipio libre; con base en ello, los estados de la federación, al expedir sus propias leyes, refrendan el establecimiento de éste. *"La bandera del MUNICIPIO LIBRE, indudablemente fue una de las aspiraciones que la naciente*

⁷⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, pg. 669

⁷⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, pg. 669

constitución hubo de contemplar”.⁷⁶ La Constitución de 1917, en su Artículo 115 referente al municipio, ha sufrido numerosas reformas; las principales fueron en los años de 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987.

El marco jurídico del municipio en México, clasifica las leyes en tres áreas, la Federal, la Estatal o Local y la Municipal. Para entender como se regulan entre sí estos ordenamientos, Hans Kelsen, comenta que *“Las normas constitucionales regulan la creación de las leyes, es decir, de las normas generales del orden jurídico; las leyes regulan la creación de las normas individuales, o sea, las decisiones creadas por actos administrativos. Las normas constitucionales son, por ende, superiores a las leyes generales, y estas últimas son superiores a las normas creadas por los actos judiciales y administrativos”*.⁷⁷

Toda ley existente en México, tiene como base la Constitución Política Federal, aún cuando cada entidad tiene autonomía para realizar su legislación, ninguna puede contravenir lo establecido en la Constitución Mexicana. Ignacio Pichardo Pagaza define que las leyes operan dentro de un marco en el que inciden tres órdenes o categorías de ordenamientos jurídicos:

El Constitucional Federal: Establece las normas fundamentales de la estructura política municipal. La ley básica del país la conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se encuentran los principios rectores conforme a los cuales es gobernado el país. Da forma y fija límites a la actividad gubernamental. Norberto Bobbio define la Constitución como la forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado. Es la ley fundamental de la organización de un Estado, atañe atribuciones y límites tanto a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado; estipula derechos y deberes entre gobernantes y gobernados.

⁷⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Op. Cit., pg. 84

⁷⁷ KELSEN, Hans, Centralización y Descentralización, pg. 88

El Artículo 115 constitucional determina las facultades y atribuciones del municipio. En él se establece que cuenta con personalidad jurídica, es sujeto de derechos y obligaciones. Esta atribución se establece también en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales. El municipio, como consecuencia de su personalidad jurídica, cuenta con facultad para tener patrimonio propio y libre disposición de su hacienda; tiene un nombre que lo identifica y diferencia de otras entidades; cuenta con domicilio para su órgano de gobierno, que se denomina comúnmente cabecera municipal.

El Orden Local: Se integra por *"las constituciones estatales y las leyes locales que regulan la estructura de la administración, el funcionamiento del poder público municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales"*.⁷⁸ En el Estado Federal, las entidades federativas son autónomas, lo que les faculta para darse su propia constitución, que es la base de su orden jurídico interno.

Las principales disposiciones jurídicas que rigen la vida política y administrativa de los Estados de la Federación son las establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especialmente en sus Artículos 40, 41, 115, 116 al 122; en las Constituciones Locales que crea cada uno de los Estados para sí; en la Ley Electoral del Estado; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; en la Legislación Fiscal Local; y en la Legislación Civil y Penal del Orden Común, por nombrar las más importantes.

En las constituciones de los estados de la federación se retoma el Artículo 115 de la Constitución Federal, en donde encontramos enmarcadas vistas jurídicas tales como: creación y supresión de los municipios, y las condiciones que se requieren para crear o suprimir éstos. También encontramos en el ámbito de competencias estatal y municipal la determinación de las funciones que lleva al cabo el municipio en las relaciones con el Estado, las cuales fueron delegadas por la Constitución Federal a las locales o estatales.

⁷⁸ PICHARDO PAGAZA Ignacio, Op. Cit., pg. 279

Las constituciones locales, de acuerdo a lo que establece la Carta Magna, adoptan para su régimen interior la forma de gobierno representativo, republicano y popular; y como base de división territorial y de organización política y administrativa el municipio libre. En el artículo 40 constitucional, se establece que los estados gozarán de autonomía en su gobierno interior y en el artículo 41 constitucional, se atribuye esa potestad a los poderes locales, el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

El Reglamentario o propiamente Municipal: La autonomía municipal comprende el ejercicio de legislar, esto es, la posibilidad que tiene el Municipio de crear sus propias leyes internas, siempre y cuando no contravengan las federales o estatales. *"Facilita el cumplimiento de las leyes federales y estatales"*.⁷⁹ La creación de leyes se hace a través de acuerdos del Cabildo como cuerpo colegiado y deliberante. La Ley más importante expedida en el ámbito municipal es el denominado "Bando de Policía y Buen Gobierno", además de los reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción.

Los ayuntamientos se encargan de dos clases de legislaciones, las de reglamentación para el caso de la administración del municipio y las de inspección referidas al cumplimiento o disposiciones reglamentarias tanto federales como estatales. La expedición de los reglamentos municipales es una facultad específica de los ayuntamientos. Los Ayuntamientos participan activamente en la iniciativa de leyes ante los congresos locales correspondientes. De acuerdo con la jerarquía, la legislación del municipio se rige así:

- ❖ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ❖ La Constitución Política de cada uno de los estados que conforman la federación
- ❖ La Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, las leyes anuales de ingresos y egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el Congreso local de cada entidad federativa, y
- ❖ Los reglamentos municipales expedidos por el ayuntamiento de que se trate

⁷⁹ Idem.

El municipio requiere de libertad para poder concretar acciones en beneficio del mismo; sin embargo, no podemos dejar de considerar que éste forma parte de una estructura llamada Estado y éste a su vez pertenece a una federación. Por tanto, toda actividad realizada dentro del municipio, si bien debe realizarse con la mayor autonomía posible, no debe actuar fuera del marco constitucional al que se debe. El municipio, *"sólo podrá cumplir sus facultades constitucionales y sus funciones en todo el territorio municipal si descentraliza hacia cada comunidad rural y urbana, la capacidad de y el poder para realizarlas dentro de su ámbito territorial delimitado, microrregional, sobre el cual se asienta y desarrolla su vida cotidiana comunitaria"*.⁸⁰

Para ello se han ideado sistemas que regulan la relación entre Estado y Municipio, tales como la centralización y la descentralización. Desde el punto de vista jurídico, Hans Kelsen define a la centralización como aquel orden que *"...implica que toda sus normas tengan la misma esfera espacial de validez, es decir, que sean válidas en todo el territorio sobre el cual se extienden"*.⁸¹ Con respecto a la descentralización, comenta que consiste en *"... normas que tienen diferentes esferas espaciales de validez, de tal modo que todas o ciertas normas son válidas únicamente en algunas partes de un territorio dado"*.⁸²

Considerando lo planteado, concretamos que las leyes se aplican de acuerdo con su ámbito de competencia. Hay leyes que se aplican en forma centralizada, y que todos los estados integrantes de la federación mexicana están obligados a obedecer, como la Constitución Política Mexicana; por otra parte, se encuentran las leyes locales, que sólo tienen efecto en el lugar al que pertenecen. En México, el sistema centralizado ha sido utilizado para mantener una especie de control y opresión sobre los municipios, que amenaza el libre ejercicio de la libertad y la democracia.

⁸⁰ OLMEDO CARRANZA, Raúl, Op. Cit., pg. 10

⁸¹ KELSEN, Hans, Op. Cit., pg. 90

3.6.Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana

El artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, referente al municipio, ha sufrido diversas reformas, en respuesta a las demandas de la sociedad de contar con un soporte que apoye a la institución más cercana al individuo: el municipio. Raúl Olmedo Carranza, comenta que *"la reforma a la legislación relativa a la vida municipal —especialmente el artículo 115 constitucional- debería ser un proceso permanente que tienda a fortalecer cada vez más las capacidades del municipio para desarrollarse en lo económico, político, social y cultural"*.⁸³

El **20 de agosto de 1928**, se realizó la primera reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana. Se hizo para modificar el número de diputados locales, que debía ser en proporción al número de habitantes de cada estado. Se estableció también el mínimo de diputados por cada estado, de acuerdo con su población.

El **29 de abril de 1933**, se estableció el principio de no-reelección absoluta para gobernadores y de no-reelección relativa para diputados locales y funcionarios del Ayuntamiento. Para los segundos, no podrían ocupar el cargo en el período inmediato siguiente, pero sí para los períodos subsecuentes.

La tercera reforma, se hizo el **8 de enero de 1943**; en ella se modificó el período que los gobernadores de los estados durarían en su cargo, pasando de 4 a 6 años. A la fecha, así se encuentra estipulado en el artículo 116 de la Constitución Federal Mexicana.

⁸² Idem.

⁸³ OLMEDO CARRANZA, Raúl, Op. Cit., pg. 9

El 12 de febrero de 1947, se otorga el derecho de la mujer al voto en elecciones municipales, tanto para votar, como para ser votada, ello, en igualdad de condición que los varones. Es la primera vez que se otorgaba en el texto constitucional el derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

El 17 de octubre de 1953, se otorga el derecho ciudadano de la mujer en todo tipo de elección (deroga la reforma de 1947), para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

El 6 de febrero de 1976, se adiciona al artículo 115 constitucional, para hacerlo congruente con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución, la competencia municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

El 6 de diciembre de 1977, se adiciona al artículo 115, el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos de los municipios, cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

En 1983 se realiza la octava y más importante reforma al artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, la cual se publica en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983. Es una reforma integral en materia política, jurídica, fiscal y administrativa. Fue uno de los primeros actos de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con el que cambió, en forma radical, jurídicamente, 60 años de sometimiento municipal. Posteriormente, los estados adecuaron sus constituciones a las reformas del artículo 115 constitucional.

Las ideas más relevantes, según comenta Carlos Quintana, en su libro sobre Derecho Municipal son.⁸⁴

- ♦ Se destaca la importancia que ha tenido el municipio en el proceso histórico del país, desde sus primeras manifestaciones, delineadas en el *Calpulli* de los aztecas, hasta la relevancia que adquirió en el Congreso de Querétaro
- ♦ Se propone el fortalecimiento municipal, a través del otorgamiento de elementos que le permitan al municipio vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades que de alguna manera venían siendo absorbidas por el Estado y la Federación
- ♦ Al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuva al desarrollo económico. Otorgar más libertad al municipio, para planear su economía en función de sus necesidades internas
- ♦ La administración de los servicios públicos, a cargo del municipio, les permite coordinarse y asociarse entre sí, para la eficaz prestación de los mismos; estos aspectos habrían de estar subordinados a lo que establecen las leyes
- ♦ Se establece la correcta redistribución de competencias en materia fiscal. Se atribuye a los municipios, los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, además de los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo
- ♦ Se propone facultar a los municipios para intervenir en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra y en la administración de zonas de reserva ecológicas

1987: Es la novena reforma, que fue publicada el 17 de marzo de 1987. Se establece que las fracciones VIII y X pasan al artículo 116 como fracciones I y VI, ello debido a que eran cuestiones propias de los estados y había que dejarle al municipio sólo cuestiones que le incumbieran. Estas fracciones tratan asuntos sobre la duración del cargo de gobernador y asunción de funciones de la federación por los estados.

⁸⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Op. Cit., pgs. 97-98

3.7.El Federalismo y el Fortalecimiento Municipal

El antecedente más remoto del federalismo lo podemos encontrar en el documento bíblico, en donde se hace referencia de los problemas que ha de enfrentar una comunidad con tintes federales. El sistema hebreo, contiene tres elementos principales del federalismo: el primero se aprecia en la unión de entidades políticas sustentadas en la conciencia de una nacionalidad común; el segundo en las instituciones políticas y jurídicas a nivel local y federal y el tercero, en la división de competencias plasmadas en un ordenamiento escrito.⁸⁵

En Grecia, aparecen también esbozos del federalismo y se mantienen en la formación de las llamadas ligas de polis, con el objeto de defenderse o bien de satisfacer una necesidad determinada. Un ejemplo de estas ligas, era la denominada liga Aquer, en la cual las ciudades conservaban su jurisdicción municipal; podían nombrar sus funcionarios y gozaban de absoluta igualdad. Sus representantes se reunían en el Senado, puesto que tenía el derecho exclusivo de mantener la paz o declarar la guerra, además del derecho de celebrar alianzas y tratados, así como nombrar al supremo Jefe del Ejército, quien, junto con el Consejo y el consentimiento de 10 Senadores era quien administraba el gobierno en el receso del Senado.⁸⁶

En la Edad Media, llegaron a darse viganas, probablemente inspiradas por el modelo griego, con el propósito de satisfacer necesidades comunes. De estas uniones, la que ha llegado a mejor fin, ha sido la que se generó en Suiza, hacia el año de 1291; tenía el propósito de brindar a sus miembros ayuda mutua para defender su independencia recién lograda, misma que había tenido su origen en la expansión comercial. Esta unión sirvió de base para la conformación del sistema político de Suiza.⁸⁷

⁸⁵ Apuntes de la materia Administración Federal Estatal y Municipal, Profr. Sergio Ballesteros

⁸⁶ Idem.

La consolidación del constitucionalismo norteamericano dio origen a la doctrina ortodoxa del federalismo, tal como lo expresa Felipe Tena Ramírez, él menciona que la idea del sistema federal fue determinada por los Estados Unidos Americanos. Luego entonces, el federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano.⁸⁸ El contexto histórico de la conformación del federalismo norteamericano, se remonta al afán de independencia de las 13 colonias, cuya supeditación política a la metrópoli, minaba sus libertades comerciales, por ello buscaron una forma viable que permitiera hacer un frente común hacia el exterior, respetando la autonomía interna de cada una de ellas.

En 1754, con la celebración del Congreso de Albany y la adopción del Plan de Unión, de autoría de Benjamín Franklin, comenzó a delinearse la necesidad de una confederación de colonias, para perseguir la independencia definitiva de Inglaterra. Durante la Convención Constitucional de Filadelfia, en 1787, se reunieron delegados en representación de las colonias, en la que redactaron la Constitución Norteamericana, que ha servido de base e inspiración a otros sistemas federales. En esta constitución destacan principios innovadores para aquella época, dentro de los que destacan: la abolición de títulos nobiliarios, el gobierno representativo, la posibilidad de acceso de cualquier ciudadano a los cargos públicos, elecciones periódicas para mantener el consenso de los gobernados, la división de poderes, la protección legal del ciudadano frente a decisiones del gobierno (The Bill of Rights) y, finalmente, el sistema federal.⁸⁹

La raíz etimológica del término federalismo la encontramos en el latín *federare* que significa unir, ligar; en su sentido etimológico, el federalismo se entiende como un sistema de gobierno que tiene como base la autonomía de los estados o provincias, cuyo conjunto integran la federación. Este doble nivel de ejercicio local y general, es la característica esencial de todos los estados federales y es en ella donde descansa la razón misma del proyecto federal.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

Hans Kelsen define al federalismo como *“un Estado soberano, compuesto por varios Estados”*; a diferencia del confederalismo definido por este autor como *“la unión de varios Estados soberanos con el fin de la protección en el exterior y de la realización en común de ciertas finalidades de orden interno”*.⁹⁰ Puede inferirse de lo expresado por Kelsen que la confederación entraña varias soberanías en la que los estados federales ceden su soberanía individual en pos de la formación de un Estado global. Bobbio y Mateucci, por su parte, dicen que *el federalismo implica la designación de dos objetos diferentes. En la primera acepción, aunque reductiva, designan la Teoría General del Estado. La segunda acepción, se refiere a una visión global de la sociedad.*⁹¹

El Estado Federal ha sido en general definido en función de un principio que es el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de su esfera coordinados e independientes. El federalismo proviene de un principio dogmático denominado en teoría como principio federal, en virtud de lo cual, dos o más entidades, por su propia voluntad, enajenan su soberanía unitaria para integrarla a una soberanía global.

El federalismo mexicano, tiene como antecedente jurídico inmediato la Constitución Norteamericana. Aunque su origen *“responde a reales y auténticas aspiraciones políticas de las distintas regiones del país, incubadas a lo largo de los siglos de dominación española, que encontraban punto de apoyo en la Constitución de Cádiz de 1812, y crecen en importancia durante la Guerra de Independencia”*.⁹² Es durante los debates del Congreso Constituyente de 1823-1824, donde surgen las corrientes en pro y en contra del sistema federal. En este Congreso se distinguieron dos corrientes: los liberales y los conservadores; los primeros, proclives al federalismo, los segundos, partidarios del sistema central.

⁸⁹ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 59

⁹⁰ KELSEN, Hans, Teoría del Estado, pg. 278

⁹¹ BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, Op. Cit., pg. 679

⁹² PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 60

El federalismo quedó establecido debido, principalmente a dos circunstancias: primero, el triunfo de Casa Mata y la rebelión armada que lo sostuvo, y que dobló el imperio de Iturbide, dando como resultado que algunas provincias se declararan libres y soberanas. Segundo, la influencia de la Constitución Norteamericana, que representaba un modelo que se adecuaba a la realidad del país. La Constitución de 1857 reconoció la existencia de dos esferas de gobierno, la nacional y la estatal. Este hecho fue refrendado jurídicamente por los constituyentes de 1917.

Ignacio Pichardo Pagaza, de acuerdo con lo que establece la Constitución Mexicana, describe así las características del federalismo mexicano:⁹³

- ✦ Siendo el Estado Mexicano, único, coexisten en él dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal; y tres esferas de gobierno: la federal, la de los estados federados y la de los municipios
- ✦ Los estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución general y al que establecen sus constituciones particulares
- ✦ Las constituciones de los estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal
- ✦ Los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, salvo lo señalado en el punto anterior
- ✦ Al igual que el estado mexicano, los estados federados se integran por una población, un territorio y un poder público
- ✦ Los estados están obligados a adoptar como forma de gobierno, la misma que la de la federación: sistema republicano, representativo, democrático o popular
- ✦ La base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial es el municipio libre
- ✦ Los estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución, basados o no en la legislación local, por existir prohibición expresa
- ✦ Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él

⁹³ Ibid, pg. 65

En México, el federalismo de los municipios en todos sus ámbitos –económico, político, administrativo- significa la modernización del mismo. Este esquema debe partir entendiendo a la modernización como sinónimo de democratización y, por tanto, es conveniente establecer mecanismos que involucren cada vez más a la comunidad en la toma de decisiones, en la participación colectiva y en la prestación de servicios.

El federalismo implica que los municipios entren en un proceso de tomar responsabilidad en su desarrollo integral, desde la perspectiva de sus habitantes y de sus regiones; reconocer su potencial y sus carencias para buscar fórmulas y acciones en coordinación con el gobierno estatal y el federal que les permitan hacer frente a las demandas hechas por la comunidad.

Los problemas son diversos, por lo que hacen necesaria la participación de los distintos niveles de gobierno. El municipio, para cumplir con sus funciones, enfrenta problemas como son: la centralización política, la distribución de los recursos, los desequilibrios de desarrollo regional y las aceleradas tendencias de expansión urbana.

El esfuerzo debe estar encauzado al fortalecimiento de la vida municipal en términos de participación y autogestión de la población; de la dotación y mantenimiento de los servicios básicos. En este sentido, fortalecer significa *"... la acción de dar vigor, fuerza material o moral; es decir, apoyar a los estados y a los municipios en todos los ámbitos del quehacer nacional. Implica que la Federación promueva en forma activa la descentralización de recursos humanos, materiales, financieros"*.⁹⁴

Es la debilidad de las administraciones locales y municipales la que conduce al gobierno federal a fortalecer el municipio. En 1967, la comisión de administración pública expresa la idea de una reforma administrativa que abarque todas las áreas y niveles de gobierno para lograr un plan integral que permita el desarrollo económico y

⁹⁴ DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio, *Descentralización y Municipio*, pg. 111

social del país. Estas ideas dan origen al movimiento denominado *fortalecimiento del federalismo*.⁹⁵ Se pretendía con este movimiento fortalecer política, financiera y administrativamente a los estados que integran el pacto federal, quienes a su vez debían fortalecer de la misma manera a los municipios que los integraran.

En diciembre de 1982, siendo presidente de la república el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el municipio recibió un fuerte impulso a través de las reformas hechas al artículo 115 constitucional. Antes de esta reforma, algunas prácticas centralistas propiciaron que la federación sometiera a los estados y éstos a los municipios. El Presidente De la Madrid decía que *"para tener un Estado fuerte, con un gobierno fuerte, había que partir del municipio. En la medida en que se lograra esta aspiración a nivel municipal, es como se logrará en los otros niveles de gobierno"*.⁹⁶ Con las reformas al Artículo 115 Constitucional, se autoriza a los ejecutivos federal y locales para celebrar convenios de coordinación de acciones entre sí, con la participación de los municipios cuando fuese necesario.

En la actualidad se habla del denominado nuevo federalismo (neofederalismo); éste implica más que nada el cumplimiento de ciertos aspectos que no se habían cumplido con el federalismo. El nuevo federalismo consiste en dar mayor independencia a los municipios, combatir la pobreza en las regiones más pobres de los municipios, lograr una situación económica más igualitaria entre los estados.

El neofederalismo también comprende el reconocimiento de autonomía de las comunidades políticas; el respeto a universos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno, para articular la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales del gobierno federal.

⁹⁵ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 75

⁹⁶ CALZADA PADRÓN, Feliciano, La Realidad Política y el Nuevo Municipio, pg. 76

Este nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno, a fin de articular armónica y eficazmente la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, con las facultades constitucionales propias del gobierno federal. El federalismo, debe generar las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y por ende, aprovechar las potencialidades que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer por la Secretaría de Gobernación para los años 1995-2000.

El federalismo es considerado, en la actualidad, el sistema de organización político administrativa de mayor aceptación en el mundo, aunque los resultados de su adopción varíen cualitativamente de una nación a otra. Es claro que para que exista una óptima aplicación del sistema federal en una nación predeterminada, tanto los órganos del gobierno federal, como los locales, deben optar por técnicas administrativas adecuadas que contemplen todos y cada uno de los aspectos coyunturales administrativos del aspecto público.

4. EL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

La ciudad de Chilpancingo, forma parte del subsistema de ciudades Acapulco-Chilpancingo-Iguala, consideradas como las más importantes del Estado. Acapulco se define como el centro de consumo y turismo, oferta de empleo y centro de acopio de producción. Chilpancingo se ubica como el centro político, administrativo y de servicios, además de ser capital de estado. El municipio de Iguala se caracteriza por ser el centro de acopio de producción y de servicios. Chilpancingo atiende las demandas de servicios básicos y/o complementarios de las siguientes ciudades: Zumpango del Río, Tixtla, Chilapa y Tiapa. El reto de Chilpancingo es atender las necesidades de las localidades muy pequeñas que no son fáciles de ordenar territorialmente, ya que existe un gran número de ellas, además de encontrarse dispersas; por tanto, se requiere de un tratamiento de tipo regional.

4.1. Antecedentes Históricos

Chilpancingo fue fundado en 1591, en terreno que perteneció al pueblo de Zumpango de las Minas, pero se le otorgó fundamento legal hasta 1636, expidiéndose los títulos de pueblo y congregación en 1643. Para el año de 1700, los principios urbanísticos para la edificación eran muy sencillos, pero ya se contemplaba una futura composición urbana del Chilpancingo actual. La palabra Chilpancingo se deriva de los vocablos nahua *Chilpa*: que significa lugar de avispas y *Cingo*: que quiere decir pequeño; juntos se traducen como pequeño avispero.⁹⁷

En la Guerra de Independencia de México, Chilpancingo cobra gran importancia para la causa insurgente, ya que su población participó activa y decididamente a su favor, siendo un punto estratégico para la acción militar en el sur. En 1813 se instaló el 1er Congreso de Anáhuac, después de que Morelos le dio el título de Ciudad de Nuestra Señora de la Asunción, siendo sede provisional del Poder Ejecutivo de la nueva nación independiente.

En 1849, se celebra la erección del Estado de Guerrero, conformado por 38 municipios, uno de los cuales es Chilpancingo, teniendo como cabecera municipal la ciudad del mismo nombre. Existía para ese entonces una pequeña población no mayor de 3000 habitantes, con múltiples carencias, quienes estaban dedicados principalmente a las labores del campo y a los servicios de comercio entre la Ciudad de México y el Puerto de Acapulco.

Durante el período del General Porfirio Díaz, la ciudad recibe un impulso progresista incrementándose la construcción de edificios públicos, hospitales, parques y jardines al decretarse como Capital del Estado de Guerrero; también se introdujeron los servicios de alumbrado público, drenaje y el empedrado de sus principales calles, pero la fuerte concentración poblacional que se presentó durante este período, fue un gran obstáculo para poder satisfacer la demanda de servicios.

El progreso del municipio se estanca al presentarse el movimiento armado de 1910, durante el cual se ve convulsionado profundamente y sufre los efectos de ese cambio social. En su carácter de ciudad capital concentraba a un sector social económicamente importante, que se había visto favorecido de diversas maneras por el régimen porfirista, por lo que tenía un aspecto conservador, pero a la vez por su importancia político-administrativa era una plaza estratégica para los bandos en disputa. En esta etapa no se registra ningún avance y es hasta 1927, cuando se estabiliza y nuevamente se impulsa el desarrollo económico y social, dándole la configuración propia de una Capital de Estado.

⁹⁷ SEGOB, GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, Los Municipios de Guerrero, pg. 172

4.2.Población y Extensión Territorial

La población del municipio es de 192,509 habitantes que representa el 6.26% con respecto a la estatal y es el segundo municipio con mayor población del Estado después de Acapulco, contando con una densidad de población de 47 habitantes por kilómetro cuadrado y registrando una tasa de crecimiento anual de 4.3%.⁹⁸ La distribución sectorial de la población ocupada nos indica que el 11% se ubica en el sector primario; el 15% en el sector secundario; el 74% en el sector terciario.

El municipio de Chilpancingo comprende una superficie de 2,338.4 Km.2 que representa el 3.4% de la estatal, ocupando el quinto lugar entre los municipios por su extensión territorial; se encuentra conformado por 41 localidades en donde se establece el 29% de habitantes y una Ciudad Capital que concentra a la mayor parte de la población municipal con un 71% distribuidos en 182 colonias populares y 4 barrios tradicionales. Sus principales localidades son: El Ocotito, Petaquillas, Mazatlán, Julián Blanco y Jaleaca de Catalán.⁹⁹

4.3.Medio Físico y Geográfico

4.3.1.Localización del Municipio

El municipio de Chilpancingo se localiza en la región centro del Estado, ubicado en las coordenadas geográficas: 17°37' de latitud norte, 17°10' de latitud sur, al este 99°23', y 100°04' de longitud oeste, respecto al meridiano de Greenwich. Colinda al *norte* con los municipios de: Leonardo Bravo, Tixtla y Eduardo Neri; al *sur* con Juan R. Escudero, Acapulco y Coyuca; al *este* con Mochitlan y al *oeste* con Heliodoro Castillo. La cabecera municipal tiene una altitud de 1,360 metros sobre el nivel del mar.¹⁰⁰

⁹⁸ FUENTE: INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, pg. 25

⁹⁹ *Ibid*, pgs. 3, 29

¹⁰⁰ FUENTE: INEGI MARCO GEOESTADÍSTICO 1995. Inédito.
INEGI DGG Superficies Nacionales y Estatales, 1999, Inédito.

4.3.2. Orografía e Hidrografía

La superficie territorial de Chilpancingo se encuentra dentro de dos regiones geomorfológicas, la *Sierra Madre del Sur*, que cruza la parte norte del Estado y que cubre casi la totalidad del área municipal por los lomeríos, caracterizada por la presencia de una zona muy accidentada, la cual ocupa la mayor parte de la superficie y la *Vertiente Pacífica* que se localiza al sur, comprendida entre las planicies litorales y la estructura principal de dicha sierra, con alturas de 200 a 1,000 metros sobre el nivel del mar. El resto del territorio se encuentra conformado por valles, llanuras y cañadas.

En el municipio se encuentran tres tipos de zonas: la *zona accidentada*, que ocupa el 65% de la superficie, ubicada dentro de la Sierra de Ocotlán y la Sierra de Jaleaca de Catalán en el norte, oeste y noroeste. La *zona semiplana* abarca un 25% del territorio municipal, está distribuida principalmente al oriente, sur y sureste en las localidades de Petaquillas, Mazatlán, Buenavista, Cajales y Chilpancingo. Sólo el 10% está conformado por *territorio plano*.¹⁰¹

Cuenta con los recursos hidrológicos de los ríos Papagayo, Río Grande, El Retiro, Las Ánimas, Huacapa, El Ahuejote, Agua Fria, Ocotito, Zoyatepec, Jaleaca y otros de menor importancia. Tiene, además, dos sistemas hidrológicos o presas de gran importancia para el desarrollo de actividades productivas: la primera de ellas se encuentra en la cabecera municipal, a tres kilómetros aproximadamente, se le conoce como *Presa del Cerrito Rico*. La segunda, denominada *Presa de Fernando Galicia*, se encuentra en la localidad de Rincón de la Vía. Cada una de estas presas, cuenta con una capacidad de 2 millones de metros cúbicos, con lo que se proveen las necesidades del municipio en este aspecto.

¹⁰¹ FUENTE: CGS INEGI, Carta Fisiográfica

4.3.3.Clima

Las diferencias de altitud y la profusión del recurso líquido dan como resultado una gran variedad de climas, entre los que predominan los siguientes: el subhúmedo semicálido, subhúmedo cálido y subhúmedo templado. La temperatura varía de 15°C a 24°C. El temporal aparece normalmente de junio a septiembre con una precipitación media anual de 1,650 milímetros.

Los meses más calurosos son de marzo a mayo y los meses de diciembre y enero los más fríos. La dirección del viento en las diferentes épocas del año es, en primavera de sur a este; en verano de sureste a norte y de norte a sur; en otoño de sureste a norte; en invierno de sureste a noreste.

4.4.Marco Social

El municipio de Chilpancingo, Guerrero, al ser facultado, al igual que los demás municipios del país, a través de las diversas reformas hechas al artículo 115 constitucional, para realizar acciones de planeación y regulación en el desarrollo social, se convierte en el principal responsable del futuro del municipio.

De esta forma, *"los términos de formular, aprobar, administrar, controlar, vigilar, participar e intervenir, expresan los alcances que en esta materia tienen los ayuntamientos; sin embargo, éstos no tienen un pleno dominio de su espacio urbano, pues se encuentran entre dos sujetos de derecho sobre la misma materia: los particulares y los gobiernos federal y estatal".*¹⁰² Como podemos ver la problemática que afronta el municipio en este rubro es un gran reto, que el municipio debe aprender a confrontar, para poder responder a las demandas de la sociedad.

4.4.1. Demografía

Se ha observado en los últimos años en el municipio de Chilpancingo, un acelerado crecimiento, llegando a registrar una tasa poblacional de hasta 4.3% superior al 3.3% de la década de 1980 a 1990.¹⁰³ El principal factor de crecimiento se debe en gran parte a los grandes flujos migratorios provenientes de las comunidades aledañas expulsadas por la crisis que se vive en el sector agrícola, también provienen de municipios vecinos del Estado e incluso de otras entidades.

La población en edad de trabajar se conforma con alrededor de 113,834 personas. De esta, la económicamente activa es del orden de 58,238 personas, lo que constituye el 51% de la población total del municipio y la económicamente inactiva es de 55,596 personas, que conforman el 49%.¹⁰⁴

Las actividades que realizan se distribuyen a su vez en 11% dedicados a actividades del sector primario, 15% a actividades del sector secundario y 74% a actividades del sector terciario. Una gran mayoría de los habitantes que radican en la ciudad es joven, fluctuando en una edad promedio de 15 a 20 años, ello se debe a la gran cantidad de personas que vienen a radicar a la ciudad para concluir con sus estudios de nivel medio superior y superior.¹⁰⁵

Chilpancingo, por su condición de cabecera municipal y capital del Estado de Guerrero, se ha constituido en el principal mercado de trabajo urbano, en particular del ocupado en las actividades terciarias (comercio, transporte, servicios y administración pública), sin embargo, éstas no han sido lo suficientemente dinámicas para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo que continuamente se incorpora por crecimiento natural o inmigración.

¹⁰² MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 131

¹⁰³ FUENTE: INEGI, Op. Cit. pg. 26

¹⁰⁴ Ibid, pg. 79

¹⁰⁵ Ibid, pg. 82

El crecimiento poblacional ha generado un importante proceso de urbanización, que hace de Chilpancingo una de las principales ciudades con mayor concentración urbana en la entidad. Este fenómeno obliga a orientar las políticas públicas hacia la generación de más y mejores empleos, de nuevas estrategias que disminuyan la fuerte presión que se ejerce sobre la economía de la ciudad.

4.4.2. Educación

A partir de las reformas instrumentadas al artículo 115 constitucional, el gobierno federal ha permitido políticas de descentralización de la educación, *"propiciando una mayor participación de los gobiernos estatales y promoviendo la incorporación de los municipios en esta vital tarea de carácter público"*.¹⁰⁶ Para satisfacer las necesidades de educación, el municipio cuenta con jardines de niños, primarias, secundarias, instituciones de nivel técnico, medio superior, superior y de postgrado. Aún existe insuficiencia en calidad y cobertura, principalmente en los niveles de primaria y secundaria, debido a que los programas educativos no han respondido a las necesidades de los estudiantes.

Se pueden considerar significativos los avances que se observan en el municipio, en cuanto a educación básica; sin embargo, permanecen problemas insuficientes de infraestructura, altos índices de deserción escolar, ausentismo de profesores y escasez de equipo, entre otros, lo que genera altas tasas de analfabetismo. Esta situación se traduce en baja calidad académica de los educandos, sobre todo la de los ubicados en el área rural. Para el año de 1999 se contaba ya con 292 escuelas. El total de alumnos inscritos asciende a 61,634 y sólo el 52% de la población cuenta con una educación posprimaria. Los esfuerzos coordinados no han sido suficientes, ya que de la población de 6 a 14 años, el 16.4% no sabe leer y la de 15 años y más, el 12.7% son analfabetas.¹⁰⁷

¹⁰⁶ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 139

En los niveles medio, superior y de postgrado se registran gradualmente significativos avances en cuanto a cobertura y eficiencia. Al respecto, se cuenta con 11 instituciones de educación superior entre las que se encuentra la Universidad Autónoma de Guerrero, con 7 escuelas de nivel superior y algunas de postgrado; el Instituto Tecnológico Superior de Chilpancingo que ofrece tres carreras y tres instituciones de educación normal, una de ellas de preescolar. La oferta de estas escuelas se vincula a carreras acordes a las necesidades del municipio; sin embargo, se reconoce la carencia de instituciones que cuenten con programas educativos que estén al nivel de las demás instituciones del país.

4.4.3.Salud

Un elemento básico para lograr el desarrollo armónico de la sociedad es la preservación de la salud física y mental de los individuos. La atención médica en la cabecera municipal está bajo la dirección de los sistemas de los servicios coordinados de salud, que están integrados por la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con una cobertura del 94%.

En la actualidad se cuenta con la siguiente infraestructura para atender este rubro: 13 centros de salud urbanos en diversas colonias de la ciudad, 17 centros de salud rural en diversas localidades y 12 casas de salud. En estos centros acuden además de la población local, las personas de las áreas cercanas a dichos centros. Se cuenta, además, con una clínica de displasias (detección del cáncer cérvico-uterino). Con el apoyo de la Secretaría de Salud, la atención de estos centros está a cargo de 54 médicos, 85 enfermeras, 14 odontólogos, 12 técnicos en atención primaria, 7 promotores y 20 pasantes que prestan su servicio social en estas instituciones.¹⁰⁸

¹⁰⁷ H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO, PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1999-2002, pg. 11

4.4.4. Vivienda

La vivienda es una de las necesidades básicas de la población; es un elemento clave para el desarrollo social. La vivienda se clasifica en residencial, media, popular y precaria. La precaria es la que mayor área cubre de la ciudad, siguiéndole la popular, se ubican en la periferia de la ciudad; por lo que se refiere a vivienda media y residencial, ocupan un porcentaje reducido respecto al total y se localiza en los cuatro barrios tradicionales y en la zona centro. En el área rural, la mayoría de las viviendas están construidas con material tradicional, como el adobe en muros y teja en techos. Las viviendas más pobres de la población se construyen de bajareque y palma o lámina de cartón para sus techos. Únicamente en la cabecera municipal y en contadas localidades se observan construcciones de material industrializado.

En virtud de los altos costos de vivienda, se calcula que alrededor del 60% de la población está excluida de los programas de vivienda normales. Ante la demanda de vivienda y suelo urbano se han consolidado dos alternativas para proveer este aspecto: la ilegal, impulsada por el oportunismo de algunos grupos políticos, en la toma o invasión de terrenos ejidales o de pequeña propiedad para establecer fraccionamientos irregulares y vivienda precaria, que carece de servicios básicos y la otra es la formal, que provee de terrenos y viviendas privadas a través de financiamiento bancario, hipotecas y las llamadas de interés social.

La vivienda ha registrado un crecimiento menos acelerado que el de la población, lo que ha generado como consecuencia un déficit en esta materia, que se puede constatar en el alto grado de vivienda inadecuada por hacinamiento y mala calidad de sus componentes. De acuerdo con el último censo de población y vivienda, actualmente hay en el municipio un promedio aproximado de 35,000 viviendas, para una población de casi 200,000 habitantes, de las cuales solo el 76% son propias, con un promedio de 5.7 habitantes por vivienda.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ibid, pg. 12

¹⁰⁹ Ibid, pg. 14

La ciudad de Chilpancingo, actualmente cuenta con un total de 368 colonias, de las cuales 292 son regulares por estar debidamente autorizadas por el Gobierno del Estado y el H. Ayuntamiento y 76 colonias son irregulares,¹¹⁰ ya que no reúnen los requisitos que se estipulan en los reglamentos. Muchos de estos asentamientos irregulares se encuentran en las barrancas que cruzan la zona urbana de la ciudad, dichas zonas son consideradas de alto riesgo. El crecimiento de los asentamientos irregulares en la ciudad se ha dado principalmente al oriente y al poniente. Estas zonas, por la topografía que presentan de fuertes pendientes, hacen difícil la tarea de dotarlos de los servicios indispensables a costos accesibles para el Ayuntamiento.

4.4.5. Empleo

Las actividades de la población femenina y masculina mayor de 12 años se registraron hasta marzo de 1990 de la siguiente manera: en la población masculina el 36% se clasificó como económicamente inactivo y el 64% fue económicamente activo; de estos últimos el 96% tenía trabajo y sólo el 4% se encontraba desocupado. Por su parte, en la población femenina el 76% se clasificó como económicamente inactiva y sólo el 24% fue económicamente activo y de éstos, a su vez, el 98% se registró ocupada y el 2% como desocupada. El promedio de edad de la clase trabajadora fluctúa entre los 25 a los 29 años.¹¹¹

El nivel de ingreso que tiene la población económicamente activa del municipio se encuentra de la siguiente manera: el 6% no recibe ingresos, 16% recibe menos de un salario mínimo, el 39% recibe de 1 a 2 salarios mínimos, el 28% de 2 a 5 salarios mínimos, el 7% más de 5 salarios mínimos y el 4% no está especificado. El salario mínimo general, de acuerdo con el período de vigencia a partir del 1 de enero de 1999 y con el rango de zona geográfica al que pertenece Chilpancingo, que es la zona C, es de 29.70 pesos diarios.¹¹²

¹¹⁰ Ibid, pg. 13

¹¹¹ FUENTE: INEGI, Op. Cit., pgs. 79, 80

4.5.Marco Económico

El municipio tiene la responsabilidad de dirigir el sector económico de sus habitantes; *"no sólo le corresponde la conservación y preservación de las comunidades, así como la garantía de satisfacer el interés público, sino que también le compete el desarrollo y bienestar de los grupos humanos que habitan en su jurisdicción. Las municipalidades concebidas como instituciones de desarrollo, deben atender cuestiones de fomentos industrial, comercial, agropecuario, forestal, pesquero, turístico, cultura, deporte, salud, educación y conservación ambiental"*.¹¹³

4.5.1.Actividades Económicas del Municipio

Agricultura: Esta actividad se desarrolla únicamente en el 7% de la superficie total del municipio y es eminentemente de temporal, con excepción de los ejidos de Tepechicotlán y el Ocotito, donde existen tierras incorporadas al sistema de riego. No obstante ello, las condiciones climáticas, hidrológicas y topográficas favorecen un mayor desarrollo. El grueso de la producción se destina básicamente al autoconsumo. Destaca la producción de maíz, frijol, sorgo, alfalfa, calabaza, cacahuate, chile y jitomate.

El municipio cuenta con una superficie laboral de 21,239 hectáreas, de las que anualmente se cultivan alrededor de 9,000. Se destina un 90% a la producción de maíz, el 6% a la producción de cacahuate, frijol y sorgo forrajero, el 4% restante a otros cultivos.¹¹⁴ Las principales áreas agrícolas se localizan en los valles y pequeñas planicies donde se cultiva con tracción animal y alguna maquinaria, complementándose con lomeríos y laderas donde se cultiva bajo el sistema de rosatumba y quema, mejor conocida como tlacolol.

¹¹² Ibid, pg. 83

¹¹³ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 137

Ganadería: Existen especies de ganado mayor como de ganado menor. Destacan los bovinos de raza criolla que se alimentan en praderas naturales y en baja proporción, inducidas o establecidas, con marcada deficiencia en el manejo y cuidado de tanto de los animales como de las áreas de pastoreo. También se explota aunque en menor es cala el ganado porcino, caprino, equino y bovino. Del ganado bovino el 97% es de doble propósito y sólo el 3% se destinó a la producción de leche. El ganado porcino se ubica en su mayoría en el área rural, siendo de raza criolla principalmente, donde se explota el 98% de la producción, sin manejarse aspectos sanitarios ni de alimentación, por ello los cerdos tienen poca capacidad productiva.¹¹⁵ La ganadería municipal cuenta con 2,532 unidades de producción rural de cría y aprovechamiento de ganado.

Apicultura: Este rubro representa un papel muy importante como fuente de ingresos y como actividad complementaria para los campesinos. En el último ciclo apícola se detectaron aproximadamente 600 colmenas, de las cuales 300 son propiedad de la Unión de Apicultores de Chilpancingo y el resto de las empresas Acapulco miel, con una producción aproximada de 18 toneladas de miel, la cual es comercializada directamente por los productores tanto en sus domicilios particulares, como en exposiciones y mercados locales.¹¹⁶

Silvicultura: Es la actividad de más alta rentabilidad en el municipio. Se realiza en la parte poniente y sur del municipio y en la zona montañosa de la Sierra Madre del Sur, utilizando tecnología rudimentaria y sin programas de reforestación, ocasionando con ello el deterioro ecológico ya manifiesto en distintos puntos del territorio municipal. Se cuenta con un área arbolada de 80,231 hectáreas, que representan el 75% del total de la superficie forestal, el resto corresponde a áreas no arboladas, compuestas por vegetación arbústica, matorrales y otros. Del área total arbolada, 33,979 son de bosques comerciales de alto potencial, como el pino, oyamel, cedro blanco y otras.¹¹⁷

¹¹⁴ H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO, P.M.D. 1999-2002, pg. 7

¹¹⁵ FUENTE: INEGI, Op. Cit. pg. 111

¹¹⁶ Ibid, pg. 48

¹¹⁷ Ibid, pg. 44

El municipio aporta la quinta parte del total de la producción forestal del Estado, no obstante, ésta se obtiene sin planificación alguna, provocando una tala inmoderada. Aunado a esto se desperdicia el 30% del material cortado, pues sólo se comercializa la madera en rollo. La falta de plantas industrializadoras impide a los propietarios del recurso natural darle valor a su producto al comercializarlo en calidad de materia prima, misma que en otras entidades es generadora de empleos e ingresos.

Fruticultura: Existen 150 áreas ubicadas en la localidad de Julián Blanco, Buena Vista de la Salud y Tepechicotlán, donde se cultiva el mango, el aguacate, cítricos y nanche en huertos de traspatio principalmente. La producción que se obtiene se dedica al autoconsumo a excepción del nanche que se canaliza para su comercialización a los mercados de Chilpancingo y Acapulco.

Minería: Existen importantes yacimientos de oro, plata, antimonio, cobre, hierro, estaño, plomo, cristal de roca, carbones, calizas, fluoritas, cuarzo, pirofilita, dolomita, brucita y talco. La actividad minera se realiza en pequeña escala, pues la falta de vías de acceso a los yacimientos, la ausencia de infraestructura y la escasez de capital, dificultan el avance en esta actividad, dejando un gran potencial sin explotar.

4.5.2. Industria y Agroindustria

El crecimiento industrial en el municipio no se ha reflejado de manera uniforme en todo el sector. Las manufacturas no han logrado desarrollarse como industria. La actividad se reduce a pequeñas unidades económicas de carácter familiar, a pesar de que existe un gran mercado potencial que demanda productos de esta naturaleza. Destaca la fabricación de alimentos, la industrialización de productos de madera y corcho, fabricación y reparación de muebles y sus accesorios, excepto los de metal y plástico, fabricación de productos minerales no metálicos, herrería, cancelería.

Existe una pequeña empresa de cal en la localidad de Petaquillas y existen cinco unidades agroindustriales de la mujer cuya aportación a la economía local es poco significativa ya que en su mayoría están dedicados a la producción de manufacturas en baja escala y sólo cuentan con talleres unipersonales y de tipo familiar o unidades productivas con pequeños estándares de organización como maquiladoras, madererías, panadería, etc. También existen establecimientos de transformación y de servicios, como palillerías, herrerías, restaurantes, imprentas, tintorerías y estudios fotográficos. Estos establecimientos suman 296 y se encuentran ubicados en su mayoría en la cabecera municipal, generando empleos que apenas representan el 19% de la población ocupada en el municipio.¹¹⁸

Existen tres empresas agroindustriales instaladas. La primera es de alimentos balanceados para pollos en Petaquillas, la cual forma parte de un proyecto integral, sustentado por la Asociación de Avicultores de la zona centro y contribuye a la generación de 86 empleos directos y a una disminución en los costos de producción del 50%, bajando así el precio de venta al consumidor; esto da oportunidad a la población de Chilpancingo, sobre todo la de más bajos recursos de mejorar su dieta alimenticia. La segunda es de alimentos balanceados para cría y engorda de codorniz en Buenavista, propiedad de un particular y la tercera es una planta reproductora de hongos comestibles en Amojileca propiedad de una Sociedad Cooperativa integrada por 8 socios, pero que en este momento está operando al 50% de su capacidad.

4.5.3.Comercio

En el municipio se ubica el 18% de los establecimientos comerciales que existen en la entidad, los cuales suman alrededor de 10 mil, sin contar con el comercio de la vía pública, que comprende dos tianguis de ruta y 182 puestos semifijos; se cuenta, además, con 5 tiendas de autoservicio: Comercial Mexicana, Superla, ISSSTE, Tienda del Seguro Social y Super y finalmente existen 6 mercados en el área urbana y 5 en la zona rural, así como múltiples establecimientos gastronómicos que se han

¹¹⁸ Ibid, pg. 53

establecido en los últimos años. En ellos se emplea el 11% de la población ocupada local.¹¹⁹ El comercio constituye la principal actividad para el desarrollo económico de los chilpancinguenses.

En su mayoría, el comercio en Chilpancingo está conformado por establecimientos pequeños, con reducidas escalas de operación y con ausencia de canales de distribución y abasto. Con ello se generan altos grados de intermediación que encarecen los productos, debido a la escasa o nula competencia al ofertar productos y precios similares, afectando el presupuesto familiar, ya que la población de menores recursos se abastece principalmente en este tipo de establecimientos que expenden sus productos a precios más elevados. El comercio de productos de consumo se realiza en pequeños establecimientos, que actúan como proveedores del consumidor final, pero que a su vez se surten con intermediarios de otras entidades federativas lo que hace que Chilpancingo sea considerada como una de las ciudades más caras del país.

4.5.4. Turismo

El gobierno del estado de Guerrero ha impulsado la actividad turística en el municipio a través del proyecto denominado circuito turístico Chilpancingo Azul. Los atractivos más importantes del municipio son: La Plaza Cívica Primer Congreso de Anáhuac, que alberga el Palacio de Gobierno del Estado, el Ayuntamiento, el Museo Regional y el Tribunal Superior de Justicia. También se cuenta con las Iglesias de San Mateo, San Francisco y Santa María de la Asunción. La época de mayor afluencia turística es durante los meses de octubre, noviembre y diciembre. La región cuenta con potencial en el sector en materia histórica, gastronómica, así como del ecoturismo, por paisajes de gran belleza, excelente clima y atractivos naturales.

¹¹⁹ Ibid, 55, 56

4.6. Servicios Públicos

El municipio es el prestador de los servicios básicos y complementarios, en la medida que las condiciones territoriales y socioeconómicas del mismo así como la capacidad administrativa y financiera lo permitan. *“El municipio y su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, deben enfrentarse al reto que significa prestar los servicios públicos a la colectividad; ello como consecuencia de la posición que guarda en la estructura política del país”*.¹²⁰

La prestación de servicios públicos ha sido uno de los grandes problemas que ha tenido que afrontar el municipio. Primero por falta de autoridad para prestar y/o recabar las contribuciones de los mismos y segundo, por la falta de recursos económicos para eficientar estos servicios. Raúl Olmedo Carranza comenta que *“La solución al círculo vicioso no es sólo demandar más financiamiento a la federación, pues los recursos siempre son limitados, sobre todo, en estos momentos en que el gobierno federal debe afrontar el compromiso de reordenar la economía y pagar los intereses de la deuda externa. Se trata de rebasar los límites de la mera prestación de los servicios públicos, para que el municipio intervenga en aquellas actividades económicas, que le permitan generar sus propios ingresos, con los cuales habrá de mejorar la administración y la prestación de servicios públicos”*.¹²¹

Los Servicios Públicos Municipales deben ser prestados por el Ayuntamiento, de acuerdo con lo establecido por las leyes al respecto. La Constitución Federal *“los enumera y las Constituciones locales y las leyes orgánicas municipales señalan las atribuciones de los ayuntamientos, estableciendo que corresponde a los municipios organizar y reglamentar su administración, funcionamiento, conservación y explotación”*.¹²²

¹²⁰ CALZADA PADRÓN, Feliciano, Op. Cit., pg. 77

¹²¹ OLMEDO CARRANZA, Raúl, La Reforma Municipal en México, 178-179

¹²² PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Op. Cit., pg. 304

Siguiendo lo establecido en el artículo 115 constitucional, en su fracción III, el municipio de Chilpancingo, presta a la ciudadanía los Servicios Públicos que a continuación se describen:

Agua: La administración y prestación de este servicio está a cargo del organismo paramunicipal denominado Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Chilpancingo (CAPACH), el cual, además, ejecuta los proyectos de construcción y ampliación de la red de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Chilpancingo y el área rural. El sistema de agua potable se abastece actualmente de tres fuentes principales: Omiltemi, Acahuizotla y Mochitlán.

En el sistema de Omiltemi se explotan 55 litros por segundo, es la de mejor calidad y abastece por gravedad al 60% de la población asentada en la zona centro y en el norte de la ciudad. El sistema de Acahuizotla, al sur de la ciudad, opera por un proceso combinado de bombeo y gravedad; está integrado por 4 estaciones de bombeo y participa con un gasto de 60 a 75 litros por segundo. El sistema de Mochitlán capta el agua a través de 3 pozos, abastece a la ciudad por medio de un proceso de bombeo de 110 litros por segundo. En el municipio, el rango de cobertura del servicio del agua potable alcanza el 89% en el área urbana, donde se calcula surtir a una población de 97,165 habitantes, con 18,500 tomas instaladas.¹²³

Drenaje y Alcantarillado: Con respecto al drenaje, la ciudad cuenta con un servicio regular, el cual está compuesto por colectores y tuberías secundarias, con diámetros que van de 76" a 15". Actualmente se cubre el 81% de la demanda. Con relación al alcantarillado, existe solamente en el centro urbano y en algunas partes alrededor de éste. Existe un número aproximado de 5,000 viviendas que no cuentan con ninguno de estos servicios, lo que representa un 12.7% del total.¹²⁴

¹²³ H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO, P.M.D. 1999-2002, pg. 15

¹²⁴ Ibid, pg. 16

Recolección y Tratamiento de Desechos: Dentro de los servicios públicos que por ley el ayuntamiento está obligado a prestar a la población, se encuentra el servicio de limpia, el cual representa uno de los más complicados, costosos, incómodos y problemáticos. La ciudad produce alrededor de 300 toneladas diarias de basura aproximadamente, de las cuales se lleva al tiradero el 93% y el resto es abandonado en diversos sitios como barrancas, lotes baldíos, colonias populares y en algunos otros puntos de la ciudad, o peor aún se queman, contaminando así la atmósfera.¹²⁵ Esto hace que los recursos materiales, humanos y financieros que permite destinar el H. Ayuntamiento a este rubro resulten insuficientes. La superficie actual del tiradero municipal es de 5 hectáreas y éste ha llegado a su límite, por lo que es necesario contar con otro terreno para continuar depositando la basura.

Electrificación: Este servicio es básico para la sociedad, ya que permite impulsar el desarrollo económico y ofrecer a la sociedad la posibilidad de acceder a mejores niveles de bienestar mediante la utilización de artículos electrodomésticos. La energía eléctrica es uno de los servicios más completos en la mancha urbana; la cobertura de este servicio en la ciudad es del 87%. En el área rural la situación es distinta ya que existen varias comunidades que carecen de este servicio.

Seguridad Pública: El índice delictivo ha aumentado últimamente por los múltiples factores socioeconómicos a que se enfrenta el municipio, entre ellos la falta de empleos, crisis económica y el crecimiento poblacional. La corporación de seguridad pública municipal presenta serias deficiencias debido a la insuficiente infraestructura de elementos en activo, equipo y armamento. La prestación del servicio de seguridad pública cuenta con 1.5 policías por cada 1,000 habitantes, a través de 16 patrullas en regular estado físico y armamento obsoleto e insuficiente, agravándose esta problemática en las áreas rurales de difícil acceso donde este servicio es insuficiente.¹²⁶

¹²⁵ Ibid, pg. 17

¹²⁶ H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO, P.G.D.M. 1996-1999, pg. 29

De acuerdo con informes de la Procuraduría General de Justicia del Estado, el municipio cuenta con 6 agencias y 86 agentes del ministerio público del fuero común, y 1 agencia y 11 agentes para el ministerio público del fuero federal. El mayor índice delictivo registrado dentro del fuero común fue el de robo con un 28% de las denuncias presentadas, siguiéndole el 27% con delitos tales como injurias, abuso de confianza e incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar.

Chilpancingo, es un polo de atracción poblacional que concentra a la mayor parte de los habitantes del municipio, por lo que la seguridad pública y sus implicaciones son motivo de preocupación para la sociedad y sus autoridades municipales, sobre todo cuando la población se multiplica constantemente con la creación de nuevos asentamientos humanos.

Tránsito, Vialidad y Transportes: El flujo vehicular y peatonal que se genera entre las distintas zonas habitacionales y los puntos de mayor concentración de actividades comerciales y de servicio, está condicionado por las características de la estructura vial, la cual se clasifica en vialidad regional, primaria, secundaria y peatonal. La ciudad cuenta con dos vialidades regionales, que son: la carretera México-Acapulco que cruza la parte poniente, separándola en dos áreas, la oriente y la poniente, con muy pocas ligas de intercomunicación a lo largo de 9.5 kilómetros del Boulevard Vicente Guerrero.

La otra vialidad regional la conforma el libramiento de la carretera a Tixtla, ubicado a lo largo de la parte oriente de la ciudad. Respecto a la vialidad primaria, ésta se encuentra estructurada por dos arterias principales que atraviesan la ciudad de norte a sur y de oriente a poniente, presentando en este último sentido, serios problemas de circulación. La vialidad secundaria se localiza en las zonas de la parte de la periferia y los barrios tradicionales.

En la capital del Estado, se estima que circula un número aproximado de 13,000 vehículos diariamente y se cuenta con tres vialidades principales para la circulación vial. El servicio de transporte urbano se proporciona a través de rutas urbanas y

suburbanas, y éstas son atendidas por autobuses, microbuses, combis y taxis. La infraestructura caminera se constituye por 226 kilómetros de carreteras, de los cuales el 60% corresponde a caminos vecinales o rurales, en diferentes condiciones y el 40% restante son pavimentados o revestidos.¹²⁷

Pavimentación y Bacheo de Calles: En lo que respecta a calles y avenidas, se tiene que el 60% de las vialidades existentes se encuentran pavimentadas, ya sea en concreto, asfalto o adoquín y otras están empedradas, aclarando que algunas de ellas están en muy mal estado por falta de conservación y mantenimiento. El 40% restante no tiene revestimiento alguno y se encuentran en pésimas condiciones físicas. Estas vialidades se localizan principalmente en la periferia de la ciudad.

Centros de Abasto y Mercado: Los centros de abasto donde los productores tienen una participación más directa en el proceso de comercialización de sus cosechas, son inexistentes en la ciudad. El abasto de productos de consumo generalizado, se satisface a través de cuatro mercados, uno central y tres de zona. En estos espacios no se cuenta con algunos de los productos básicos, toda vez que internamente es insuficiente la producción agropecuaria y casi la totalidad de alimentos elaborados provienen de otras entidades. Existe también una agrupación de comerciantes que realizan funciones de mercados sobre ruedas, quienes proporcionan el servicio de abasto a diversos puntos de la ciudad, a través de ventas en puntos apartados a los de los mercados formalmente instalados.

El rastro opera en el municipio de manera irregular y deficiente; carece de instalaciones y equipo necesarios para obtener productos sanos y libres de contaminación, que garantice la salud de los consumidores. En las localidades rurales no existen espacios destinados a la instalación de rastros, lo que provoca el nulo control sanitario de los productos.

¹²⁷ Ibid, pgs. 27-28

4.7.Contexto Político

El municipio de Chilpancingo, Guerrero, como cabecera municipal y capital estatal, es residencia del H. Ayuntamiento y de los poderes del estado: el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, así como de diferentes organismos y partidos políticos y de organizaciones sociales gubernamentales y no gubernamentales. Por este motivo, es sede de la mayoría de los movimientos políticos que se registran en esta entidad suriana.

El desarrollo político municipal es uno de los elementos básicos para lograr singulares avances en aspectos tales como seguridad pública, derechos humanos, relaciones en la comunidad, protección civil y en la dotación de servicios que mejoren las condiciones de vida de los habitantes. Una convivencia política sana permite impulsar proyectos productivos, de prestación de servicios y otros que generen empleo e ingreso y sobre todo estabilidad y paz social.

Anteriormente no se contaba con la suficiente experiencia política para dar al municipio la trascendencia que le correspondía, no es sino hasta 1917, en la Constitución promulgada, donde se recupera al Municipio Libre, como unidad primera de organización política, ciertamente después de una larga historia de centralismo, económico y sobre todo político.

La integración política del municipio no es únicamente la designación de autoridades, se debe más a la lucha del ser humano por ostentar el poder para conseguir logros que benefician a la sociedad; *"el municipio es en principio y conforme a sus antecedentes históricos, no sólo demarcación administrativa, sino organización social completa, sociedad global, conforme a la terminología sociológica contemporánea... El municipio no es confinamiento autoritario, sino núcleo primario de la democracia"*.¹²⁸

¹²⁸ VENEGAS TREJO, Francisco, La integración Política del Municipio, pg. 33

La ciudad de Chilpancingo es el centro político y administrativo de la entidad y un polo de desarrollo vinculado en varias de sus actividades económicas y políticas con otros grandes centros urbanos como los de la Ciudad de México y Acapulco. El gobierno actual es de procedencia priísta, partido que ha mantenido el poder municipal por largos años, sin embargo, los presidentes municipales han permitido la pluralidad en su gobierno, el cual, siempre ha estado conformado por distintos partidos políticos, sobre todo, en las regidurías. La incorporación de regidores pertenecientes a diferentes partidos políticos ha permitido un mayor control al interior del Ayuntamiento de Chilpancingo, existe mayor vigilancia en todas las acciones de cualquier servidor público y un mayor compromiso para demostrar a la sociedad que se está trabajando en beneficio de ellos.

El municipio, no es únicamente un ente administrativo, es también una organización política, cuyos representantes en el Ayuntamiento, son dotados de poder democrático, que la sociedad les confiere, por medio del voto popular directo. En la actualidad, *"es la elección ciudadana el procedimiento jurídico establecido para obtener la investidura de importantes servidores públicos, sobre todo, y de manera tajante, para todos los responsables directos de las tareas administrativas y legislativas"*.¹²⁹ Los partidos políticos tienen ante sí un gran reto, que los obliga a demostrar que son los mejores para gobernar el municipio y que sólo con acciones en pro de la ciudadanía podrán obtener el apoyo popular para ostentar el gobierno.

El Estado de Guerrero, se ha caracterizado por el gran atraso y pobreza en que se encuentran sus habitantes; Chilpancingo, no ha sido la excepción. Gran parte de los problemas por los que atraviesa el municipio se han debido a la centralización del poder político no sólo en el gobernador de la entidad, sino también en el Ejecutivo Federal. El municipio no disponía de la libertad necesaria para poder trabajar sin presiones foráneas; afortunadamente, en los últimos años, y sobre todo, después de las reformas hechas al artículo 115 constitucional, ha habido mayor autonomía económica y política.

¹²⁹ Ibid, pg. 34

Los diferentes partidos que existen en la comuna de Chilpancingo, se han fortalecido y cada vez hay mayor alternancia en el poder, aunque todavía no se ha visto reflejada en la figura ejecutiva del Presidente Municipal, que ha estado representado durante varios trienios por el Partido Revolucionario Institucional. Raúl Olmedo Carranza comenta al respecto que *"en el nivel político, durante siglos ha prevalecido una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le ha correspondido el último escalafón"*.¹³⁰

En este municipio, se ha visto reflejado un gran crecimiento poblacional en los últimos años; debido a ello, se ha acelerado su proceso de urbanización y se han conformado distintas clases sociales con diferencias cada vez mayores entre ellas. Este proceso ha sido causa de la creación y/o crecimiento de diversos partidos políticos que enarbolan las diversas ideologías de las clases sociales existentes.

José Newman comenta que *"Es en la sociedad urbana, donde el hacinamiento propicia el proceso de comparación entre las formas de vida y las distintas maneras de allegarse recursos económicos de las diversas clases. Es en las sociedades urbanas donde la cercanía evidencia las diferencias, donde surgen las posiciones políticas distintas que, en estricto sentido, generan la pluralidad ideológica"*.¹³¹ Los partidos políticos juegan un gran papel en la vida política del municipio de Chilpancingo, ya que por medio de ellos, las distintas clases sociales hacen llegar sus demandas a los organismos encargados de la administración del gobierno.

¹³⁰ OLMEDO CARRANZA, Raúl, Op. Cit., pg. 175

4.8. Finanzas Públicas

La actividad financiera municipal es considerada como una acción de la Administración Pública encaminada a la adquisición, gestión y medio de empleo de los recursos económicos para establecer y satisfacer las necesidades públicas de la demarcación correspondiente y en general para realizar los fines propios de cada región. Las finanzas públicas municipales representan la situación financiera del municipio; provienen del resultado de atribuciones fiscales y la realidad económica prevaleciente en el municipio; su combinación permite la ejecución de actividades públicas que le han sido encomendadas. Este aspecto es de gran importancia, ya que es necesario tener los recursos monetarios suficientes y manejarlos con el máximo grado de eficacia y eficiencia para que los servicios municipales sean prestados con la prontitud y calidad que exigen los diferentes grupos sociales.

La Hacienda Pública Municipal es el conjunto de recursos infraestructurales y actividades de índole financiero del gobierno municipal, para la obtención de ingresos necesarios para el desarrollo del municipio y para cubrir las erogaciones acordadas en el Presupuesto de Egresos. Con ello se pretende satisfacer las demandas y necesidades que presenta la comunidad municipal.

Las finanzas públicas de la Administración Municipal se integran por la recaudación de los ingresos propios, las participaciones federales y la concertación de apoyos del Gobierno del Estado para la realización de obras de impacto social. Gran parte de los ingresos municipales se obtienen de los impuestos, -sobre todo del predial-, los cuales se distinguen por ser de carácter impositivo. El esquema de financiamiento del gobierno municipal de Chilpancingo está estructurado en más del 95% con Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el Fondo para la Seguridad Pública y las Participaciones Federales.

¹³¹ NEWMAN VALENZUELA, José, Los Objetivos Políticos del Municipio Libre en la Época Contemporánea, pg. 66

La política tributaria que ofrece el H. Ayuntamiento, tiene como finalidad inmediata y fundamental el proveerlo de recursos económicos que le permitan estar en posibilidades de proporcionar los servicios públicos y demás necesidades que requiere la población. La política del gasto público tiene dos vertientes: la determinación de su nivel y su asignación entre los diferentes sectores y programas, mediante un sistema que asegure una mayor eficiencia en el ejercicio y una supervisión escrupulosa en el manejo de los fondos públicos por medio de un control presupuestado. El gasto público bien dirigido y administrado con eficiencia es uno de los instrumentos más eficaces para promover el crecimiento económico que responda a las demandas de bienestar de una población en aumento que requiere una adecuada infraestructura de servicios públicos.

La Hacienda Pública Municipal está integrada en tres grandes apartados: las actividades encaminadas a la captación de ingresos, las vinculadas con el comportamiento del gasto público y el manejo del patrimonio municipal. Históricamente ha concentrado su atención en los aspectos operativos formales del ingreso-gasto, rezagando su papel de promotor y de fomento de la economía municipal. Aún cuando el manejo de la Hacienda Pública representa un aspecto un tanto desconocido para el Ayuntamiento, ya que anteriormente y debido a la tendencia centralizadora que existía, no controlaba totalmente sus finanzas. Sin embargo, con las reformas hechas al artículo 115 constitucional se ha revertido esta tendencia centralizadora; en estas se garantiza *"... por una parte, la libre toma de decisiones por la comunidad para satisfacer las necesidades colectivas según su propia apreciación de prioridades, y por la otra, la disponibilidad, sin subordinación, de los recursos económicos necesarios para la consecución de sus fines"*.¹³²

La Hacienda Municipal de Chilpancingo, está integrada por ingresos ordinarios y extraordinarios. Dentro de la estructura de los ingresos ordinarios o propios sobresalen los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, del fraccionamiento, división, traslación de dominio y todos aquellos derivados de la propiedad raíz. De hecho, en la actualidad, exceptuando el cobro por diversiones y espectáculos, no

¹³² HOYO D'ADDONA, Roberto, La Hacienda Pública Municipal, pg. 13

existe el cobro de ningún otro impuesto municipal que no tenga relación con la propiedad o posesión de inmuebles. El padrón de contribuyentes del impuesto predial está distribuido en 32 zonas catastrales, con 42,911 lotes, de los cuales 14,559 están construidos; hay, además, 26,120 lotes baldíos, lo que refleja la gran dispersión urbana que existe. En los últimos diez años, la incorporación de contribuyentes ha crecido anualmente en un 20%.

La disposición de los ingresos de los municipios, corresponde a las legislaturas de los estados. En el primer párrafo de la Fracción IV, Artículo 115, de la Constitución Mexicana, encontramos que los ingresos estarán conformados por *"...los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor..."*. El hecho de que sea el Congreso del Estado el que defina los ingresos de los municipios, se debe a que éstos no constan de facultades legislativas, por lo que se tiene que recurrir al órgano inmediato, dotado de dicha facultad, como lo es la Legislatura local.

La estructura de egresos del municipio se conforma en dos apartados: el gasto corriente y el gasto capital. En el gasto corriente, se agrupan las erogaciones por servicios personales, suministro de materiales, servicios generales, transferencias, entero de retenciones a terceros y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores. En el gasto de capital, se integran las inversiones financieras, obras públicas, amortización de la deuda pública y hasta 1995 comprendía también las erogaciones especiales.

El gasto corriente se incrementa de manera significativa a partir de 1994, producto del incremento de los servicios personales y del pago de materiales y suministros, el resto del gasto se ha comportado de manera constante. Las erogaciones por servicios personales durante los últimos tres años representaron la mitad del gasto total. Este gasto en su mayoría se considera un gasto sustantivo, debido a que por este concepto, se cubren los sueldos del personal que labora en los servicios públicos municipales.

En el párrafo final de la Fracción IV, del Artículo 115 Constitucional, se establece que *“los presupuestos de egresos (del municipio) serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”*. En este apartado se reafirma la autonomía de gestión y de libre administración de la Hacienda Pública por parte de los municipios, al poder gastar en los rubros que considere convenientes y de mayor prioridad, sin más límites que el que establece el monto de recursos del que disponen.

La legislación hacendaria municipal, se encuentra constituida básicamente por el decreto del Poder Legislativo Local, que establece las bases, montos y plazos para la distribución de participaciones a los municipios de cada entidad federativa y por la Ley de Hacienda Municipal, en la que se establecen los lineamientos para el cobro de los impuestos, derechos y productos que deriven de su haber patrimonial.

La Federación cubre por conducto de los estados, las participaciones a los municipios, que se entregan a través de tres Fondos: el General, el Financiero Complementario y el de Fomento Municipal. La correcta distribución de las participaciones, se legisla por medio de criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. También regulan la Hacienda Pública del Municipio la Ley Anual de Ingreso Municipal y el Presupuesto de Egresos.

En la Constitución Política Local, se hace referencia a la libertad municipal en el manejo de la Hacienda; a su integración con las contribuciones y demás recursos que señala el Congreso Local; establece las condiciones a que deben sujetarse los ayuntamientos para usar el crédito municipal; las obligaciones de los ayuntamientos de tener oportunamente su presupuesto de egresos, así como la entrega oportuna de las cuentas públicas.

El municipio de Chilpancingo ha sido afectado por las políticas financieras que centralizan la distribución de apoyos en otros municipios con mayor población y desarrollo urbano. *“La dinámica centralizadora del crecimiento económico del país ha*

favorecido la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por otro, de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente".¹³³

El proceso centralizador de la economía genera graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico del municipio. Este aspecto requiere ser reformado, ya que la federación y los estados, deben brindar mayor apoyo a los municipios que más lo necesiten, para que éstos puedan incorporarse al mismo nivel de otros municipios más desarrollados.

4.9. Organización Administrativa

El desarrollo natural de las grandes ciudades ha conformado una sociedad que cada día requiere y demanda de la prestación de servicios administrativos más diligentes. El Ayuntamiento tiene el compromiso obligatorio de atender las demandas de mejores condiciones de vida en todos los órdenes, mediante una administración pública municipal más eficiente, en concordancia con estrategias económicas que permitan obtener el máximo beneficio para la sociedad. La autonomía administrativa *"...otorga al Ayuntamiento la capacidad para determinar la gama de los servicios municipales que deban prestarse, así como el tiempo y el lugar, y los recursos tanto humanos, como financieros y materiales que deban aplicarse"*.¹³⁴

El esquema administrativo de organización y funcionamiento se conforma por el conjunto de dependencias federales, estatales y municipales, así como por las organizaciones sociales y privadas. Estos tomarán parte activa en la implementación de mecanismos concretos de coordinación y concertación, para garantizar la participación de la población dentro de un proceso que fortalezca la toma de decisiones, que satisfagan las necesidades de la vida democrática y de respuesta a las aspiraciones sociales y económicas de los chilpancinguenses.

¹³³ VELÁSQUEZ CARRANZA, Yolanda, La Hacienda Pública Municipal, pg. 67

¹³⁴ CALZADA PADRÓN, Feliciano, Op. Cit., pgs. 77-78

4.9.1. Organigrama del Ayuntamiento

El Ayuntamiento de Chilpancingo, Guerrero, está constituido por un presidente municipal, un secretario general, dos síndicos procuradores y 14 regidores. En la administración del trienio 1996-1999 se conformaron las siguientes regidurías: Gobernación, Seguridad Pública, Hacienda, Participación de la Mujer, Salud, Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural, Obras Públicas, Comercio y Abasto Popular, Agricultura y Ganadería, Asistencia y Desarrollo Social, Educación, Protección Civil y Servicios Públicos.

La estructura Orgánica esta conformada por las siguientes áreas administrativas: la Secretaría General, Oficialía Mayor, Comunicación Social, Desarrollo Urbano, Tesorería, Gobernación Municipal, Desarrollo Administrativo, Planeación, Tránsito, Servicios Públicos, DIF Municipal, Registro Civil, Relaciones Públicas, Barrios y Colonias, Transportes, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Salud Pública y Obras Públicas. VER ANEXO I

4.9.2. Compendio de Leyes y Reglamentos

La auténtica democracia se construye con el ejercicio responsable de la autoridad municipal y la participación conjunta de la sociedad con los representantes elegidos. Los representantes del pueblo en el Ayuntamiento deben cumplir y hacer cumplir las leyes para lograr la consecución de los objetivos municipales.

El sustento jurídico es un instrumento imprescindible de cualquier organismo, para ordenar su crecimiento con justicia y equidad. El régimen constitucional se fundamenta en los principios de soberanía y representación popular y tiene como objetivo fundamental el diseño de procedimientos efectivos para lograr la formación, organización y ejercicio pacífico del poder público.

El municipio de Chilpancingo se rige bajo diversas leyes federales, estatales y municipales. Las principales, se describen a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es la norma fundamental y general del Estado mexicano y el orden jurídico máximo que rige el municipio. La Constitución Política Mexicana representa las aspiraciones del pueblo de México de conformar una sociedad libre, democrática y soberana. La Constitución establece que existen dos instancias gubernamentales: la federal y la estatal. Los artículos que hacen referencia principalmente a las entidades federativas que integran la nación y a los municipios que forman parte de ellos son el artículo 40°, el 42°, el 43° y el 115° de la Constitución Federal de México.

El artículo 40°, hace referencia a la integración de la República Mexicana por estados libres y soberanos, en lo concerniente a su régimen interior, pero respetuosos siempre de lo que las leyes federales establezcan; los estados estarán unidos en una federación, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

En el capítulo II, artículo 42°, de la Constitución, se habla de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; en éste, se establece que los estados forman parte de la República Mexicana. El artículo 43°, por su parte, describe específicamente cada uno de los estados que conforman la federación.

El artículo más importante que hace referencia a la conformación de los estados, es el 115°, ya que en él se establece al municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. También establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

La constitución política local es el segundo orden jurídico bajo el cual se norma el municipio de Chilpancingo. Aún cuando las entidades son libres de crear sus propias constituciones, éstas no deben contradecir el marco que nos da nuestra constitución federal. Las constituciones estatales al hacer referencia al municipio libre, lo conciben como *“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”*.¹³⁵

La Constitución Política del Estado de Guerrero está integrada por 15 títulos y éstos a su vez están integrados por capítulos que en su conjunto suman 37, además de un capítulo sobre temas transitorios. Los títulos se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

- ◆ TÍTULO PRIMERO: DE LAS GARANTÍAS SOCIALES
- ◆ TÍTULO SEGUNDO: DEL LEMA DEL ESTADO DE GUERRERO
- ◆ TÍTULO TERCERO: DEL TERRITORIO DEL ESTADO
- ◆ TÍTULO CUARTO: DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO
- ◆ TÍTULO QUINTO: DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO
- ◆ TÍTULO SEXTO: DEL GOBIERNO DEL ESTADO
- ◆ TÍTULO SÉPTIMO: DEL PODER LEGISLATIVO
- ◆ TÍTULO OCTAVO: DEL PODER EJECUTIVO
- ◆ TÍTULO NOVENO: DEL PODER JUDICIAL
- ◆ TÍTULO DÉCIMO: DEL MUNICIPIO LIBRE
- ◆ TÍTULO DECIMOPRIMERO: DE LA HACIENDA PÚBLICA Y SU ADMINISTRACIÓN
- ◆ TÍTULO DECIMOSEGUNDO: DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA
- ◆ TÍTULO DECIMOTERCERO: DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- ◆ TÍTULO DECIMOCUARTO: DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- ◆ TÍTULO DECIMOQUINTO: DE LA REFORMA E INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

¹³⁵ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 98

Es en el Título Décimo de la Constitución Política del Estado de Guerrero, en donde encontramos las referencias que rigen al municipio libre. Este apartado está compuesto a su vez por tres capítulos en los que se abordan los siguientes temas:

- ◆ CAPÍTULO I: DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA Y POLÍTICA
- ◆ CAPÍTULO II: DE LA ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS
- ◆ CAPÍTULO III: DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

El capítulo primero está integrado por tres artículos, en ellos se establece que el orden máximo que jurisdicciona el municipio es la Constitución Federal, la cual establece en el artículo 115 que el Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. Aquí también reconoce la personalidad jurídica del municipio, las facultades de que consta y la autonomía de éste para manejar su patrimonio conforme a las leyes que para ello se establezcan.

El capítulo Segundo, se integra por 6 artículos que hacen referencia a la forma en que se eligen los representantes del Ayuntamiento y la forma en que éste debe administrarse. Los representantes del pueblo en el Ayuntamiento serán elegidos por elección popular directa y deberán acatar las normas que establecen las leyes federales y locales. Entre el Gobierno del Estado y el Municipio no habrá ninguna autoridad intermedia.

El Capítulo Tercero, consta de cuatro artículos en los que se aborda la administración de la Hacienda Municipal, que a su vez se formará de los rendimientos de bienes que le pertenezcan y otros que el Congreso establezca a su favor; también la conformarán las contribuciones, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

LEY ORGÁNICA PARA EL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO

Se ocupa de los aspectos fundamentales tales como las dependencias municipales, el régimen financiero y patrimonial, las responsabilidades de funcionarios municipales, la organización territorial interna en el ámbito de su competencia y las relaciones con su ciudadanía y los municipios. La Ley Orgánica de Guerrero, está integrada por 9 Títulos con 253 artículos. La Ley Orgánica, como lo establece en el Artículo 1, Capítulo I, del Título I, tiene como principal objetivo regir la organización, administración y funcionamiento de los municipios del Estado de Guerrero, conforme a las bases que establezcan la Constitución General de la República y la Constitución Política del Estado de Guerrero.

A través de ella se otorgan las competencias que corresponden al municipio y se establece su personalidad jurídica y patrimonio propio. En el artículo 26, esta Ley establece que los Ayuntamientos son los órganos de Gobierno Municipal por conducto de los cuales se realiza el gobierno y la administración del municipio dentro de los límites del mismo y conforme a las competencias legales.

El municipio es considerado como la unidad básica de organización para el desarrollo integral del Estado de Guerrero y de acuerdo con el artículo 170, del Título Sexto, tiene facultades y atribuciones para impulsar el desarrollo dentro de su ámbito territorial. De igual forma tiene la responsabilidad de aplicar sanciones por el manejo indebido de recursos, sean estos federales, estatales o municipales. En el artículo 247, del Título Noveno, la Ley Orgánica otorga al Ejecutivo del Estado la representación jurídica y administrativa del Municipio en todos los asuntos que deban resolverse fuera de la entidad.

La Ley Orgánica constituye el puente que regula las acciones del municipio y las de la federación. La Ley Orgánica permite a los Ayuntamientos adecuar la normatividad municipal bajo los principios que la misma contiene, para que los Ayuntamientos vayan al parejo de la evolución jurídico social de nuestra entidad.

BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

Este Bando es uno de los reglamentos más importantes a nivel municipal y podría considerarse el más cercano a la comunidad, ya que en él, se establecen las normas que rigen la vida diaria de la ciudadanía. En este se establece la organización política, regulando derechos y obligaciones ciudadanos; comprende la competencia de autoridad en el mantenimiento de las condiciones de seguridad y vida armoniosa de la población.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es "el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio. Su vigencia será de tres años, periodo que durará en funciones el ayuntamiento que lo expida".¹³⁶

En lo que concierne a su régimen interior, el municipio de Chilpancingo se regirá por lo dispuesto en la Constitución General de la República, la Constitución Local del Estado de Guerrero y las leyes que de ellas emanen, así como del Bando Municipal aquí mencionado. El Bando de Policía y Buen Gobierno de Chilpancingo está conformado por 10 Títulos, que abordan los siguientes rubros:

- ◆ TÍTULO PRIMERO: DEL MUNICIPIO
- ◆ TÍTULO SEGUNDO: DEL TERRITORIO Y DE LA DIVISIÓN POLÍTICA
- ◆ TÍTULO TERCERO: DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL
- ◆ TÍTULO CUARTO: DEL GOBIERNO MUNICIPAL
- ◆ TÍTULO QUINTO: DEL DESARROLLO URBANO, SOCIAL Y SERVICIOS PÚBLICOS
- ◆ TÍTULO SEXTO: DE LA ECOLOGÍA
- ◆ TÍTULO SÉPTIMO: DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- ◆ TÍTULO OCTAVO: DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES
- ◆ TÍTULO NOVENO: DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
- ◆ TÍTULO DÉCIMO: DE LAS SANCIONES Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En este Bando se establece que la Comuna Municipal tiene como fin principal garantizar la seguridad económica, política y social del municipio; de hacer obedecer las leyes que lo rigen y de prestar los servicios públicos que requiere la ciudadanía. Las autoridades que se establecen para este efecto, de acuerdo con el artículo 27, del Título cuarto, son: el Honorable Ayuntamiento, el Presidente Municipal, los Síndicos Procuradores y los Regidores.

El Gobierno del Municipio de Chilpancingo, está depositado en un Cuerpo Colegiado que se denomina Ayuntamiento y en un Órgano Ejecutivo depositado en el Presidente Municipal, quien es el representante del Ayuntamiento y Jefe de la Administración Municipal.

Una de las atribuciones más importantes que tiene el municipio de Chilpancingo es la de tener bajo su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos municipales: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y tianguis; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y las demás que el Congreso determine según la condición territorial y socio económica del Municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.

Este Bando es expedido por el Ayuntamiento de Chilpancingo, en conformidad con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado y en ejercicio a las facultades que se confieren al municipio, a través de los Artículos 93, Fracción II de la Constitución Política del Estado de Guerrero y el Artículo 61, Fracción XXV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

¹³⁶ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Op. Cit., pg. 104

REGLAMENTO INTERIOR DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

Este Reglamento surge en el seno del Ayuntamiento por acuerdo de órganos colegiados, se encarga de regir la vida municipal. Es aquí donde el municipio ejerce su autonomía jurídica, ya que esta facultad reglamentaria conforma el sistema jurídico del gobierno municipal. Tiene por objeto establecer y regular el funcionamiento y las partes que lo integran.

El Reglamento Interno está constituido por 10 capítulos, con 59 artículos. En ellos se abordan las normas que regulan la organización y funcionamiento interior del H. Ayuntamiento de Chilpancingo, Guerrero. En él se establece, en su Artículo 6, Capítulo II, que el Ayuntamiento radicará en la Cabecera del Municipio y deberá instalarse el día 2 de diciembre del año en que deba renovarse.

Como cuerpo colegiado, el Ayuntamiento está facultado para formular, aprobar y publicar los Reglamentos, Acuerdos y Circulares que requiera el régimen de gobierno y administración del Municipio de Chilpancingo. En el Artículo 10 de este Reglamento se menciona que el responsable del correcto funcionamiento interno del Ayuntamiento es el Cuerpo Colegiado que lo representa ante la sociedad.

La iniciativa para la reglamentación municipal corresponde a los integrantes del Ayuntamiento, sus autoridades auxiliares, los servidores públicos municipales, las organizaciones públicas, privadas o sociales del municipio y en lo general, todos los ciudadanos que habitan el Municipio de Chilpancingo, Guerrero.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1996-1999

En el marco del proceso de planeación, el "Plan Global de Desarrollo Municipal 1996-1999" ha sido concebido por la sociedad de Chilpancingo como el instrumento que coordina las iniciativas individuales, sociales e institucionales para un mejor aprovechamiento de sus potencialidades y vocaciones productivas, a fin de superar rezagos y acceder a mejores niveles de vida y convivencia social. En este sentido, el Plan de Municipal, como instrumento rector del desarrollo, delinea las directrices estratégicas fundamentales y los objetivos y líneas de acción específicas que rigen las actividades operativas y administrativas del H. Ayuntamiento.

En cumplimiento a lo que establece la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, y el Reglamento de Planeación Municipal, el H. Ayuntamiento elaboró el denominado Plan Municipal de Desarrollo 1996-1999. Es un mecanismo perfeccionado por el gobierno y la sociedad civil, que busca cambios en el desarrollo económico y social, por la vía de la concertación. Sirve de base para el impulso y promoción de procesos organizativos, de análisis y conformación de proyectos integrales que permiten satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad.

El Plan Municipal de Desarrollo describe los aspectos más relevantes de la vida política, económica, social y cultural del municipio de Chilpancingo. Está integrado por 7 Capítulos. El Primero, aborda datos estadísticos del municipio. El Segundo hace un diagnóstico general de la problemática del municipio en los aspectos políticos, económicos, sociales, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, servicios públicos municipales y las finanzas públicas.

En el Tercer Capítulo se plantea un escenario hacia el fin de siglo y describe un perfil socio económico del municipio. El Cuarto Capítulo, se refiere a los objetivos generales de esa administración para lograr el desarrollo del municipio. El Quinto, establece las políticas que habrán de seguirse para el desarrollo en materia económica, turística, social, política y administrativa. El Sexto, aborda la forma en que

habrá de instrumentarse este Plan. Finalmente, el Capítulo Séptimo hace referencia a la manera en que habrá de darse el seguimiento y evaluación del mismo.

Existen otros reglamentos tales como el Reglamento de Obras Públicas, que se encarga de la regulación de las resoluciones del Ayuntamiento en esta materia, así como del desarrollo de planes de urbanización, normatividad de construcción y expedición de licencias en todo lo concerniente a esta área. También encontramos el Reglamento de la Administración de Servicios Públicos, que se ocupa de normar funciones tales como: formas de administración, bases para la prestación de servicios, tipo de servicios a cargo del municipio, formas de financiamiento, objeto y alcance del reglamento, las funciones y responsabilidades de las autoridades municipales, sanciones e infracciones, entre otros.

5. DIAGNOSTICO GENERAL DEL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO EN EL TRIENIO 1996-1999

En el gobierno municipal se plantea la búsqueda de una mejor y más efectiva administración, que responda a las necesidades de la sociedad y que ataque problemas de origen. Esto implica necesariamente una modificación dentro del cual se inscribe éste, así como una mayor participación democrática de la comunidad en la toma de decisiones fundamentales que atañen a este ámbito de convivencia, organización y reproducción social.

En el municipio, el ayuntamiento, órgano de gobierno colegiado y deliberante, es quien asume cada tres años la responsabilidad de ejercer una buena administración; sin embargo, el burocratismo y falta de interés de los servidores públicos impiden que se responda adecuadamente a las demandas de los ciudadanos. El gobierno municipal tampoco se ocupa de hacer coincidir ni encauzar la energía de los diversos grupos sociales ni de las organizaciones político-partidistas hacia la consecución del bien común. En medio de este panorama, el municipio enfrenta la necesidad de orientar el rumbo de desarrollo de sus estructuras gubernamentales y del papel que representa la Administración Pública en la sociedad.

Pensar en la administración pública desde una perspectiva que permita conducir al municipio hacia un progreso constante e ininterrumpido, supone la identificación de lo que sería el progreso inferido a partir de características manifiestas en algún lugar del mundo. La modernización de sociedades del mundo subdesarrollado, es un proceso de tránsito desde lo tradicional hasta lo moderno, entendiendo por éste último la réplica de cambios en la estructura social, psicosocial y de organización política.

Este proceso de desarrollo, se concibe como la repetición de los patrones de crecimiento económico e industrialización por los que previamente atravesaron sociedades a las que se les identifica como desarrolladas. Esta visión también subyace en los trabajos que aunque no utilizan el término *progreso*, sí tienen que ver con él, al definir los procesos de cambio social fundamentalmente consistentes en el tránsito de una sociedad atrasada a una sociedad moderna.

En las instituciones del gobierno, se requiere un cambio radical en la concepción de la estructura y las formas de ejercicio del poder público; asimismo de las estructuras que conforman los aparatos administrativos que no responden a la resolución de las necesidades para las cuales fueron creados. Subyace aquí el erróneo de actividades que no son prioritarias para la ciudadanía y el estado en general, ya que sólo son acciones en respuesta a patrones ya definidos en otros organismos administrativos similares. Por otra parte, se encuentra el influyentismo del poder público que muchas veces en lugar de ayudar, obstaculiza el cumplimiento de labores de dichos órganos.

En esta perspectiva, el Estado, en su ejercicio como autoridad, no está cumpliendo con su función administrativa, ya que no satisface las necesidades públicas, políticamente reconocidas como tales, esto es, la producción de regulaciones o de bienes y/o servicios, necesidades cuya satisfacción directa o indirecta interesa al todo social como conjunto. Esta incompetitividad del Estado, propicia el abstencionismo de la ciudadanía, que al alejarse de las actividades de los órganos administrativos sobre los cuales recae el gobierno de la sociedad, no tiene oportunidad de verificar que el gobierno trabaje en su beneficio.

Dentro de este panorama, aparece también el escindido mundo privado, en una sociedad regulada y ordenada políticamente mediante el derecho, en la que aunque los individuos realizan valores e intereses a título privado, influyen directa o indirectamente en las actividades de los organismos gubernamentales; y, por consecuencia afectan el progreso del territorio sobre el cual interactúan junto con la sociedad y el Estado cuando no son bien explotados.

Estas singularidades del municipio ponen de relieve su importancia en el proceso de modernización y de reforma del mismo, ya que en los organismos que lo integran y sobre los cuales recae la tarea de gobernar una sociedad, se encuentran las causas del ejercicio de una mala administración. Esto puede llevar a la obstrucción en el desarrollo del municipio y junto con ello afecta, no sólo el progreso del Estado sino del país en general.

Los problemas que impiden que el municipio tenga un desarrollo ágil, eficaz y eficiente, deben ser combatidos de raíz. De no hacerse así, se tendrá como resultado una población poco activa, que no sabrá adaptarse a los retos cotidianos del país en que vivimos, al no contar con los elementos y conocimientos que le permitirían elevar su nivel de vida.

Chilpancingo es un municipio de contrastes, ya que a la vez que posee abundantes recursos naturales y una gran riqueza cultural, enfrenta fuertes problemas sociales. La mayoría de la población padece condiciones precarias en la calidad de vida, producto de un histórico proceso de rezago y exclusión económica, social y cultural. Guerrero, la entidad a la que pertenece, forma parte de la región más atrasada y pobre del país, además, ocupa el tercer lugar nacional en términos de marginación, después de Oaxaca y Chiapas.

El municipio cuenta para su desarrollo con numerosas cualidades físico-geográficas, es camino intermedio obligatorio hacia una de las zonas turísticas más importantes del país -Acapulco-, además de ser uno de los municipios más importantes del estado. Sin embargo, en su calidad de capital, no ha logrado desarrollarse plenamente, debido a la mala explotación y uso de los elementos con los que cuenta. Entre otras cosas, el municipio sólo dispone de una infraestructura básica que apenas satisface las necesidades de los habitantes de su cabecera -Chilpancingo- y en cuanto a sus localidades, muchas de ellas carecen de los servicios básicos más urgentes, tales como agua, drenaje y electrificación.

En los últimos años, ha aumentado la degradación del suelo y del agua en las principales cuencas hidrológicas, como consecuencia de la deforestación, la sobreexplotación de importante recursos y de una severa distorsión en el ordenamiento del territorio. La degradación de las zonas agropecuarias y forestales origina más pobreza en la población de las comunidades rurales, causa fundamental de su emigración a la zona urbana, donde engrosan los cinturones de miseria, con el consecuente crecimiento acelerado y anárquico de la capital, lo que provoca el avance de la mancha urbana sobre tierras productivas. Asimismo, crecientes dificultades en la dotación de servicios básicos para la población.

Así como se ha elevado en los últimos años el crecimiento poblacional en la ciudad capital, se ha ido dando también paulatinamente en las principales localidades del municipio: Petaquillas, Mazatlán, Ocotito, Palo Blanco, Julián Blanco y Jaleaca de Catalán un desmesurado crecimiento, lo que implica establecer políticas públicas, a efecto de dar un tratamiento especial al medio rural.

En consecuencia, si comparamos la ciudad de Chilpancingo con otras capitales en los estados de nuestro país, su nivel de desarrollo se encuentra muy por debajo de ellas. Es necesario entonces que se le preste más ayuda, ya que la gran mayoría de sus habitantes se encuentran en un gran rezago social, político, económico y cultural; que se optimicen los recursos económicos, materiales y financieros y que éstos se orienten efectivamente al pueblo.

La magnitud de los problemas, rezagos y desequilibrios de la estructura económica y la estrategia de desarrollo unisectorial prevaleciente son los principales factores incidentes en el atraso, por su incapacidad para generar riqueza suficiente, distribuir equitativamente el ingreso, ampliar las oportunidades de desarrollo para productores sociales o privados y generar empleos bien remunerados para la población. Hace falta una mayor participación ciudadana y establecer metas dirigidas hacia la modernización del municipio, mediante la implementación de programas y proyectos que promuevan el progreso.

El desarrollo social esta caracterizado, al igual que en muchos otros lugares del país, por la gran diferencia que existe entre ricos y pobres; los primeros con muchas oportunidades de acceder a la mayoría de los servicios y tener un buen nivel de vida, mientras que los segundos difícilmente tienen acceso a por lo menos uno de estos servicios. Esta desigualdad se manifiesta no sólo entre las comunidades rurales y el municipio, sino también en el mismo municipio, debido a la exclusión social de la cual son objeto gran parte de los chilpancingueños.

El gobierno del trienio 1996-1999 se vio favorecido con el programa federal "Cien Ciudades", por conducto del cual se realizaron diversas obras de mejoramiento urbano, con recursos federales del Ramo 20. Sin embargo, hay que resaltar que la mayoría de estas obras se abocaron a la remodelación de monumentos, del centro de la ciudad, así como de sus principales avenidas, anteponiendo la realización de obras que son de mayor prioridad para la población, tales como la introducción de servicios públicos básicos en colonias populares o en las localidades. El desarrollo urbano es casi nulo en los estratos sociales menos favorecidos y muchas de las obras que se realizan no se ejecutan al cien por ciento.

Entre las obras que se realizaron en 1997 están: la remodelación de la Plaza Cívica "*1er Congreso de Anáhuac*"; se impermeabilizó el mercado principal; se remodelaron las instalaciones del rastro municipal; se construyeron tres puentes vehiculares (por medio de inversión directa del Gobierno del Estado). En 1998, se remodelaron diversas plazuelas, la Unidad Deportiva (antes INDEJ) y el zoológico "*Zoochilpan*"; se construyó el museo del niño "*La Avispa*"; con apoyo del gobierno estatal se reconstruyó la Plaza de Toros y se concluyó la etapa sur del encauzamiento del Río "*Huacapa*". En 1999, se aplicó concreto asfáltico a 11.5 kilómetros de calles para ingresar a colonias populares del municipio, beneficiando a 120 colonias con 99 mil habitantes; se instaló el alumbrado en el Boulevard de la ciudad, en la Alameda y en las plazuelas principales; mediante inversión estatal directa, se reconstruyó el mercado de "*San Francisco*" y se remodeló el parque "*Margarita Maza de Juárez*".¹³⁷

¹³⁷ FUENTE: 1º, 2º y 3er INFORME DE GOBIERNO MUNICIPAL 1996-1999 DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGGO, GUERRERO

La tendencia en el crecimiento de la población y en especial de la ciudad es sin lugar a dudas uno de los mayores retos para un desarrollo sustentable. El municipio creció a una tasa media anual de 4.3% durante el período 1990-1995, que representa la doble de la del Estado que es de 2.1%. Este crecimiento se concentra en la cabecera municipal, que también funge como capital, lo que provoca importantes presiones en la demanda de suelo urbano, servicios e infraestructura.

El crecimiento acelerado de la cabecera municipal durante las últimas tres décadas propicia una traza desordenada y provoca que la infraestructura vial sea inadecuada e insuficiente para el flujo vehicular, la cual es agravada por la accidentada topografía que dificulta la apertura de nuevas vías y accesos; como resultado se tiene una enorme fragmentación de la estructura comercial y de servicios que se encuentran en la zona centro.

Prevalecen los cuatro barrios tradicionales que conservan vínculos sociales característicos, no así las colonias de la periferia que carecen de identidad propia y están supeditadas a la escasez de servicios que se les proporcionan. Existe también un grave problema en cuanto al equipamiento urbano de la ciudad, ya que éste se encuentra mal distribuido, porque se localiza principalmente en la zona centro y a lo largo de las dos vialidades principales, ocasionando la carencia del mismo en las colonias de la periferia y las áreas rurales.

Los problemas médico-sanitarios derivan de la alta concentración de la población en el área urbana, porque hace insuficiente la infraestructura oficial del sector salud para atender la demanda generada. En la zona rural influye mucho lo reducido, disperso y aislado de algunos núcleos poblacionales, que no tienen acceso a estos servicios, por lo que se debe aumentar la cobertura y mejorar la calidad en los centros de atención urbanos y rurales. Las distancias y la falta de caminos accesibles, sobre todo en temporada de lluvia, impide que la atención primaria de la salud prestada a los habitantes del área rural sea regular.

Aunado a esta problemática, se encuentra el insuficiente e inoportuno abasto de medicamentos y materiales de curación. Existe un alto grado de desnutrición en la niñez rural, además, un elevado número de la población padece enfermedades claramente asociadas con la pobreza, lo que se refleja en altos índices de mortalidad en los segmentos más vulnerables de la población femenina, infantil, senescente, con discapacidad, indígena, migrante e indigente.

Los servicios de salud que hasta la fecha brinda el Ayuntamiento son muy deficientes. Las jornadas médico asistenciales no alcanzan a cubrir por completo la demanda de la ciudadanía; los centros de salud y los hospitales no son suficientes, además de que no cuentan con áreas especializadas, por lo que la gente tiene que viajar a otros municipios o incluso a otros estados para su correcta atención. Entre los ejes de atención que demanda esta área, están: el atender la desnutrición infantil; fomentar la salud reproductiva; fortalecer la infraestructura física, el equipamiento y funcionamiento de los centros de salud y, propiciar e incrementar la atención médica.

En el rubro de salud se realizaron las siguientes acciones: en 1997, con apoyo del gobierno del estado, a través de la Secretaría de Salud y del gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, se inauguró el centro de salud "*Ignacio Manuel Altamirano*", que beneficia a 11 colonias, con un total de 6 mil habitantes. También se construyeron 2 centros de salud, se rehabilitaron 11 centros urbanos de salud y se incrementó la plantilla laboral del personal médico y de enfermería de 140 a 166 profesionales. En 1998, se cuenta ya con 30 centros de salud, 12 casas de salud y se incrementó la plantilla de personal en un 12%. En 1999, se construyó un centro de salud y una clínica de displasia, en coordinación con el gobierno del estado.¹³⁸

¹³⁸ FUENTE: 1º, 2º Y 3er INFORME DE GOBIERNO MUNICIPAL 1996-1999 DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

El desarrollo desigual de los sectores y regiones, la distribución del ingreso y la escasez de empleo, genera una sociedad con enormes diferencias entre los distintos estratos que conforman la población. Esta característica general de la sociedad mexicana es observada ya claramente en el municipio de Chilpancingo y más específicamente en su cabecera municipal.

Chilpancingo funciona como centro de atracción poblacional de diferentes partes del estado y ante la insuficiencia de oportunidades de empleo y escasa o nula calificación para el trabajo, se genera la denominada población marginal de la ciudad. De estos sectores marginales principalmente provienen los indigentes, ancianos, niños desamparados, enfermos mentales, minusválidos y familias numerosas con pobreza extrema.

La marginación y exclusión como circunstancia social, económica y política de amplios grupos sociales que no reciben los beneficios esperados de los proyectos de desarrollo y de los servicios sociales básicos, se produce por diversas causas, entre ellas están: una importante proporción de la población económicamente activa pertenece al sector rural, la cual está insertada en una economía agrícola de autosubsistencia, baja productividad y nula rentabilidad; la elevada proporción de población residente en pequeñas localidades rurales dispersas a las que resulta extremadamente difícil hacer llegar infraestructura y servicios.

La baja diversificación de la economía estatal genera un escaso producto interno bruto, alto desempleo y bajo nivel de ingresos; además, existen proyectos caracterizados por la desarticulación entre la economía rural y la urbana en el marco de mercados regionales distorsionados; también existe una descoordinación, limitaciones y deficiencias de las instituciones y dependencias públicas responsables de brindar programas y servicios así como insuficiencias presupuestales.

En la zona urbana, la marginalidad se evidencia en los cordones de miseria, donde impera el rezago habitacional y el crecimiento de la economía informal; en las zonas con mayor pobreza, se registran elevadas tasas de analfabetismo, bajo

promedio de escolaridad, altas tasa de deserción y reprobación, insuficiente calidad y cobertura, especialmente en los niveles de primaria y secundaria; escasa información para el desarrollo comunitario y para el desarrollo productivo, entre otras.

En el área de educación, el gobierno de este trienio se limitó a invertir en infraestructura, y ésta, aún así, no es suficiente. Es cierto que se requiere incrementar la cantidad de escuelas, ya que la demanda de educación aumenta cada vez más en el municipio, debido a la constante migración de gente proveniente de municipios aledaños, pero también es necesario mejorar la calidad de enseñanza en los maestros, para que ello se vea reflejado en los estudiantes.

En 1997, con el programa *"Escuela Digna"*, se rehabilitaron escuelas urbanas y de algunas comunidades y en coordinación con la delegación estatal del *"Programa para Abatir el Rezago Educativo"* (PARE), se construyeron aulas y anexos en diversas escuelas. En 1998, con recursos del gobierno federal, a través del programa *"Estímulos a la educación Básica"*, se otorgaron 583 becas a niños de 25 planteles educativos; se realizaron 56 obras de construcción y rehabilitación de escuelas. En 1999, se otorgaron 600 becas a igual número de niños de educación básica, se realizaron 49 obras de infraestructura educativa y siete proyectos educativos.¹³⁹

La educación en el municipio requiere de un sistema más rígido, menos politizado, con actualización constante del personal, que permita a los instructores estar al nivel de otros centros de estudios en el país, para así formar mejores profesionistas, debidamente capacitados, para hacer frente a los nuevos retos que se están presentando en el estado y en el país. Es primordial contar con áreas especializadas, que permitan al estudiantado una mayor variedad en cuanto a oportunidades de estudio, para que no tengan que emigrar hacia otros estados.

¹³⁹ FUENTE: 1º, 2º y 3er INFORME DE GOBIERNO MUNICIPAL 1996-1999 DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

El rápido crecimiento de la población ocasiona la creación de asentamientos humanos irregulares, limitando la capacidad del Ayuntamiento para proveerlos de los servicios mínimos indispensables. Estas colonias, por lo regular no acatan los reglamentos para frenar la degradación ambiental, aunado a la falta de conciencia y educación ecológica de la población, propiciando el deterioro del medio ambiente en detrimento de la vida poblacional y de la potencialidad de los recursos naturales.

En la planeación urbana, el Ayuntamiento debe tener un mayor control, ya que, debido a la constante migración de la que es objeto el municipio, se ha generado la creación de asentamientos irregulares, ubicados en zonas de alto riesgo, que no cuentan con los debidos estudios socio-económicos. La regularización de la tenencia de la tierra requiere de un manejo cuidadoso en la expedición de títulos, que sean para terrenos que cumplan con los requisitos estipulados por las leyes.

El gobierno de este trienio atendió esta demanda satisfactoriamente, sin embargo, en 1998, hubo un ligero aumento en la creación de asentamientos irregulares, debido a la disminución en la cantidad de títulos de tenencia de la tierra entregados. En 1997 se entregaron 888 escrituras correspondientes a 12 colonias y se autorizaron 11 fraccionamientos de interés social, con 441 permisos de construcción; mientras que en 1998 la cantidad de escrituras entregadas solo llegó a 616. Sin embargo, en 1999 se incrementó este servicio, otorgándose prácticamente el doble de escrituras que al inicio del trienio, esto es, 2,144 escrituras y se autorizaron 12 fraccionamientos de interés social.¹⁴⁰

Las colonias irregulares se han formado por promotores particulares, partidos políticos, gestores sociales, organizaciones y asociaciones civiles, quienes primero realizan la venta y asignación de lotes de terreno sin que hayan presentado los planos correspondientes de lotificación y sobre todo sin que acrediten legalmente la propiedad del predio que están vendiendo, como lo estipula el reglamento en la materia, originando con esto un asentamiento desordenado y mal planeado.

¹⁴⁰ FUENTE: 1º, 2º Y 3er INFORME DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

La economía municipal destaca principalmente por la incapacidad para generar riqueza suficiente, ya que tiene una estructura poco diversificada. La posibilidad de un crecimiento en este sector tiene que preverse con la combinación de políticas que incentiven fundamentalmente el desarrollo agropecuario e industrial. Las actividades económicas que se realizan en el municipio son a pequeña escala y en su mayoría para autoconsumo, caracterizándose por los bajos rendimientos que generan y la gran cantidad de mano de obra que absorben.

No hay suficientes fuentes de empleo, ni ingresos remunerados que permitan generar la riqueza y el ahorro necesarios para financiar el desarrollo y elevar el nivel de vida de la población. No hay alternativas suficientes para la población emigrante hacia la ciudad, ni para los jóvenes que año con año se incorporan como fuerza laboral. En el medio rural el problema es similar debido a la crisis estructural que sufren la agricultura, la ganadería y otras actividades primarias.

Más grave aún es el hecho de que la ciudad de Chilpancingo no tiene una estructura económica suficiente para crear los empleos que se requieren. Los empleos que generan las dependencias gubernamentales constituyen el principal ingreso local, pero no tienen la capacidad de crecer a la velocidad de la población. Las posibilidades de desarrollo económico en el municipio requieren de un fuerte impulso, ya que actualmente se observa un drástico rezago con respecto al resto del Estado.

Las actividades primarias y secundarias presentan bajos niveles de productividad para satisfacer las necesidades esenciales de productos básicos para el consumo de una población que se concentra en alrededor del 71% en la cabecera municipal, -que a la vez es capital estatal-, dedicada casi en su totalidad a las actividades terciarias.

En el sector agropecuario labora el 11% de la población ocupada y de ésta, sólo la quinta parte percibe ingresos superiores al salario mínimo. La baja calidad de las tierras y lo accidentado de su orografía caracterizan la mayor parte del territorio municipal, por lo que la actividad agrícola se desarrolla únicamente en el 3% de la superficie territorial con escaso ingreso per capita y con bajos niveles de producción para la subsistencia. La producción pecuaria no satisface ni en cantidad ni en calidad. Los altos costos de producción hacen poco competitivas a la porcicultura y la avicultura.

Una de las limitantes para el desarrollo de la ganadería es la falta de integración vertical y horizontal de la producción pecuaria y la poca atención hacia el mejoramiento genético de los hatos. El estrecho margen de rentabilidad que tienen las actividades agropecuarias debido a los altos costos de producción y baja productividad, ocasiona un proceso de emigración de las zonas rurales hacia Acapulco, Chilpancingo y la ciudad de México, ciudades que presentan mayores oportunidades de empleo.

En el aspecto pecuario, algunas de las razones de su déficit, se fincan en la falta de infraestructura y la ociosidad y deficiencia de la ya existente. En cuanto a la calidad genética del ganado de producción de carne y leche, no existe ningún programa de mejoramiento; esto no representaría tanto problema si se fomentara la actividad ganadera en el municipio, a fin de abatir el bajo nivel de producción de alimentos de origen animal, además de impulsar el desarrollo de innovaciones tecnológicas para la alimentación animal y promover la organización de los ganaderos para producción, transformación y comercialización de sus productos.

Actualmente el municipio de Chilpancingo enfrenta fuertes obstáculos para el desarrollo de la economía primaria y secundaria. Destaca el incipiente nivel organizativo de los productores, la falta de aprovechamiento de los recursos forestales, conflictos agrarios por tenencia de la tierra, insuficientes apoyos crediticios y falta de asistencia e infraestructura productiva, lo que se traduce en bajos volúmenes de producción y una paulatina descapitalización del campo.

El municipio cuenta con programas que apoyan el desarrollo económico, entre ellos está el de *"Alianza para el Campo"*, sin embargo, este apoyo ha disminuido en aspectos tales como el subsidio económico, menor cantidad de productores y hectáreas beneficiadas. En 1999, disminuyó –en comparación con 1997- la dotación de granos básicos a través de este programa en apoyo a la producción.

En el primer año de este gobierno, en 1997, hubo un intento de impulsar la ganadería y la cría de animales de granja mediante apoyos a 906 productores; asimismo, se apoyó a 4,692 familias con entrega de fertilizante para el aprovechamiento de 6,577 hectáreas, con el objetivo de fomentar la siembra, pero sólo se concretaron beneficios a nivel individual y producción de autoconsumo, con una reserva muy limitada para la comercialización.

En 1998, se aumentó la inversión destinada al desarrollo de actividades de agricultura y, al mismo tiempo, el gobierno participó en conjunto con productores, para propiciar por conducto de la SAGAR, la creación de empleos temporales. Estas acciones sólo se realizan en temporadas de siembra y de manera muy limitada; no permiten el desarrollo individual del productor, que tiene que estar a expensas del gobierno y de la aplicación de este tipo de programas.

En 1999, destaca el interés del gobierno municipal por realizar siete proyectos productivos y dos de fomento a la productividad, con el propósito de consolidar la producción a mayor escala, lo que a su vez, permitiría fomentar el comercio entre las comunidades. El municipio de Chilpancingo demanda acciones inmediatas para lograr un desarrollo económico equilibrado, ya que este sector refleja un gran retraso en la productividad, teniendo como consecuencia la no satisfacción de productos básicos de consumo para la población, que en su mayoría radica en la cabecera municipal.

La infraestructura caminera aparte de no ser suficientes enfrenta serios problemas de circulación, sobre todo en temporada de lluvias, formándose cuellos de botella, para el abasto de productos básicos hacia las comunidades y la respectiva comercialización de sus cosechas. Las obras para caminos rurales, son de gran

importancia para el municipio, porque estas permiten el intercambio comercial –entre otros aspectos- entre las mismas comunidades, entre las comunidades y el municipio, o incluso, entre las comunidades y otros municipios cercanos. Durante el trienio 1996-1999, se realizaron obras de rehabilitación de caminos rurales, pero no se concretaron proyectos para construir nuevas vías alternas de comunicación. La inversión en este rubro, disminuyó en 1998 y 1999, comparado con la que hubo en 1997.

La infraestructura comercial presenta deficiencias tanto en la comercialización de productos agrícolas, pecuarios e incluso artesanales, como en la distribución y abasto de los artículos básicos de consumo generalizado, ya que se advierte un proceso de intermediación innecesaria, que multiplica el costo de los productos en detrimento de los ingresos de productores y consumidores. Por ello, se busca garantizar a la población el abasto suficiente y oportuno de productos básicos a precios accesibles y fomentar la participación de los comerciantes, instituciones crediticias e iniciativa privada en la construcción y ampliación de la infraestructura para el abasto popular.

El comercio es la actividad que ocupa a una gran parte de la población y tiene una importancia fundamental para la supervivencia en las colonias. Es un sector que por sus deficiencias actuales, requiere ser rescatado y, con sus propios agentes económicos, impulsar su desarrollo mediante el abasto de las zonas rurales del municipio y las regiones cercanas que interactúen como una gran red. Es necesaria la comercialización de productos de origen local, así como el establecimiento de nuevos comercios que incrementen la competencia con base en la variedad, calidad y precio de productos y bienes de consumo, a fin de potenciar esta rama económica en beneficio de la población consumidora y elevar así los ingresos fiscales.

En 1997, el municipio recibió un fuerte impulso en el área comercial, al concretarse la instalación de la primera tienda departamental, lo que generó gran cantidad de empleos directos e indirectos. También propició un mercado con mayor competencia y el equilibrio de precios, al contrarrestar el monopolio que existía de los

comerciantes locales, que vendían los productos al precio que querían, ya que la gente no tenía alternativas para surtir su despensa. La instalación de esta tienda también permitió la entrada de capitales y la posibilidad de abrir más empresas de este tipo, ya que se ha comprobado que si son redituables. La población del municipio de Chilpancingo tiene así más alternativas para adquirir sus productos básicos.

La industria, por su parte, todavía se realiza a pequeña escala, necesita de mayor inversión de capital en el área. En 1998, se construyó una planta homogeneizadora de mezcal, lo que ha permitido que los pequeños productores de este insumo, puedan comercializar sus productos y recibir mayores retribuciones por la venta del mismo y ampliar su producción. Sin embargo, la empresa es muy pequeña y cae en el riesgo de monopolizarse, ya que es la única en el municipio, por lo que los productores tienen que buscar otras alternativas de venta.

En la industria y la agroindustria, la propensión del empresario al trabajo individual; el poco interés por realizar actividades de manera colectiva; la escasa cultura tecnológica; la carencia de personal calificado; la mínima participación en los programas institucionales de capacitación y la incapacidad para acceder a créditos por la falta de garantías, obliga a fortalecer el crecimiento industrial mediante cambios cualitativos en las formas de comprar, producir, comercializar, a efecto de incrementar su presencia en los mercados internos y externos.

La actividad industrial es incipiente en el municipio, inclusive más que en el resto del Estado. Se conforma de pequeños establecimientos micro industriales cuya aportación a la economía local es poco significativa, ya que en su mayoría están dedicados a la producción de manufactura en baja escala, generando empleos que sólo representan el 8% de la población ocupada en el municipio.

El sector turismo no ha desarrollado hasta el momento su potencial, debido por un lado a que se carece de la infraestructura básica necesaria y por otra parte, a la falta de coordinación de programas, acciones dispersas, así como desarticulación de esfuerzos, tanto de las dependencias como de la iniciativa privada. Sin embargo,

existe un gran potencial para su desarrollo. El problema principal radica en la falta de promoción y apoyos financieros para intensificarla y convertirla en una fuente de empleo segura y bien remunerada. Esto contribuye a que la participación del sector turístico en la generación de la riqueza en el municipio sea sumamente baja.

El número de turistas en el municipio es muy mínimo o casi nulo. El tránsito actual de turistas rinde pocos ingresos, puesto que la mayoría permanecen en la ciudad sólo por unas horas. Para revertir esta situación, hay que fortalecer la infraestructura turística existente, que incremente de forma sustancial el flujo de turismo en la región, dejando una derrama económica que beneficie a la totalidad de los participantes en este importante sector económico.

Con las reformas que se efectuaron al artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, los ayuntamientos municipales del país dieron un paso trascendental para reafirmar su autonomía, al adquirir la responsabilidad de la prestación de los Servicios Públicos Municipales elementales para la comunidad, hecho que les inyectó mayor capacidad para atender de manera más directa y oportuna la demanda social.

No obstante, la mayoría de los municipios no han logrado consolidarse, como es el caso de Chilpancingo, debido a que no cuentan con la suficiente capacidad económica para convertirse en el eje motriz de su desarrollo, no únicamente local sino también regional y estatal, como lo tipifican los preceptos básicos de planeación. El intento de regular el proceso implica un reto, ya que las normas urbanas son constantemente ignoradas, traduciéndose en un considerable índice de falta de pagos de los servicios públicos que brinda el Ayuntamiento.

En lo que respecta a la infraestructura de servicios públicos, se tiene que la ciudad padece de la escasez de agua, resultando las colonias que se ubican en la parte alta, las más afectadas. Este es uno de los problemas más importantes que afecta directamente a la ciudadanía y es uno de los principales reclamos, por el impacto que tiene en la salud y en la vida misma.

El sistema de agua potable no es suficiente para satisfacer la demanda y en muchas colonias no hay ningún abastecimiento. El servicio resulta insuficiente conforme crece la demanda del mismo; la carencia de infraestructura se debe principalmente al anárquico crecimiento urbano y a lo accidentado del terreno donde se localizan colonias y asentamientos humanos de nueva creación. En 1997, se observa un gran apoyo para las obras de potabilización, por parte del Gobierno Federal, sobre todo en la adquisición de equipo. En 1998, se trabajó principalmente en la ampliación de la cobertura de líneas de conducción. El año de 1999, destaca por el hecho de lograr una estabilidad financiera, eliminando adeudos de otras administraciones, dejando un superávit de ingresos, al organismo administrador de este servicio, CAPACH (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Chilpancingo).

A pesar de estos avances, el servicio del agua potable, continúa siendo uno de los grandes problemas del municipio. Por este motivo, el gobierno municipal de este trienio (1996-1999), en su último año de gestión, intentó privatizar el servicio, con el propósito de que la inversión privada aportara capital para que este servicio mejorara, pero este proyecto no fue aprobado por el Congreso del Estado. Entre las acciones básicas que demanda esta área, están: mejorar el funcionamiento operativo y financiero de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado; mejorar el abasto y la calidad del agua, además de combatir el déficit ya existente y, finalmente, el desazolve del sistema de drenaje y alcantarillado pluvial y sanitario.

Otro de los servicios de los que se carece en algunas colonias de la periferia y poblados del área rural es el de la red de drenaje sanitario. Su estado actual es regular, presentándose los problemas en temporada de lluvias por el arrastre de basura y material suelto, azolvando las redes y las propias canaletas cuyos diámetros no son suficientes por lo obsoleto del equipo que no ha sido rehabilitado. No se cuenta con un sistema para el control, manejo y tratamiento de aguas residuales, por lo que las descargas van a dar tanto a las barrancas como al Río Huacapa, trayendo consigo infecciones entre la población, malos olores y el deterioro constante de los sistemas ecológicos de la parte sur de la ciudad principalmente.

La recolección de desechos sólidos, considerando la ubicación de las colonias en lomeríos, laderas y cauces de barrancas de difícil acceso, impide la prestación eficiente de este servicio, propiciando de manera involuntaria la creación de tiraderos clandestinos en terrenos baldíos o cauces de barrancas. Es de reconocer que la insuficiencia de este servicio se debe a las malas condiciones del parque vehicular y a la insuficiencia de éste para su optimización.

Cabe mencionar el deficiente alumbrado público, lo que hace indispensable un eficiente programa de mantenimiento y rehabilitación. La participación ciudadana en el cuidado y denuncias sobre este servicio es primordial para el avance en esta área, ya que el vandalismo hace de las suyas destruyendo luminarias en las colonias donde la seguridad pública es escasa. El alumbrado público es factor determinante para reducir los índices de delincuencia y favorecer la seguridad pública.

La red de comunicación presenta serios problemas de continuidad que no permiten estructurar un sistema local de comunicación interna a nivel ciudad. En el sector poniente, esta situación se evidencia más debido a la conformación topográfica que ha dificultado la construcción de vialidades en el sentido norte-sur. El estado físico de las vialidades presenta grados de deficiencia muy altos. Por un lado las vías primarias y locales que se encuentran pavimentadas están en muy mal estado; y por el otro, sólo el 60% de la red vial se ha pavimentado, el resto de la misma está conformado por terracería.

En cuanto al transporte urbano, se registran severos congestionamientos viales, debido a que gran parte de la flota vehicular tiene una inadecuada ubicación de paradas colectivas que se concentran en unas cuantas rutas y confluyen en puntos no estratégicos. La reglamentación del servicio de taxis y combis urge ser regularizada ya que el servicio se presta en forma arbitraria, principalmente el servicio foráneo, porque no cuenta con los requerimientos mínimos que marcan las normas de equipamiento urbano. Tampoco existe orden en cuanto a un horario debidamente establecido para mejor atención de los usuarios.

Este problema se manifiesta sobre todo en horas pico, en especial en la zona centro y sur de la ciudad, donde se ubica la mayoría de los centros de trabajo, situación que se agrava por la insuficiencia de espacios para estacionamiento. Otro factor que se debe considerar en este problema es el no acatamiento del Reglamento de Tránsito, ya que frecuentemente los vehículos son estacionados en doble fila. Asimismo la totalidad de las rutas de transporte urbano inciden negativamente en la vialidad, debido a que las paradas de ascenso y descenso de pasaje, las realizan en el centro de la ciudad y sin ningún ordenamiento.

Los centros de abasto también presentan deficiencia en la provisión de productos de primera necesidad a la sociedad, ya que lo que se produce en el municipio no es suficiente para abastecer a la sociedad y tienen que traer los productos de otras entidades. Este problema se agrava en las comunidades rurales, en donde las vías de comunicación y transporte dificultan la llegada de productos alimenticios básicos.

El rastro de la ciudad presenta serios problemas, entre ellos la falta de equipo operativo, que afecta el funcionamiento del mismo; la carencia de servicios tales como el del agua, cámara frigorífica y servicio de transporte propio. Se agrega la falta de coordinación entre las autoridades municipales, introductores y tablajeros teniendo como resultado la ineficiencia del rastro, dando margen a la creación de rastros clandestinos en la ciudad que ponen en riesgo la salud de la población.

La seguridad pública se ha visto deteriorada en los últimos años. La intranquilidad generada en la ciudad, en los caminos y zonas rurales, demanda una acción integral en donde participe activamente la ciudadanía, se amplíen los servicios de vigilancia y se fortalezcan los procesos de impartición de justicia de los organismos competentes. A diario se cometen ilícitos que perturban la tranquilidad social.

Este problema que violenta el estado de derecho, no es un fenómeno espontáneo, sino por encima de todo, es el producto de una sociedad caracterizada por la desigualdad y la exclusión social. El alto índice delictivo ha tenido, además, un impacto negativo en la economía de quienes se ven afectados por estos ilícitos.

Debido al constante crecimiento de la población, la inseguridad pública se ha acrecentado, sobre todo en colonias de la periferia, cuya característica principal es la pobreza. La cantidad de elementos policíacos y el equipo con que se cuenta para combatir la delincuencia, si se compara con el número de habitantes, no es suficiente para cubrir la demanda de seguridad de la población. Se requiere aumentar el equipo, capacitación e implementar las estrategias para el combate a la delincuencia.

El crecimiento poblacional, aunado a la baja capacidad económica de la mayoría de la población origina la aparición de múltiples colonias populares que no cuentan con una regularización u ordenación adecuada. A estas colonias, por su misma falta de planeación y ubicación en zonas accesibles, resulta muy caro llevarles servicios urbanos y construirles la infraestructura necesaria para prestarles los servicios públicos indispensables.

La insuficiencia de servicios públicos es consecuencia de la escasez de recursos financieros, materiales y humanos, lo que induce a limitantes en la distribución de agua potable, alumbrado público, drenaje, alcantarillado, vías de comunicación, parques y jardines principalmente. Se hace mención especial de éstos servicios porque la correcta ejecución de ellos realza la imagen urbana. Por tanto, se debe eficientar la capacidad del gobierno para prestar los servicios públicos, optimizar las políticas de administración de la infraestructura instalada, para dar acceso a los núcleos poblacionales de las áreas urbana y rural a los beneficios que permitan su integración al desarrollo municipal.

Chilpancingo, como cabecera municipal y capital del Estado, registra una intensa actividad política. Es preciso implementar una estrategia de coordinación con los gobiernos estatal y federal; de concertación e inducción con los sectores social y

privado, de tal modo que se avance con soluciones viables a los retos que enfrentan los habitantes. El desarrollo político municipal es uno de los elementos básicos para lograr singulares avances que se reflejen en los demás aspectos del gobierno municipal, como lo es el económico, administrativo y social.

Otro aspecto sustancial consiste en la casi nula participación política de los chilpancinguenses, teniendo como secuela el debilitamiento de sus grupos sociales, elemento fundamental en la consolidación de una cultura democrática, quienes, al no involucrarse en las actividades gubernamentales, dejan un vacío entre la sociedad y las autoridades municipales. En ejercicio de sus derechos, las organizaciones de los distintos sectores deben reclamar una mayor participación en los actos que corresponden al ayuntamiento, en la conducción del desarrollo económico y social. Estos actos deberán estar siempre cuidados por el ayuntamiento con la finalidad de atender los intereses de la ciudadanía, tratando de asegurar que exista en los foros respectivos una representación adecuada de los más afectados.

Otro foco de atención que últimamente se ha visto incrementado, es el que representan las múltiples organizaciones y líderes que han surgido en los últimos años, quienes dificultan y/o impiden la gestión y respuesta ordenada y debidamente jerarquizada; se responden más a intereses políticos personales o de pequeños grupos, dejando a un lado las verdaderas necesidades sociales. Como consecuencia, el gobierno pierde credibilidad en sus acciones.

En el aspecto político no se cuenta con los instrumentos necesarios para hacer efectiva la autonomía económica ni la autonomía política; lo primero por el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y lo segundo porque el propio proceso histórico impuso una política centralizadora que determinó una relación de subordinación en a otros dos órdenes de gobierno -estatal y federal-. El federalismo aún adolece las relaciones administrativas y presupuestales del gobierno con el estatal y de éste con los municipios; además, es indispensable mejorar la coordinación existente entre las instancias federales, estatales y municipales.

Existe en el municipio una capacidad muy limitada para generar recursos propios y, por tanto, para financiar su desarrollo. La mecánica de transferencia utilizada para la asignación de estos recursos enfrenta grandes problemas para la ejecución eficaz de este recurso porque no cuenta con la oportuna asignación y disposición de recursos para concretar los proyectos de desarrollo o incluso no son utilizados en el área correspondiente. La evasión de impuestos y pago de servicios inciden en menores beneficios para los contribuyentes cumplidos.

El financiamiento del desarrollo municipal es un reto de largo plazo, en donde la identificación de las fuentes de inversión y los fondos, requieren la participación de todos los sectores económicos, las organizaciones sociales y el concurso de los gobiernos Municipal, Estatal y Federal. El desarrollo técnico de la Hacienda Pública Municipal requiere una evaluación y adecuación constante para balancear con justicia social la capacidad económica de la población contra las urgentes demandas de servicios y obras que exige el crecimiento.

En el área de finanzas, el gobierno del trienio 1996-1999 se desempeñó así: en 1997, los ingresos propios equivalieron prácticamente a los ajenos; el gasto de este año, se ejerció en su mayoría en función de la administración municipal. Casi no hubo gastos de inversión en el presupuesto ejercido en este año. En 1998, el ingreso ajeno aumentó en consideración con el apoyo recibido el año anterior; este mismo aumento, permitió que se ejerciera mayor gasto en el rubro de inversión. En 1999, se observó un visible aumento en los ingresos externos, por parte del gobierno federal; por el contrario, el ingreso interno fue menor en comparación con el de los dos años anteriores –1997 y 1998-. En cuanto a los egresos realizados en 1999, el gasto corriente y el de inversión, se ejerció casi en partes iguales; hubo mucho mayor inversión en infraestructura y en obras públicas. VER ANEXO II

El dinamismo con el que ha evolucionado la sociedad en los últimos años en lo referente al crecimiento poblacional y su concentración en los centros urbanos de infraestructura social, de servicios públicos y sobre todo de trámites administrativos

más expeditos, exige una administración pública más eficiente, con trámites de control más eficaces en la toma de decisiones. El fortalecimiento de la administración municipal es un elemento fundamental para la eficiencia en la prestación de los servicios que atañen al municipio.

La Administración Pública del municipio enfrenta carencia de recursos presupuestales, su estructura requiere de una modernización que acerque los servicios públicos a la población, de manera que se acorte el hueco existente en la relación gobierno y sociedad. Es necesario renovar la ética de trabajo y servicio en todos los trabajadores al servicio del municipio, complementándola con un sistema de formación y capacitación permanente que inhiba conductas deshonestas. Las leyes que rigen la administración pública necesitan actualizarse para un adecuado y eficaz desempeño de las diversas dependencias que atienden a la ciudadanía.

El inadecuado ejercicio de la administración y de las autoridades municipales en los organismos de gobierno, limita la realización de los anteriores objetivos, debido entre otras causas a la corrupción de funcionarios públicos que no se apegan estrictamente a lo establecido en las leyes, ni se sanciona debidamente las desviaciones de poder.

El ayuntamiento no cuenta con un sistema actualizado, lo que propicia que ciertos tramites burocráticos impidan el desempeño eficiente del gobierno municipal, en su relación con la ciudadanía. La centralización de funciones y de toma de decisiones es un problema que subsiste en detrimento de la capacidad del municipio como institución política básica que impulse la participación de la sociedad en las tareas públicas.

La modernización del área administrativa, implica atender los requerimientos de infraestructura económica y social ayuntamiento para hacerlo más eficiente; la adecuación y modernización organizativa de áreas específicas, tales como la estructura orgánica; el equilibrio de las finanzas públicas y la conversión de la

comunicación institucional, en un medio eficaz y transparente para el diálogo permanente entre gobierno y sociedad.

Uno de los problemas más frecuentes en los gobiernos municipales, radica en que la mayoría de los funcionarios públicos son improvisados. El presidente municipal integra su equipo de trabajo sin consideraciones sobre la posibilidad administrativa de sus colaboradores, abocándose, para escoger a sus colaboradores, en los compromisos políticos adquiridos durante su campaña. Esto hace que (sobre todo en municipio pequeños o pobres, de estados débiles social, política o económicamente, como es el caso de Chilpancingo) exista una carencia total de administración, pues ésta debe tener como fundamento el uso socialmente eficiente de los escasos recursos para mejorar las condiciones de vida de la población.

Los planteamientos anteriormente citados se deben a limitaciones que en su conjunto impiden el progreso del municipio. Entre ellas están: el poco fortalecimiento municipal; la falta de profesionalización, capacitación administrativa y el casi nulo mejoramiento técnico; la centralización de programas gubernamentales; la inexistencia de un sistema de caminos entre el municipio y sus localidades; la incorrecta canalización del presupuesto que destina el municipio a sus localidades y la poca participación de la ciudadanía en los problemas que atañen al municipio. Por lo cual, no se promueve el desarrollo del municipio de Chilpancingo ni su integración al progreso de México.

6.PROPUUESTAS PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

El progreso de un municipio se consolida cuando se le proporcionan las herramientas necesarias para trabajar, entre ellas, recursos para que se utilicen de acuerdo con sus necesidades más prioritarias. Hay que evitar los trámites burocráticos y proporcionar a la ciudadanía los conocimientos teórico-prácticos que les permitan hacer un uso óptimo de los recursos con que ya cuentan, sean éstos naturales, de ubicación geográfica o tecnológicos (en caso de contar con algún tipo de tecnología).

Esto permite que los habitantes del municipio lleven al cabo sus proyectos, además, al participar directamente contribuyen en la elaboración de los mismos, dando como resultado la promoción de su desarrollo social, político y económico, disminuyendo así el alto grado de atraso y pobreza en que viven.

Esta nueva forma de desarrollo local, se interpreta como la manifestación más concreta para promover el progreso en diferentes espacios sociales, teniendo como eje y punto de arranque la autonomía de la instancia municipal. Concibiendo al ayuntamiento como el más cercano a la comunidad, como la organización político-administrativa más próxima a la base social y por ello mismo, como el ámbito que mejor puede y debe comprender, diagnosticar y programar las acciones adecuadas a la problemática local.

El fortalecimiento del sistema municipal debe ser consecuencia de las transformaciones políticas que vive el país, como producto de una cultura política nueva, que replantea los términos de relación entre autoridades y sociedad, entre

sociedad y partidos políticos y entre estructuras tradicionales frente a instituciones de gobierno.

Este trabajo propone, a partir de ciertos lineamientos, establecer una nueva estrategia de trabajo, que ataque los principales problemas a que se enfrenta un municipio, a través de una reestructuración en su aparato administrativo. Esta reestructuración le permitirá al municipio mejorar la composición y servicios con los que cuenta y al mismo tiempo proporcionar mejores servicios a la ciudadanía, y finalmente aprovechar de la mejor manera los apoyos -sean federales o estatales- que se le brinden.

El gobierno en conjunción con la sociedad civil, debe realizar una planeación consciente de los requerimientos primordiales del municipio; que establezca mecanismos que ordenen el crecimiento con justicia y equidad; que busque cambios en el desarrollo económico y social, que sirvan de base para el impulso y promoción de procesos organizativos; como guía de análisis y conformación de proyectos integrales, con el objeto de satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad.

Supone una profunda reforma de las instituciones políticas a fin de que la vigencia del estado de derecho y la construcción de una gobernabilidad democrática, generen condiciones para el desarrollo económico y social del municipio. Requiere además de identificar las condiciones de competitividad de las principales actividades de la economía estatal y aplicar políticas que incentiven la producción.

Estas alternativas permiten actuar con eficiencia en la economía municipal, para superar las limitaciones derivadas de una insuficiente infraestructura, y aumentar la calidad de los insumos y de los mercados regionales distorsionados, que derivan en un desarrollo económico desigual al interior de los sectores y las regiones. El crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de bienestar también se logran cuando existe estabilidad política y paz social, propiciadas por la plena vigencia del estado de derecho y por la capacidad del gobierno para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad.

Con este proyecto se impulsa el progreso no sólo del municipio de Chilpancingo, sino del estado en general, lo que incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; además, mejora la calidad de vida de sus habitantes. Por otra parte, reposiciona al municipio y a la entidad en el conjunto nacional, de manera que su contribución al desarrollo del país se diversifique e incremente.

La solución de gran parte de los problemas que envuelven al municipio, radica en modernizar las áreas organizativas, administrativas y técnicas en el propio municipio, para que puedan asumir las nuevas tareas con mayor capacidad, de lo contrario podría ser contraproducente descentralizar mayores facultades y ahogar las posibilidades reales de éste orden de gobierno.

Por las características políticas, económicas y sociales que se generan en la capital del estado, la ciudad de Chilpancingo ofrece un gran potencial de crecimiento y puede convertirse en un importante polo de desarrollo regional al brindar servicios, además, a diversos municipios de la región centro. Esto se dará, en la medida en que se diseñen y apliquen políticas urbanas, vinculadas con estrategias económico-regionales que potencien los recursos y las vocaciones productivas locales, cuyo objetivo sea el logro de un efecto multiplicador en éstas.

La prioridad de las autoridades, debe centrarse en romper el círculo vicioso del atraso y sentar las bases para un desarrollo sustentable de largo plazo. Si bien, no es posible eliminar a corto plazo la pobreza, habrá que dar los pasos necesarios para ello. Hay que diseñar una nueva estrategia de desarrollo que permita en el mediano y largo plazo construir una sociedad más justa, libre, soberana y democrática en el municipio de Chilpancingo.

Esta reorganización implica la ejecución de los siguientes puntos estratégicos:

1) FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

El desarrollo económico, político y social en todos los niveles de gobierno, se sustenta en la planeación democrática, instrumento que hace posible la responsabilidad compartida de las tareas públicas entre el gobierno y la comunidad, con el propósito de racionalizar eficazmente los recursos públicos. La planeación municipal es un mecanismo indispensable para conducir las tareas del desarrollo, así como un factor básico para la adecuada toma de decisiones. El fortalecimiento de la planeación municipal contempla la coordinación de esfuerzos y recursos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), a fin de evitar duplicidades y desviaciones, así como la concertación de acciones con los sectores privados y con la comunidad misma.

Al convertir al municipio en un ente planeador de sus acciones, se eliminan algunas de las debilidades más fuertes dentro de un órgano administrativo, las cuales son resultado de la inexistencia de una cultura de planeación. El establecimiento de proyectos de impacto social, con base en un diagnóstico preciso de las condiciones sociales municipales permite construir metas concretas y medibles en el tiempo, y en las cuales se puede determinar los rezagos existentes y como proceder para la cobertura de los mismos. Ello implica la búsqueda de programas y proyectos que en realidad se necesiten, no obsoletos, y que atiendan las verdaderas prioridades de la población.

Hay que considerar la demanda popular como elemento básico en la conformación e instrumentación de los Planes de Desarrollo Municipal, así como en la formulación de los Programas Operativos Anuales y revisar los instrumentos jurídicos que regulan la administración municipal y proponer las reformas convenientes ante las

instancias legales correspondientes para ejercer un programa de planeación apegado a la ley.

La finalidad del sistema municipal de planeación es buscar objetivos precisos para fortalecer el desarrollo integral de Chilpancingo y fomentar la participación social para señalar necesidades prioritarias. La planeación democrática, como sistema normativo de corresponsabilidad compartida entre comunidad y gobierno, define precisamente el grado de compromiso que los sectores público y social han contraído en el proceso de planeación, ejecución y evaluación de los programas que se han concebido para impulsar el desarrollo municipal.

El municipio de Chilpancingo, para poder consolidar su desarrollo, (especialmente en el área económica, lo cual serviría de base para impulsar el área social) requiere de planear conscientemente proyectos específicos para promover la comercialización de la agricultura, apicultura, silvicultura y minería –entre otros-.

Estas, son las fuentes de riqueza del municipio, y al no planearse proyectos encaminados a la debida explotación de estos productos, solo sirven en su mayoría para autoconsumo, o comercio en pequeña escala dentro del municipio y algunas comunidades cercanas. La creación de pequeñas industrias, permite la comercialización de los productos, generación de empleos y, por tanto, ingresos que repercuten no sólo en los comerciantes, sino también en el progreso del municipio.

2)DESCENTRALIZACIÓN SELECTIVA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

En la medida en que se fortalezcan los ayuntamientos, el gobierno del estado de Guerrero debe hacer un esfuerzo para descentralizar mayores facultades y recursos. Estas acciones se pueden realizar mediante la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno, conjugada con la concertación de acciones con los sectores privado y social, a través de una política diferenciada que reconozca las capacidades de cada municipio y que éstos a su vez, reconozcan las

capacidades de sus localidades para ejecutar los programas, redundando en un beneficio real para sus habitantes.

En Chilpancingo, se ha notado una gran dependencia hacia el gobierno estatal, debido, entre otras causas, a que en esta cabecera se encuentran conviviendo tanto el gobierno del Estado, como el ayuntamiento municipal. Los funcionarios públicos municipales, deben hacer un esfuerzo por separar estos dos ámbitos de gobierno y tomar riendas de sus propias responsabilidades, sobre todo en la ejecución de obras y proyectos, las cuales no se pueden ejecutar en su mayoría, sino es en conjunto con la acción del gobierno estatal. Los integrantes del ayuntamiento deben evitar la concentración de responsabilidades en la cabecera municipal y permitir que las comunidades ejerzan los recursos que se las dan, de acuerdo con sus necesidades.

La dependencia de las finanzas públicas estatales y municipales, de las aportaciones, participaciones y transferencias federales debe reducirse mediante un incremento de la captación tributaria local sin distinción de rangos; el gobierno municipal debe buscar otras fuentes alternativas de ingreso para realizar sus proyectos. También hay que establecer políticas para alentar las inversiones y creación de empresas, con la finalidad de elevar los niveles de empleo.

3)CORRECTA CANALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO QUE DESTINA EL MUNICIPIO A SUS LOCALIDADES

La racionalización, transparencia y honestidad en el manejo del gasto público, debe hacerse a través de un mayor control del presupuesto que se canaliza a las localidades, al mismo tiempo, que se haga un uso eficaz y eficiente del mismo; también hacer las respectivas evaluaciones y comprobación de las acciones que se realizan con el presupuesto canalizado, a fin de evitar la corrupción, el mal manejo de dinero, además de que se evitarían los gastos innecesarios.

Hay que optimizar el uso de los recursos económicos, materiales y financieros que se destinen al municipio por los tres niveles de gobierno, así como de los propios que se dispongan. Se busca también canalizar los recursos selectivamente entre las localidades, orientando la inversión pública hacia los núcleos de población más desprotegidos para equilibrar el desarrollo local, e impulsar la productividad de las actividades económicas con mayores recursos potenciales y disminuir así la presión social en la cabecera municipal. Para la correcta distribución de recursos, hay que tomar en cuenta factores tales como el número de habitantes, el nivel de pobreza y de ingreso, entre otros.

La creciente presión demográfica de la cabecera municipal, es resultado de la pobreza que existe en las localidades; los campesinos, al no encontrar fuentes de empleo, ni la forma de comercializar sus productos y generar ingresos que les permitan subsistir, emigran hacia Chilpancingo, en busca de mejores oportunidades.

La canalización de recursos hacia estas localidades, y la creación de proyectos económicos encaminados a la comercialización de los productos generados en cada localidad, contribuye a mejorar las posibilidades productivas y sociales de las mismas.

4)UN SISTEMA DE COMUNICACIÓN INTEGRADO -AMPLIACIÓN DE CAMINOS RURALES ENTRE LOCALIDADES-

Esto, enfocado principalmente a la mejora de la descentralización de responsabilidades del ayuntamiento hacia sus comunidades, procurando que cada localidad que integra el municipio esté lo suficientemente bien comunicada para que se le puedan hacer llegar los recursos necesarios para realizar sus actividades. La ampliación de caminos, facilita el intercambio comercial entre comunidades y la atención del gobierno hacia éstas, ya que se les pueden hacer llegar más servicios de salud, educación, asistencia social, entre otros.

Este sistema de intercomunicación permite que localidades cercanas entre sí estén en contacto continuo y se apoyen mutuamente, sin tener que recurrir a la cabecera municipal; para ello es necesario hacer un estudio de la red de caminos con los que ya se cuenta y planear la construcción de los caminos que más se necesiten, con base en un análisis previo de los recursos con que cuenta cada comunidad y como podrían apoyarse entre ellas.

5) PROFESIONALIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA

Al crearse un programa permanente de capacitación en todos los niveles para mejorar las capacidades de los servidores públicos y de los trabajadores en general, en materia de planeación, ejecución y evaluación, se promueve el desarrollo institucional, así como la capacidad de los municipios para financiar, planear, implementar y operar sus inversiones.

La actualización de la estructura administrativa operativa y funcional del Ayuntamiento, dando pauta a la modernización de la estructura social mediante la introducción de los avances tecnológicos existentes, permite innovar procesos y mejorar bajo un ambiente competitivo las capacidades productivas territoriales.

El municipio de Chilpancingo, cuenta con grandes fuentes de riquezas, tales como la producción de miel, de mezcal, entre otras. Con la introducción de empresas y la respectiva tecnología que exploten los productos que genera el municipio, se crean bases para la consolidación de un municipio fructífero, capaz de hacer frente a otros problemas, sobre todo, los sociales.

6)COMBATIR EL REZAGO EDUCATIVO

Al elevar el nivel y calidad de la educación en la cabecera municipal y en cada una de sus localidades, se brinda a la población mayores oportunidades de aspirar a un mejor status de vida, ya que al aumentar sus conocimientos generales podrán entender mejor lo que sucede en la vida social, política y económica no sólo de su municipio, sino también de su estado y su país. Podrán además, participar más ampliamente en las actividades que en general se realicen en su comuna y recibir los beneficios de dichas actividades.

Además de la construcción de escuelas –en todos los niveles-, también hay que crear programas de estímulos para los maestros y evitar que se politicen los apoyos a las escuelas. Crear un programa de becas que permita a los alumnos de nivel medio superior y superior terminar sus estudios, ya que la mayoría de ellos, tienen que abandonar sus escuelas, porque no cuentan con los recursos necesarios para comprar sus libros, pagar su vivienda y alimentación o porque tienen que contribuir al gasto económico de sus familias.

Ante la creciente demanda de educación que afronta el municipio de Chilpancingo, sería de gran beneficio establecer más instituciones de educación, sobre todo aquellas encaminadas a los estudios de nivel superior, para que la juventud tenga mayores alternativas de preparación.

La falta de educación, el analfabetismo, impide que muchos ciudadanos puedan encontrar empleo, generando grandes focos de pobreza y delincuencia. Esta parte de la población, es aquella que más se encuentra apartada de la vida social y política del municipio.

7) FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El fomento de la participación ciudadana permite que la población pueda conocer las actividades que realiza el gobierno en sus tres ámbitos -federal, estatal y municipal-. Esto les brinda al mismo tiempo la oportunidad de conocer los programas y proyectos a elaborarse, opinar sobre cuales son los que más necesitan y verificar que estos proyectos se lleven al cabo, mediante la difusión transparente y constante de avances de las acciones que se realizan en el municipio.

Incluye la apertura de nuevos cauces en materia de difusión de la actividad gubernamental, así como el permanente y constante diálogo y concertación a través de los canales de comunicación existentes en el municipio de Chilpancingo, con un enfoque preponderante en dos directrices: de gobierno a pueblo y viceversa. Asimismo, permite a la sociedad pedir la resolución de las demandas sociales prioritarias para la elevación de los niveles de vida y bienestar.

Es preciso dar mayor difusión a la ciudadanía de los derechos y obligaciones que la ley les confiere, ya que la gran mayoría de los habitantes del municipio, sobre todo en las localidades, ignoran casi totalmente los beneficios que legalmente les corresponden. La evolución de los medios de comunicación ha generado mayor conciencia en la sociedad, haciéndola más participativa, más crítica, y con una idea más concreta en sus exigencias de justicia y equilibrio social.

Esta dinámica, por su perspectiva creciente, requiere de la implantación de nuevas alternativas y mecanismos que permitan conocer más ampliamente que piensa el pueblo de sus gobernantes, cuales son los principales problemas que enfrentan al realizar sus trámites administrativos y que sugieren o recomiendan para eficientar la labor administrativa del Ayuntamiento de Chilpancingo.

Por otra parte, en cuanto a la inversión del gobierno en obras de infraestructura o instalación de servicios públicos en las colonias o comunidades, se debe buscar el apoyo de la comuna a través de mano de obra, lo que genera al mismo tiempo, fuentes de empleo para los mismos. Cuando se suman esfuerzos de las autoridades del municipio y la población, se alcanzan mejores resultados y más metas; además, la comunidad se identifica con sus obras y las cuida mejor; los costos de las obras y acciones se reducen y el gobierno municipal gana confianza y apoyo de la sociedad.

8)SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El sistema fiscal de captación de ingresos propios, requieren de una urgente actualización y de la gestión de mayores montos de recursos provenientes de la Federación y el Estado; para ello, habría que realizar un estudio analítico de los mecanismos actuales de recaudación y buscar nuevas alternativas, para estimular la situación financiera del municipio de Chilpancingo hacia niveles óptimos.

Este aspecto contempla diversas acciones tales como la capacitación del personal hacendario municipal, con el objeto de eficientar la labor recaudatoria; la racionalización del gasto público; equilibrar el ingreso y el gasto; evitar el endeudamiento innecesario, procurando que cuando se requiera, sea complementario a los ingresos fiscales; garantizar la escrupulosa transparencia y honradez en el manejo de las finanzas municipales; difundir a la ciudadanía el origen y destino de los recursos fiscales; instrumentar nuevos mecanismos de evaluación, control, fiscalización y perfeccionar los existentes; finalmente, redoblar la inspección y vigilancia fiscal para el correcto cumplimiento de los contribuyentes para agilizar las labores de recaudación.

Las estrategias que se definen, procuran un marco de identidad favorable que coadyuva en la superación de las necesidades del entorno económico, político y social privativo del municipio. Utilizándolas como instrumento básico de la planeación municipal, permiten sentar las bases de la coordinación de esfuerzos entre el Estado y el Municipio. Influyen en el proceso de descentralización de la federación al Estado y de éste al municipio, para que avance en su consolidación como el medio más efectivo para mejorar la democracia participativa, tendiente a eficientar la respuesta a la demanda social.

Permiten también reafirmar la autonomía del municipio, imprimiendo mayor correspondencia del gobierno municipal a la ciudadanía en sus demandas, para consolidar el bienestar económico y social, propiciando el mejoramiento en la prestación de los servicios y dando vigencia a los mecanismos de concertación encaminados al mejoramiento de las relaciones entre gobierno y sociedad.

No se puede hablar de embellecimiento de la ciudad, cuando hay gente que no tiene donde vivir, ni se puede hablar de generación de empleos, cuando no se tiene la preparación para desempeñarlos. Tampoco se puede siempre subsidiar a las comunidades, porque no se cuenta constantemente con un recurso para hacerlo. Por ello, propongo que el gobierno municipal resuelva problemas de origen, para así poder sentar las bases para el desarrollo, y, establecer una estrategia para combatir los problemas externos.

La educación, capacitación, la planeación de proyectos, la participación ciudadana son elementos básicos para que el municipio progrese. Una sociedad y un gobierno debidamente capacitados, prevén y aplican mejores estrategias de trabajo para atender las demandas más apremiantes; se encuentran también mejor preparados para afrontar los nuevos retos que se presentan día con día, en una sociedad cada vez más necesitada de un gobierno fuerte, honesto y eficiente, que sepa conducir al municipio hacia un progreso constante e ininterrumpido.

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

En México, la institución municipal es expresión y síntesis de la historia nacional. Es en los municipios en donde encontramos las raíces de nuestras luchas por defender la libertad, la justicia y el respeto como seres humanos. El municipio es el escenario donde interactúan y se interrelacionan las instituciones de gobierno, los partidos políticos, grupos sociales y privados.

***El municipio, es la célula primaria y fundamental de la estructura nacional; surge, al igual que el Estado, por la necesidad de instituir un organismo que regulara la convivencia de los seres humanos que habitan en una misma área geográfica y, que estuvieran vinculados por determinados lazos –sean familiares, de trabajo u otros-.**

***El municipio, al igual que el Estado, se encuentra integrado por un grupo de seres humanos, establecidos en un mismo territorio, quienes están sujetos a leyes establecidas por ellos mismos y reguladas por una autoridad que los representa.**

***En México, existen tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. La República Federal Mexicana está integrada por entidades libres y soberanas en su régimen interno, pero a la vez respetuosas del régimen federal. A su vez las entidades se encuentran conformadas por los municipios.**

***Dentro del régimen municipal, actúan simultáneamente los tres órdenes normativos de gobierno, esto es, el federal, el estatal y el municipal.**

***El gobierno del municipio, reside en un ayuntamiento, que se encuentra representado por un presidente municipal, síndicos y regidores –elegidos mediante el sufragio popular-, en su conjunto, conforman el Cabildo. Son los representantes de la Administración Pública Municipal.**

***El municipio es la base de la división territorial y de la organización político administrativa del Estado Mexicano; está dotado de capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a los ciudadanos.**

***En México, el municipio, es el organismo más cercano a la sociedad, por tanto, debe otorgársele la importancia que representa en el proceso de desarrollo del país.**

***El municipio en México ha evolucionado enormemente, mejorando cada vez más su función; sin embargo, como instrumento del gobierno, todavía carece de muchas facultades para poder desempeñarse satisfactoriamente.**

***El municipio debe tener mayor autonomía económica y política, para poder realizar sus actividades en beneficio de la sociedad.**

***La correcta función de los organismos de gobierno, reside en un buen desempeño de los administradores públicos, por ello, debe prepararse y capacitarse continuamente a los servidores públicos que están a cargo de estos organismos; de igual forma, debe hacerse con toda la maquinaria burocrática al servicio de la ciudadanía.**

***El desarrollo municipal se encuentra estrechamente ligado a la administración pública, ya que por medio de ella, se establecen los mecanismos con los cuales se rigen las instituciones que gobiernan al municipio.**

***El municipio de Chilpancingo, Guerrero, de acuerdo con sus características físico geográficas, cuenta con los recursos necesarios para su desarrollo, a pesar de ello, las condiciones políticas, sociales y económicas no lo han permitido.**

***El desarrollo regional, en Chilpancingo, Guerrero, debe ser considerado como arma para combatir los diversos problemas de pobreza, marginación y atraso que afronta el municipio.**

***La realización de proyectos con miras al desarrollo del municipio de Chilpancingo, también contribuyen al progreso del Estado de Guerrero.**

***La mayor problemática del municipio de Chilpancingo, no radica en las condiciones físico geográficas, sino en la falta de capacidad de los funcionarios públicos para realizar un proyecto acorde con las necesidades del municipio.**

***El aspecto social, influye en el lento desarrollo del municipio, ya que la población ha crecido enormemente y, el gobierno municipal no se da abasto para satisfacer las demandas de educación, vivienda, salud, empleo, etc., teniendo como resultado, una población que no se encuentra debidamente preparada para afrontar los problemas del municipio.**

***El área económica del municipio de Chilpancingo, Guerrero, requiere de un fuerte apoyo financiero, así como innovación tecnológica y proyectos que permitan a los ciudadanos sacar mayor provecho del potencial productivo del municipio.**

***En la prestación de servicios públicos municipales, el Ayuntamiento de Chilpancingo, necesita establecer un mayor control, mediante acciones que le permitan generar su propios ingresos a través de estos servicios y, que estos sean retribuíbles en obras públicas a la ciudadanía.**

***El marco político, es un aspecto clave para mejorar la actividad del gobierno municipal; debe evitarse la centralización del poder hacia niveles superiores de gobierno y actuar con mayor autonomía, según convenga a los intereses de la sociedad y no de partidos políticos.**

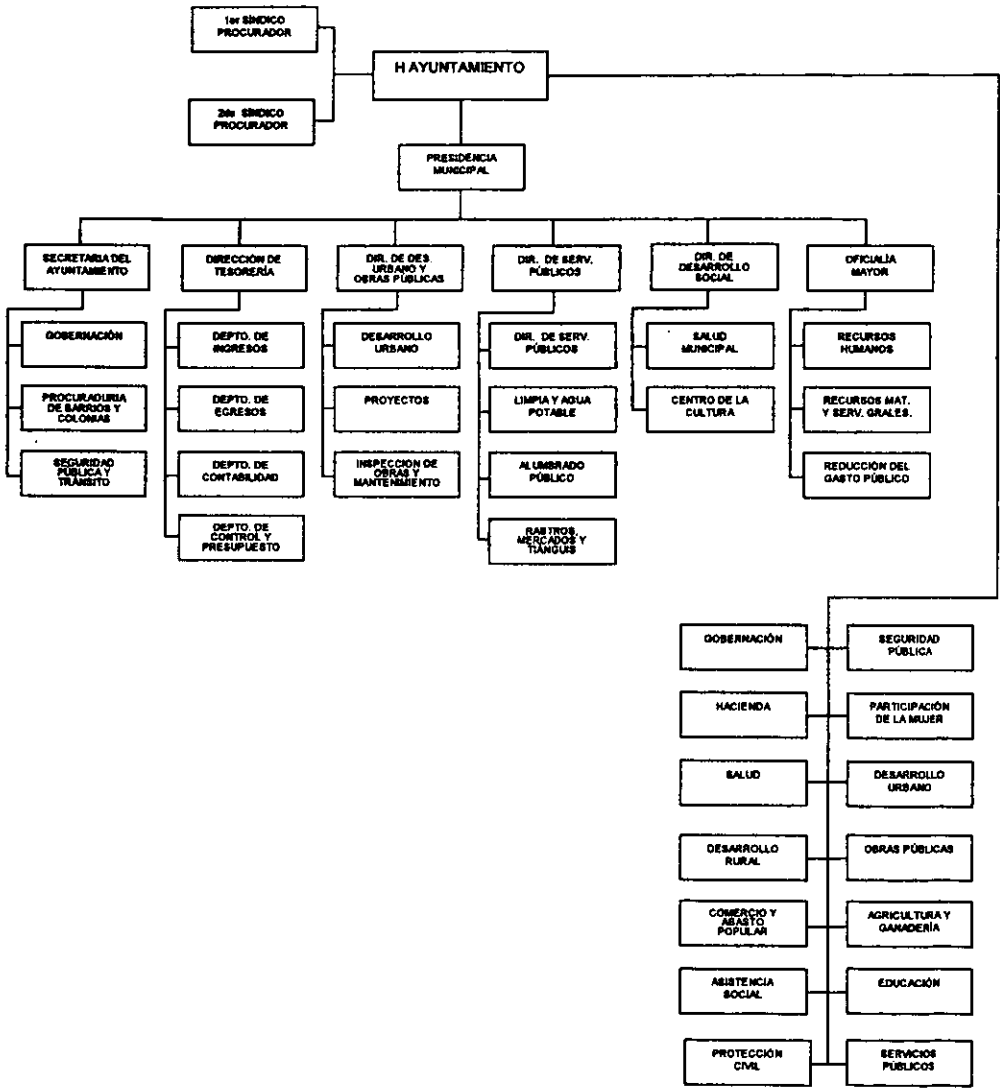
***La Hacienda Pública del municipio de Chilpancingo, requiere de mayor transparencia en el manejo de los ingresos y egresos que se generan, para que éstos sean utilizados realmente en la satisfacción de las necesidades que presenta la comunidad y no sean desviados y utilizados en intereses personales.**

***La mayor carencia del área administrativa, radica en la falta de capacidad de los trabajadores incluso de algunos funcionarios públicos, para realizar su trabajo; también se requiere de innovación tecnológica para atender con mayor eficacia y eficiencia las demandas de la población.**

***Las acciones en pro del fortalecimiento del municipio de Chilpancingo, Guerrero, permiten que se mejoren las condiciones de vida de los habitantes. El fortalecimiento del municipio se consolida al establecer las condiciones sociales, económicas y políticas que permitan a los ciudadanos crecer individualmente y así coadyuvar al progreso del municipio.**

ANEXO I

H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO



A N E X O I I

CONCEPTO	1997	1998	1999
FINANZAS			
INGRESOS			
INGRESO ORDINARIO	\$ 31,736,967.78	\$ 32,226,414.72	\$ 39,218,894.00
• IMPUESTOS	7,772,318.64	8,387,241.60	9,050,514.00
• DERECHOS	3,238,466.10	3,354,896.64	3,018,838.00
• PRODUCTOS	1,295,386.44	1,677,448.32	4,022,451.00
• APROVECHAMIENTOS	4,533,852.54	4,193,620.80	6,033,676.00
• PARTICIPACIONES	14,896,944.06	17,613,207.36	17,095,415.00
INGRESO EXTRAORDINARIO (RAMO XXVI Y XXXII)	\$ 33,032,354.22	\$ 48,646,001.28	\$ 61,342,373.00
INGRESO TOTAL	\$ 64,769,322.00	\$ 83,872,416.00	\$100,561,267.00

EGRESOS			
GASTO CORRIENTE	\$ 33,291,587.42	\$ 33,474,229.62	\$ 46,494,499.40
SERV. PERS.	20,582,972.34	22,745,309.87	29,660,284.10
MAT. Y SUM.	5,487,624.30	3,433,254.32	6,413,034.40
SERV. GRALES.	5,121,782.68	5,579,038.27	5,811,405.10
SUB. Y APOYO SOC.	1,829,208.10	1,716,627.16	4,809,775.80
GASTO DE INVERSIÓN	\$ 3,292,574.58	\$ 9,441,449.38	\$ 33,668,430.00
APORT. DE CAPITAL	2,560,891.34	3,004,097.53	4,008,146.50
OBRAS PÚBLICAS	731,683.24	6,437,351.85	29,660,284.10
GASTO TOTAL	\$ 36,584,162.00	\$ 42,915,679.00	\$ 80,162,930.00

FUENTE: 1°, 2° y 3er INFORME DE GOBIERNO MUNICIPAL 1996-1999 DEL
H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GRO.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo 1er curso 14a edic., Porrúa, México, D.F. 1999

ARISTÓTELES, La Política, 12a edic., Porrúa, México, 1989

BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, Diccionario de Política Tomos I y II Ed. Siglo XXI México, 1986

BOBBIO, Norberto, La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, - Política y Derecho-, año académico 1975-1976 Ed. F.C.E., México, D.F., 1989

CALZADA PADRÓN, Feliciano, -La Realidad Política y el Nuevo Municipio- REVISTA: Estudios Municipales No. 4 Jul-Ags 1985 -Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación- Política y Gobierno II- 1ª edic., 1985 México pgs. 75-83

DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio, -Descentralización y Municipio- REVISTA: Estudios Municipales Año II No. 10 jul-ago 1986 -Centro Nacional de Estudios Municipales- Secretaría de Gobernación- 1ª edic. 1986 México pgs. 105-132

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo 36a. edic., Porrúa, México, D.F., 1997

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Guerrero 1987-1989.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, Constitución Política del Estado de Guerrero

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, Plan para el Desarrollo del Estado de Guerrero 1999-2005

GOBIERNO FEDERAL, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 1997

GOBIERNO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GUERRERO, Plan Global de Desarrollo Municipal 1996-1999, del H. Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, 1996.

H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GRO. Plan Global de Desarrollo Municipal 1999-2002, del H. Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero

H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GRO. 1er Informe de Gobierno Administración Municipal 1996-1999 Chilpancingo, Gro. 1997

H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GRO. 2o Informe de Gobierno Administración Municipal 1996-1999 Chilpancingo, Gro. 1998

H. AYUNTAMIENTO DE CHILPANCINGO, GRO. 3er Informe de Gobierno Administración Municipal 1996-1999 Chilpancingo, Gro. 1999

HOYO D' ADDONA, Roberto, -La Hacienda Pública Municipal- REVISTA: Estudios Municipales No. 1 ene-feb 1985 -Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación- 1ª edic., 1985 México pgs. 13-22

INEGI, CUADERNO DE INFORMACIÓN BÁSICA PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL. Chilpancingo de los Bravo, Guerrero. Ed. INEGI 1991 y H. Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1987

KELSEN, Hans, Teoría del Estado, Ed. F.C.E. México 1986.

KELSEN, Hans, -Centralización y Descentralización- REVISTA: Estudios Municipales No. 4 Jul-Agos 1985 -Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación- Política y Gobierno II- 1ª edic., 1985 México pgs. 85-106

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal en México, INAP., México, 1994.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, -El Ayuntamiento como Promotor de Desarrollo- REVISTA: Estudios Municipales Año II No. 10 may-jun 1986 -Centro Nacional de Estudios Municipales- Secretaría de Gobernación- 1ª edic. 1986 México pgs. 13-22

MOCTEZUMA BARRAGAN, Pablo, México, Dependencia y Autoritarismo, MS editores, México, 1994

NEWMAN VALENZUELA, José, -Los Objetivos Políticos del Municipio Libre en la Época Contemporánea- REVISTA: Estudios Municipales No. 4 Jul-Agos 1985 -Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación- Política y Gobierno II- 1ª edic. 1985, México, D.F., pgs. 61-70

OCHOA CAMPOS, Moisés, HISTORIA DEL ESTADO DE GUERRERO, Ed. Porrúa México, 1968.

OCHOA CAMPOS, Moisés, -La Estructura del Municipio Mexicano- REVISTA: Estudios Municipales Año II No. 10 jul-ago 1986 -Centro Nacional de Estudios Municipales- Secretaría de Gobernación- 1ª edic. 1986 México pgs. 133-166

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, -Historia Municipal de México-, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1955

OLMEDO CARRANZA, Raúl, -La Reforma Municipal en México- REVISTA: Estudios Municipales Año II No. 10 jul-ago 1986 -Centro Nacional de Estudios Municipales- Secretaría de Gobernación- 1ª edic. 1986 México pgs. 175-198

OLMEDO CARRANZA, Raúl, Hacia el Cuarto Orden de Gobierno: la Comunidad, Revista: EXÁMEN Municipio, Año 10, Num.112, febrero de 1999, Ed. CEN del PRI, México, D.F.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I y II INAP México, D.F., marzo 1988

QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Derecho Municipal, 2ª edic., Porrúa, México, 1998

RUIZ VELÁZQUEZ, Gaspar y VERGARA BARRAGÁN, José G., Revista Exámen, El Municipio en el Cambio de la Política Social., C.E.N. DEL P.R.I., México, D.F., n.112, febrero de 1999

SALAZAR ADAME, Jaime y RUBÍ ALARCÓN, Rafael, Historia de Chilpancingo, Gro. Asociación de Historiadores de Chilpancingo A.C., Gobierno del Estado de Guerrero, H. Ayuntamiento de Chilpancingo, Gro. y Universidad Autónoma de Guerrero 1a Edic. Porrúa, México, 1999, 307 pp.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL Bases Jurídicas del Municipio Mexicano, México, 1996

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Los Municipios de Guerrero, 1ª edic. México, 1998,

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I 9a edic. Porrúa, México, 1979

TENA RAMÍREZ, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa México, 1990

TOCQUEVILLE, Alexis, La Democracia en América, 3ª edic., F.C.E. México, 1978

VELÁZQUEZ CARRANZA, Yolanda, -La Hacienda Pública Municipal- REVISTA: Estudios Municipales, No. 1 ene-feb 1985 -Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación- 1ª edic. 1985 México pgs. 67-82

VENEGAS TREJO, Francisco, -La Integración Política del Municipio- REVISTA: Estudios Municipales, No. 4 Jul-Agos 1985 -Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación- Política y Gobierno II- 1ª edic. 1985 México pgs. 33-45

ZORRILLA ARENA, Santiago y SILVESTRE MÉNDEZ, José, Diccionario de Economía, 5ª. ed., Océano, México, 1988.