



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

"EL MUNICIPIO, COMO BASE DE LA
ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO Y SUS EXPECTATIVAS PARA EL
AÑO 2000"

293499

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DAMIAN ARTURO LOPEZ VALDES

ASESOR DE TESIS:
LIC. LEOPOLDO GARCIA BERNAL





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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS: Por ser esa luz que siempre ha iluminado mi camino, y por darme los conocimientos y la constancia suficientes a través de los cuales he logrado concluir una de mis más grandes metas en la vida.

A MIS PADRES, DAMIAN Y GUADALUPE: por ser las personas que me dieron la vida y porque gracias a sus consejos, apoyo y paciencia han hecho de mí lo que soy.

Gracias por ser los mejores padres del mundo, los llevo siempre en mi corazón.

DE MANERA ESPECIAL A MI AMADA

ESPOSA FABY: Por ser la mujer que cambio por completo mi vida, ya que en todo momento ha estado a mi lado, por ser a quien le debo gran parte de este trabajo, ya que gracias a su apoyo y dedicación he logrado concluirlo.

Gracias también chiquitita porque tus consejos y comprensión han hecho de mí un hombre nuevo. Te amo princesita.

A MIS PROXIMOS BEBES: Por ser además de su mamá los motivos más importantes que tengo para seguir adelante y porque ustedes vendrán a llenar aún más de dicha, amor y felicidad nuestra familia. Ya quiero que estén con nosotros, los amo chiquitos.

A MIS HERMANOS: MARCO, ISELA Y

KARLA: Por ser además de mis hermanos, los mejores amigos que he tenido, con los cuales he compartido muchísimas cosas y porque siempre obtengo su ayuda incondicional cuando la necesito, no olviden que los quiero y que estoy orgulloso de lo que son cada uno de ustedes.

A MIS ABUELITOS: MANUEL, TOMASITA, SEVERIANO Y GREGORIA: Ya que siempre he recibido de ellos buenos ejemplos y apoyo incondicional, que me han servido en todo momento para triunfar en la vida.

A todos mis familiares, de manera especial a mis tíos:

CARMEN, SALVADOR, DANIEL, JUANITA

Y MANUEL: Porque en todo momento he recibido de ellos apoyo y buenos consejos que me han servido de mucho para lograr concluir mi carrera profesional. Gracias por todo.

A la familia Espinosa Patiño: Sres. **JAVIER Y BLANCA, y a JESSY, JAVIER Y HUGO:** Por haber confiado en mí. Gracias por todo ese apoyo incondicional que siempre me han brindado y por la forma en que se han portado conmigo.

A todos mis maestros, de manera especial a mis sinodales: **LIC. IGNACIO ESPINO**

FRANCO, IRENE VAZQUEZ

VELEZ, GEORGINA GARCIA BECERRIL

Y NORMA ALEJO ALEE, porque gracias a la transmisión de sus conocimientos lograron que obtuviera las bases principales para tener una formación profesional integral, por hacer realidad este momento que tanto he esperado y compartirlo junto conmigo.

Y muy especialmente a mi asesor de tesis: LIC.
LEOPOLDO GARCIA BERNAL: Porque gracias
a sus conocimientos y ayuda en este trabajo lo
he logrado concluir de manera satisfactoria.

A mis amigos y compañeros de trabajo:
**LICS.ANGELICA, VERONICA
ROSSANA, IGNACIO,ALFONSO, a
FERNANDO,JUAN CARLOS,ATTE,**
etc con quienes he compartido varias
vivencias de mi vida y porque gracias a
sus consejos y amistad que siempre
me han brindado me han servido de
mucho para tratar de ser cada día
mejor, y a todos aquellos que no
nombre pero que también han
contribuido de manera especial a mi
formación profesional y humana, por lo
cual les viviré eternamente agradecido.

Con cariño y admiración

DAMIAN ARTURO.

“Ha llegado la hora de liquidar el centralismo y coadyuvar al despliegue de la fuerza de las regiones que dan identidad energía y pluralidad a México. Porque así lo demandan los mexicanos avanzaremos a un nuevo federalismo en donde los Estados y Municipios sean más fuertes, donde las decisiones se den siempre con el concurso y en beneficio de las comunidades.

Ha llegado la hora de un nuevo federalismo en el que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano”

Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León

Fragmento del discurso de toma de posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 1 de Diciembre de 1994.

ÍNDICE

PÁGINA.

| | |
|-------------------|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 1. |
|-------------------|----|

CAPITULO I

| | |
|---|----|
| REFERENCIA TEÓRICA Y CONCEPTUAL..... | 5 |
| 1.1 Antecedentes breves del Municipio..... | 5 |
| 1.1.1 En España..... | 5 |
| 1.1.2 En México..... | 8 |
| 1.2 La Conquista de México y la época Colonial..... | 10 |
| 1.3 Principales Autoridades Municipales durante la Colonia..... | 11 |
| 1.4 La situación del Municipio Mexicano, en el siglo XIX..... | 11 |

CAPITULO II

| | |
|---|----|
| EL MUNICIPIO Y SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... | 17 |
| 2.1 Fundamento constitucional del Municipio, en México..... | 17 |
| 2.2 Elementos básicos del Municipio..... | 17 |
| 2.3 Marco Jurídico..... | 18 |
| 2.4 Estructura jurídica de los Municipios..... | 22 |
| 2.5 Facultades otorgadas a los Municipios..... | 23 |
| 2.6 La Hacienda pública Municipal..... | 25 |
| 2.7 Leyes y Reglamentos Municipales..... | 28 |

CAPITULO III

| | |
|--|----|
| LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL..... | 32 |
| 3.1 Marco Jurídico de la Planeación..... | 32 |
| 3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 33 |
| 3.1.2 Ley de Planeación..... | 34 |
| 3.1.3 Constitución Política Estatal..... | 35 |
| 3.1.4 Ley Estatal de Planeación..... | 35 |
| 3.1.5 Ley Orgánica Municipal..... | 35 |

| | |
|---|-----|
| 3.2 Medios para la Planeación Municipal..... | 36. |
| 3.2.1 Programas del Gobierno Estatal en apoyo al Municipio..... | 39 |
| 3.2.2 Proceso de Planeación Municipal..... | 40 |
| 3.2.3 Plan de Desarrollo..... | 42 |

CAPITULO IV.

| | |
|--|----|
| EL MUNICIPIO, SITUACIÓN Y EXPECTATIVAS PARA EL AÑO 2000..... | 68 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 4.1 El Municipio, como fuente de progreso Estatal..... | 68 |
| 4.2 La situación real de los Municipios..... | 74 |
| 4.2.1 Económica..... | 75 |
| 4.2.2 Política..... | 76 |
| 4.2.3 Social..... | 77 |
| 4.3 Problemas que aquejan a los Municipios..... | 77 |
| 4.4 Estrategias planteadas para combatir la problemática Municipal..... | 79 |
| 4.5 El fortalecimiento Municipal..... | 83 |
| 4.6 La visión del Municipio a futuro.. | 95 |

| | |
|-------------------|-----|
| CONCLUSIONES..... | 101 |
|-------------------|-----|

| | |
|-------------------|-----|
| BIBLIOGRAFÍA..... | 105 |
|-------------------|-----|

INTRODUCCIÓN

Es indiscutible la importancia que han tenido los Municipios para nuestro país, al grado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los considera en su artículo 115 “como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa” de los Estados que conforman al país; no obstante lo anterior, en la actualidad estas entidades Jurídico-Políticas están perdiendo su esencia debido a una serie de problemas tanto de índole político, económico y social que han traído como consecuencia el poco rendimiento de éstas células económico-administrativas.

La historia de los Municipios en nuestro país se ha caracterizado desde antaño por una serie de cambios en los ámbitos tanto político, económico y social que han propiciado que esta institución tan importante para el desarrollo de nuestro país, se vea afectada directamente en su desarrollo integral, ya que no obstante que siempre se le ha reconocido esa gran importancia que tiene, la verdad es que el apoyo que reciben por parte de las autoridades que están legalmente facultadas para hacerlo da mucho de que hablar, lo que trae como consecuencia la gran problemática que viven los Ayuntamientos. Así en Tenochtitlán se da origen al Municipio Natural con los elementos de coexistencia de personas, al fijar su lugar de radicación y de asentamiento de sus clases, naciendo el carácter de vecindad y la regulación de la propiedad natural y su explotación; posteriormente el Municipio como forma de gobierno local fue introducido por los colonizadores Españoles y Portugueses; y es durante el Virreinato, donde el Municipio destacó de manera importante en materia administrativa y política, después en la época de la Independencia, es donde se motiva la idea de que el Municipio garantizaría la libertad política del pueblo, pero la Constitución de Cádiz subordina los Ayuntamientos a las jefaturas políticas, en esta época no existe en las diferentes constituciones ninguna referencia a los Municipios ni a los Ayuntamientos; en la dictadura, Porfirio Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas llamadas: Partido, Distrito, Prefectura o Cantón, finalmente en la Revolución de 1917 se transforma radicalmente la situación del Municipio, ya que a través de la reforma del artículo 115, promovida por Venustiano Carranza se satisficieron uno de los reclamos totales en materia Municipal, que era la falta de actualización de la legislación sobre el Municipio, en virtud de que el Constituyente de 1917 sentó las bases del Municipio Libre.

El régimen Municipal está prefigurado en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos, como los Mayas, los Mixtecos-Zapotecas y particularmente los habitantes del Valle de Anahuac, es decir, los Aztecas o Mexicas, entre los cuales destacó una forma de organización que recibió de los Nahuas la denominación de “**Calpulli**”. Los **Calpullis** eran entidades socio económicas, integradas por grupos de familias que se dedicaban a la explotación

común de la tierra, se atribuían un mismo antepasado, contaban con su propio gobierno y eran autónomos en su vida interna. En esta forma de organización se advierten ciertas semejanzas con el Municipio.

Con la Conquista se introdujo en México la forma Municipal Española; el primer Municipio de lo que sería Nueva España, fue instituido con el nombre de Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés, quien posteriormente fundo también el de la ciudad de México. El Municipio subsistió durante la época de la Independencia, de la Reforma y del Porfiriato, aunque en esta última etapa gravemente deteriorada por la presencia de los jefes políticos o prefectos, los cuáles sometidos a la voluntad de los gobernadores, centralizaban y maniataban toda la actividad Municipal. Por tal motivo, surgió como una consigna del Constituyente de Querétaro la de asegurar la libertad Municipal y regular el Municipio como base de la organización política de los Estados y como principio de las prácticas democráticas.

Por ello, el Municipio es una entidad de carácter político, administrativo y jurídico constituida por cierta población, asentada en una determinada área territorial y sujeta a un poder público y al gobierno que lo ejerce. Así, desde el punto de vista político, el Municipio es una forma de gobierno y junto con los gobiernos estatal y federal, es uno de los tres niveles de autoridad que existen en nuestro país. En el aspecto jurídico, concretamente dentro del Derecho Administrativo, el Municipio contiene una forma de descentralización de los servicios públicos por región. Por lo que es una unidad indispensable en la vida Institucional del país, pues representa el gobierno directo de la comunidad.

Sin lugar a dudas, la hacienda Municipal es uno de los aspectos de mayor importancia para la vida económica, política y social de los Municipios principalmente de aquellos que muestran graves problemas de desarrollo y para los que se encuentran en proceso de transformación, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuente un gobierno Municipal, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada Municipio, región y entidad federativa.

De igual manera, la hacienda pública cobra una gran importancia social y política ya que es una de las áreas en donde el gobierno Municipal tienen mayor contacto con los diferentes sectores de la comunidad, y en donde se establecen una relación fiscal de derechos y de obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativas Municipales, puesto que requieren de la observancia y cumplimiento de las leyes fiscales aplicables, así como de la concertación con los sectores social y privado del Municipio.

Podemos establecer que el eje principal de la planeación democrática lo constituye el plan nacional de desarrollo, del cual se derivan programas de la Administración Pública Federal y a cuyos principios se orientan los planes estatales y Municipales, los gobiernos Municipales coadyuvan al funcionamiento de este sistema a través de planear su propio desarrollo. Los Planes Municipales constituyen una valiosa herramienta, en los que se establece un conjunto ordenado de objetivos, políticas, estrategias y acciones que se materializan en Programas Municipales, es muy importante que en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se tomen en cuenta las necesidades y opiniones de la comunidad, ya que de esta manera se establece una mayor vinculación entre la comunidad y las autoridades y se logra que las soluciones planteadas por el Ayuntamiento sean congruentes con los problemas a atender.

Se puede decir que la lucha por el Fortalecimiento Municipal es más común encontrarla en el medio urbano ya que esta es impulsada por el incremento de las demandas de la sociedad y por la ausencia de facultades legislativas para generar recursos financieros propios, facultad concentrada en el nivel federal de gobierno, el cual opta por transferir funciones o por ser simplemente espectadora de los esfuerzos que realiza el Municipio por fortalecerse principalmente en sus aspectos operativos.

Los procesos de Fortalecimiento Municipal, se han manifestado en el incremento de las funciones del Municipio las cuales van más allá de la prestación de los servicios públicos y la gestión de obras públicas, ahora sus funciones se han ampliado a espacios como el desarrollo urbano y regional o bien a atender demandas y necesidades como vivienda y protección al medio ambiente.

El proceso de cambio del Municipio se orienta a una consolidación institucional, como un aparato administrativo capaz de identificar la problemática social, diseñar políticas públicas técnicamente factibles y socialmente viables. Uno de los aspectos que más contribuye al fortalecimiento de los Municipios es la forma como estos manejan su actividad financiera, es decir las fuentes de las que obtienen sus ingresos y los criterios que utilizan para ejercer su gasto.

Se puede decir que la centralización política-administrativa que ha dominado en México durante las últimas décadas, ha tenido entre otras consecuencias una alta concentración de población en cuatro o cinco grandes zonas urbanas, fenómeno que como contraparte ha provocado el debilitamiento de cientos de Municipios con escasa o nula posibilidad de desarrollo por padecer de empleo, falta de equipamiento urbano, servicios públicos insuficientes, deficientes y una creciente pobreza; no obstante, que para el desarrollo democrático y social los Municipios son piezas claves que no pueden ser excluidos ni marginados.

De esta forma se pensó dividir la presente investigación en cuatro capítulos:

En el primero de ellos se trató lo relativo a las cuestiones teóricas y conceptuales con la finalidad de ubicar históricamente el nacimiento del Municipio como figura jurídica y establecer los conceptos fundamentales del mismo.

En el segundo capítulo se abordó lo relativo a la forma de estructuración de su administración pública Municipal, a las leyes y a los reglamentos que lo rigen.

El tercer capítulo estuvo dirigido a ubicar y analizar la Planeación para el Desarrollo Municipal, como medidas adoptadas para impulsar el desarrollo de los Municipios en nuestro país.

Y finalmente el cuarto capítulo se refiere a la situación real y el fortalecimiento que se le debe dar a los Municipios de nuestro país y cuales son las medidas adoptadas para desaparecer la problemática que se presenta en ellos.

En concreto, se procuró abarcar los temas necesarios para lograr un estudio completo de los Municipios con el fin de tener una visión más clara de la situación real que aqueja a la gran mayoría de ellos, desde el punto de vista jurídico.

CAPITULO I

REFERENCIA TEÓRICA Y CONCEPTUAL

1.1 Antecedentes Breves del Municipio.

Los Municipios, como poder social, siempre han luchado a través de la historia, por conquistar su Autonomía Municipal; es por ello, que el tema del Municipio resulta de vital importancia, pues partiendo de su conformación, es posible que se pueda consolidar su estatuto interno, lo que le asegura existencia propia y la posibilidad de dirigir sus acciones a necesidades propias de la comunidad.

El Municipio se ve sometido en muchos de los casos a una ambigüedad fundamental ya que, por un lado entraña el interés público que representa y realiza, por otra parte debe respeto a la organización del Estado del que depende políticamente, el Municipio además responde a una forma política electoral, atribuyéndole su administración al Ayuntamiento. De esta forma, la tarea del Municipio es muy grande porque tiene que conciliar todos estos elementos, de ahí la importancia de conocer sus antecedentes históricos, para tener una visión general de sus raíces.

1.1.1 ESPAÑA: Es en España donde nacen los verdaderos Municipios, creándose así una forma de gobierno pequeño ubicado en un lugar determinado y aunque el Ayuntamiento dependía del Rey mantenían su jerarquía de entidad libre dentro del Reino, esto les da fuerza para oponerse al Gobierno Central.

Cuando Hernán Cortés tiene necesidad de librarse de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez, para la conquista de México, funda en tierras mexicanas el Municipio Libre, lo entronca con el Monarca Español el cuál lo reconoce y le otorga las prevendas de los Municipios.

El primer Ayuntamiento fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, que otorga a Hernán Cortés en nombre del Rey de España los títulos de Capitán General y Justicia Mayor de la Villa, dándole el mando de las tropas para la conquista y desligándolo del mandato de Diego Velázquez.

Cortés no se eligió como jefe del Municipio, lo que le interesaba era que este utilizara su autoridad y le diera el mando del ejército para la conquista de México.

En España, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal y las tribus decidían los asuntos rutinarios,

mientras que los más importantes los resolvían las asambleas de tribus. En muchas ciudades las magistraturas comenzaban a ser hereditarias.

Posteriormente al conquistar Roma a España marca el nacimiento de una nueva organización implantada por los conquistadores, el pueblo vencido pudo mantener sus instituciones políticas representadas en el Municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del imperio Romano a la vez que se recibía nuevas formas en su funcionamiento, transplantadas de la Germania por los Visigodos.

En España los antecedentes del Municipio los encontramos en los llamados Consejos Municipales.

Los Consejos Municipales eran autónomos en lo político y administrativo: los Magistrados Municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular.

Cada Consejo Municipal tenía sus leyes propias y sus Magistrados.

Había dos clases de Consejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y se elegían los Magistrados por mayoría de sufragios; el otro Consejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos. El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto. El segundo, fue el Consejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente llamado Ayuntamiento.

Estos surgen del llamado "Concilium", figura heredada a España por los Visigodos en la que se decidían los negocios del Estado.

Antes de continuar observando la organización y funcionamiento de los Consejos Municipales, vamos a señalar la evolución que siguieron.

Al recobrar España su independencia del Imperio Árabe, los Reyes para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o reedificaban les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero Municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad.

Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o Municipio Rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la ley general que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población.

A las legislaciones locales se les llamó también Cartas-Pueblas, que extendieron los Nobles y Reyes a cambio de la cooperación que necesitaban para la guerra.

La soberanía local recaía en la Asamblea de Vecinos o Consejo Abierto, que se reunía los domingos al toque de campana y que resolvía los asuntos generales y designaba a los que habían de desempeñar los cargos Municipales. El Consejo o Cabildo Abierto, en sus primeros tiempos constituido por los cabezas de familia, fue una supervivencia de la primitiva asamblea de clanes.

Los Consejos Municipales gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, portazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los Nobles y ponían a raya a los demasías de los Reyes; disponían de fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada Municipio una patria, contribuyeron eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común.

Los Consejos poseían sus bienes propios y dictaban Ordenanzas Municipales regulando la industria, el comercio, los gremios, etc.

Los funcionarios Municipales eran los Alcaldes o Justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal; los Jurados o Fieles eran los encargados de hacer cumplir las Ordenanzas sobre víveres, pesas o medidas. Algunos historiadores señalan la presencia en esta época de Alguaciles, Alamines, Alarifes y Almotacenes, conservando los tres últimos sus nombres árabes. Además existió el Merino. Las atribuciones de todos estos funcionarios no se han fijado a la fecha con claridad.

Sin embargo, el Consejo Municipal acabó en las ciudades con el Consejo Abierto, o Asamblea General de Vecinos y los cargos Municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada, conservándose únicamente el antiguo Consejo Popular, en los Municipios Rurales.

En Castilla, el Rey respetó los privilegios Municipales a cambio de la alianza de las comunas, en contra de los señores feudales que parecían no tener más propósito que dividir. Alfonso XI el Justiciero, fue uno de estos Reyes Castellanos que aprovecharon el apoyo de la burguesía de las ciudades. Aliados la burguesía y el Rey, nacieron los Consejos Municipales Castellanos. Nombró a los Magistrados Municipales en varias poblaciones, que en nombre del Rey administraran justicia y presidieran el Consejo. Ese fue precisamente el momento histórico en que principian a tomar forma los actuales Municipios, reduciendo las comunidades semi-republicanas, semi-feudales a simples corporaciones administrativas, con mayor o menor intervención en ellas del poder central.

La organización Municipal está arraigada en nuestra tradición, se instituyó en México como la forma política del pueblo más poderoso y avanzado de la época, que era España.

1.1.2 MÉXICO: Los antecedentes del Municipio en la cultura mexicana los encontramos en los **Calpullis**, cuyo gobierno estaba formado por el Consejo de Ancianos.

“El **Calpulli** era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, la organización del **Calpulli** era la siguiente:

El **Tecuehlti**, era el responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.

Los **Tequittatos**, dirigían los trabajos comunales.

Los **Calpizques**, recaudaban los tributos.

Los **Tlacuilos**, eran los cronistas de la época. Los sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del **Calpulli**.”⁽¹⁾

Como puede observarse, este tipo de organización social es de autoconsumo y pareciera un tipo de organización familiar, que poco a poco se convirtió en comunal, en la que los miembros compartían necesidades, costumbres, territorio y reglas de convivencia social.

La organización social imperante antes de la Conquista, parece responder a los mismos moldes que, en lo general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, descansaba en el clan y en la tribu.

El Imperio Azteca, no era sino una Confederación de Tribus, el llamado Nuevo Imperio Maya, con la Confederación de las Tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también lo estaba la Confederación del Valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan.

En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la Confederación de tribus fue la forma de organización más compleja, ideada por los indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común.

Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan y este grupo, de singular importancia, formaba precisamente la comunidad o sea la célula social.

(1) OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su evolución Institucional. México, D.F. Editorial Antología de Banobras, 1987. Pág.245

La presencia de grupos organizados de parientes entre los Aztecas, entre los Mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitad el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, recibió de los Nahuas la denominación de “**Calpulli**”.

El **Calpulli**, se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es por ello, un auténtico clan agrario o un Municipio primitivo de carácter agrario.

Cada **Calpulli** tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y un gobierno también particular.

Era, por lo tanto, el **Calpulli**, un clan totémico, con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza.

El **Calpulli** constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción.

En el **Calpulli**, la alianza de las familias determinó fatalmente, una forma de gobierno: la del Consejo.

El era la expresión del poder social, el Consejo era integrado por los jefes de las familias que naturalmente eran ancianos, designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas:

El **Teachcauh** o pariente mayor, era el de más significativo rango. Administraba:

- a) El régimen comunal agrario.
- b) El trabajo de los miembros del **Calpulli**.
- c) El producto de sus tierras.
- d) Cuidaba de la conservación del orden.
- e) De que se impartiese justicia.
- f) Del culto a sus dioses y antepasados.

Otro funcionario de no menor importancia, era el **Tecuhtli**, era el jefe militar del **Calpulli**:

- a) Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el **Telpochcalli**.
- b) Capitaneaba a sus tropas en las batallas.
- c) En él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra, “la sagrada insignia del linaje”.

Los **Tequitlatos**, encargados concretamente, de dirigir el trabajo comunal.

Los **Calpizques**, recaudadores del tributo.

Los Sacerdotes y Médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Los **Tlacuilos**, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del **Calpulli**, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra, etc.

Los **Calpullis**, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la tribu.

La tribu era una liga de **Calpullis**. El Consejo Tribal, estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada **Calpulli**. Este Consejo era el que elegía por una vida al “**tlatoani**” o gobernador de la tribu y al “**tlacatecuhtli**” o jefe militar.

En síntesis, las comunidades indígenas, a la llegada de los Europeos, constituían Municipios naturales desarrollados.

1.2 La Conquista de México y la Época Colonial.

La colonización de América se justificó jurídicamente a través de la Institución Municipal. Con la fundación del primer Ayuntamiento, que se instaló en la Villa Rica de la Vera Cruz, en 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

De esta manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes; por un lado la incorporación de los autóctonos al marco Municipal Español, a través de la designación para ocupar cargos de Alcaldes y Regidores, por otro lado, la fundación de ciudades o Municipios Españoles.

Más tarde la división territorial se organizó en provincias, conformadas por pueblos que tenían una cabecera llamada Alcaldía Mayor, siendo obligatorio establecer un Cabildo de Indígenas o Repúblicas de Indios, con obligación de recaudar y entregar los tributos a los Españoles, distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas, cooperar en el proceso de evangelización y materia penal, aprehender a los delincuentes y consignarlos.

De acuerdo a las ordenanzas de 1525 dictadas por el propio Cortés se detallaron los principios fundamentales y la organización Municipal, estas disposiciones expresaban los principios mínimos que permitirían la convivencia social a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno. Es interesante señalar que este tipo de administración era patrimonial, es decir, se

hacia de los cargos públicos un patrimonio propio a excepción de la Ciudad de México, donde desde 1528, se elegían Regidores.

1.3 Principales Autoridades Municipales durante la Colonia.

La integración del cuerpo de autoridades y oficiales era durante la colonia de acuerdo a la categoría del centro de población, así para la legislación indiana, se distinguían tres categorías: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y villas o lugares. En el caso de las primeras las autoridades estaban integradas por un Juez con título de adelantado (título que le era concedido por el Rey de España, en forma directa a aquellos a los que se les permitía explorar y después colonizar territorio en la Nueva España), alcalde mayor o corregidor y conjuntamente con el regimiento tenían la administración del lugar con dos o tres oficiales de la hacienda real, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros.

“En el caso de las ciudades diocesanas, las autoridades y oficiales eran ocho regidores y los demás oficiales perpetuos”. (2)

Para las villas o lugares; un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo y un mayordomo. Resulta importante destacar que durante este período, la integración de las autoridades no fue uniforme, razón por la que a nivel de villa solo se han descrito algunas funciones.

1.4 La situación del Municipio Mexicano en el siglo XIX.

El marco jurídico de la nueva organización política inicia con el movimiento de Independencia, en dicho marco general del naciente Estado Mexicano, el Municipio tuvo poca consideración: en la Constitución de Apatzingan de 1814, se menciona que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema.

La Constitución de Cádiz promulgada en 1812 en España, establecía la organización de los Municipios como instancia básica de gobierno dando fin a las regidurías perpetuas.

(2) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México, Editorial Secretaría de Gobernación, 1986. Pág. 126.

Su organización era la siguiente: estaba integrado por alcalde o alcaldes, regidores y un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiera, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

El legislador, intentó organizar a la sociedad española sobre nuevas bases: sustituyó el absolutismo por una monarquía parlamentaria; los privilegios y las fuerzas los sustituye por un relativo principio de igualdad, ante la ley el gobierno de las provincias fue confiado a un jefe superior, que decretó que cesarán los regidores y además que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos y se estableció el sistema de elección para cubrir los puestos de alcalde, regidores y procuradores síndicos.

Se intentaba un cambio en la estructura política y social; no se podía realizar a través de modificar la legislación ordinaria; se imponía consignar las bases generales del nuevo estado de cosas en la Constitución y así se hizo (art. 309-337 de la Constitución de Cádiz).

"Antes de la Constitución de Cádiz, en lo que fue la Nueva España se había dado un paso en lo relativo a la eliminación de los privilegios llamados exclusivos, privativos y prohibitivos." (3)

No obstante la escasa vigencia en la Nueva España de la Constitución de Cádiz, tanto las diputaciones provinciales, como órganos responsables del gobierno y administración de las provincias; como los Ayuntamientos, encargados del gobierno interior de los pueblos una aceptación notable de parte de los habitantes de las grandes poblaciones y su puesta en práctica influyó en el juicio de los Constituyentes de 1824 y determina la adopción de la forma federal de gobierno.

El 4 de Octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que adoptaba para su gobierno la forma de república, representativa, popular y federal. Por virtud de no hacer referencia a la forma de gobierno local, en los Municipios se rigen por la Constitución de Cádiz.

Los autores de la carta así como de la Constitución de 1824 se ocuparon de salvar al país de la desmembración; recurrieron al federalismo para evitar la separación de las provincias, que amenazaban con reasumir su soberanía o de constituirse en repúblicas separadas y con ella, si bien no alcanzaron a impedir la separación de las provincias centroamericanas, si tuvieron éxito en su esfuerzo de recuperar la provincia de Chiapas.

(3) OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su evolución Institucional. México, D.F. Editorial Antología de Banobras, 1967. Pág.245

Los Constituyentes del 24, dieron por hecho el gobierno interior de las ciudades y poblaciones por lo que siguiendo en forma escrupulosa el modelo norteamericano, simplemente se dedicaron a limitar y organizar el gobierno federal, sus poderes, facultades y limitaciones y a establecer las prevenciones mínimas para evitar que en la organización política de los Estados se dieran disparidades esenciales.

Los Municipios existentes, eran administrados por Ayuntamientos cuyos miembros eran periódicamente electos por sus habitantes y tenían un relativo manejo independiente de sus haciendas poco o nada podían envidiar de la organización, funcionamiento y facultades de los actuales Ayuntamientos, tenían una ventaja, no existía fundamento legal que permitiera a los poderes estatales declarar desaparecidos o suspendidos excepto Nuevo León.

“En 1836 se promulgaron las Siete Leyes (elaborado durante el gobierno centralista), estas dieron las bases para el funcionamiento del nuevo régimen centralista que dividió entonces el territorio de la república en departamentos, estos en distritos y estos últimos en partidos, además se disponía que los Ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento, en las puertas donde existieran cuatro mil habitantes, así como en los pueblos que con ocho mil personas conformaron la población.” (4)

En 1843 cuando Santa Ana convoca a la junta nacional gubernamental para elaborar las bases de organización política de la República Mexicana, hicieron más dependientes a los Ayuntamientos en relación a las juntas, por virtud de que estas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios Municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la Policía Municipal.

En 1856, Comonfort expide el estatuto Orgánico Provisional, donde coloca a los Municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores.

En la Constitución de 1857, marginalmente se menciona al Municipio en relación a la contribución, a los gastos Municipales y a la inscripción al padrón Municipal.

Los autores de la Constitución de 1854 no fueron muy dados a reglamentar todo, en esto difirieron de los de 1836; hicieron la Carta Magna más breve de las que han estado realmente en vigor en México. Dieron por supuesto la Organización Municipal; partieron del criterio de que su regulación, con vista al sistema federal, era una función de los Estados y que estos considerando las diversas particularidades según la religión, lo harían observando las costumbres y los usos.

(4) ORTEGA LOMELIN, Roberto. Federalismo y Municipio. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994. Pág.186.

En las disposiciones, emitidas durante la vigencia de la Constitución de 1857, pone en evidencia que en términos generales, los Municipios, cuando menos en teoría, gozaron de plena libertad hacendaria, eran de elección popular, no estaban expuestos a intervenciones de parte de los poderes del Estado y si bien estaban sujetos a los jefes políticos, debe reconocerse que en muchas entidades, ellos eran designados o propuestos por los propios Ayuntamientos. Una parte de la autonomía de la que gozaban era la de regular libremente, con vista a sus particularidades y tomando en cuenta cada religión, la organización de los Municipios.

Durante el período Porfirista, se dan proyectos mismos que se sujetan a la actividad de los Municipios; los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las Municipalidades y estaban subordinados al gobierno del Estado, así como determinaban las elecciones y actividades locales (prácticamente no había libertad, ni autonomía).

En 1906, los autores del programa del Partido Liberal Mexicano pugnaban por la desaparición de los jefes políticos, la reorganización de los Municipios que habían sido suprimidos y por el robustecimiento del poder Municipal.

Carranza en su proyecto de Constitución, proponía como base de la división territorial de los Estados y de su organización política el Municipio que él calificó de libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; propuso además, la superación de los jefes políticos. Con ello ratificó la línea gubernamental expuesta en la Ley de Autonomía Municipal, de fecha de 26 de Diciembre de 1914, que él mismo había expedido en uso de las facultades que le habían sido otorgadas en las modificaciones al Plan de Guadalupe; en esa misma Ley se disponía que el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los Estados tendrían el mando de las fuerzas públicas de los Municipios donde residieron habitual o transitoriamente. Los Ayuntamientos ya eran de elección, lo relativo a la desaparición de los jefes políticos fue un ideal de los autores del programa liberal uno de los cuales Ricardo Flores Magón, se encontraba prisionero en una cárcel de los Estados Unidos por haber escrito tres artículos anticarrancistas; **la Autonomía Municipal basada en una Hacienda propia y en la libre disposición de ella**; no era una meta a alcanzar, se trataba de una realidad.

En 1909 mediante el Plan de San Luis se destacó la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades Municipales.

En el período de 1910-1917, la libertad Municipal fue una de las causas de la lucha del movimiento social mexicano: el primero de julio de 1906 se propuso la libertad Municipal, se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los Municipios que habían sido suprimidos y restablecer el poder Municipal.

El proyectó original del artículo 115 quedó como sigue:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política, al Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”.

“La Comisión del Constituyente adicionó los siguientes puntos:

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades Municipales, y

III.- Los Municipales serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.⁽⁵⁾

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911, dictará la Ley General sobre libertades Municipales en el Estado de Morelos. En esa Ley reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del Municipio.

A través de la historia constitucional del Municipio Mexicano, cabe destacar que son ocho las reformas más importantes pero solo destacaré las que considero más relevantes; la reforma de 1933, que consistió en aplicar el principio de la no reelección en el gobierno Municipal.

La Reforma de 1946, que fue para reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electas (mismo que fue suprimido en 1953, al obtener la mujer este derecho a nivel nacional).

La de 1976, en la que se adicionaron las fracciones cuarta y quinta, por las que se otorgaron facultades reglamentarias a los Municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de zonas conurbadas.

En 1977, la Constitución es reformada “en ella se introduce el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos, y posteriormente en Febrero de 1984, es nuevamente modificada con el propósito de fortalecer el Régimen Municipal”.⁽⁶⁾

(5) Ibid. Pág. 84.

(6) AZCARATE, Gumercindo. Municipalismo y Regionalismo. Editorial Madrid, S.A., 3ª. Edición, 1989. Pág. 143.

Las Reformas que se mencionan están encaminadas a lograr que los Municipios cuenten con capacidad suficiente para obtener el desempeño de las facultades que tanto la Constitución Federal y las respectivas de los Estados les confieren, a través de acciones concretas que el gobierno federal y estatal promuevan para apoyarlos todo, ello con el fin de lograr el fortalecimiento del régimen Municipal.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO Y SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 Fundamento Constitucional del Municipio en México.

Es por todos bien sabido que toda figura e institución para que sea considerada con plena validez dentro del campo del derecho y que como consecuencia surta todos los efectos jurídicos inherentes a la misma, debe tener una base o sustento legal que le de vida y el Municipio no escapa a esta regla.

El Municipio tal y como lo concebimos actualmente, tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución de 1917, el cual establece en su primer párrafo: "Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...". Ya que si bien es cierto que esta figura esta presente en nuestro país desde la llegada de los conquistadores, no se le había dado la importancia que realmente representa para el Estado, ya que anteriormente solo era considerada como una institución cuyas facultades eran muy restringidas y que la dependencia que tenia con el gobierno central era absoluta y no fue sino hasta el año de 1917, cuando los Constituyentes al redactar el texto legal del citado artículo sentaron las bases del verdadero Municipio Libre, no obstante lo anterior con el paso del tiempo factores como el desmedido crecimiento de la población, la necesidad de una mayor participación política, el urbanismo, la demanda creciente de obras y servicios públicos y la definición de fuentes seguras de ingresos, llevaron a plantear la necesidad de legislar sobre estas materias, dando como resultado la reforma de fecha tres de Febrero de 1988, con la cual se vino a satisfacer uno de los principales reclamos en materia municipal y con la que también surge el texto vigente del artículo 115 de nuestra Constitución.

2.2 Elementos Básicos del Municipio.

Los elementos básicos que conforman a los Municipios son:

"1.Población.- Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos, de diferentes características que conforman una comunidad con una red de relaciones sociales, económicas y culturales.

2.-Territorio.-Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, es la base material del Municipio.

3.-Gobierno.-Es el primer nivel del gobierno federal, el gobierno Municipal emana democráticamente de la propia comunidad, y se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder Municipal".(7)

Teniendo como antecedente los elementos que anteriormente se señalaron definiremos al Municipio como una unidad administrativa de carácter público, constituido por una extensión territorial y los habitantes de ésta.

2.3 Marco Jurídico.

El ejercicio de funciones de gobierno se distribuye en las instancias de diferente orden que conforman el Estado nacional, aquellas integradas por el gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los gobiernos Municipales, los dos primeros comparten la misma organización de división de poderes, pero en relación a la distribución de competencias y funciones de cada orden de gobierno opera el principio de facultades expresas para los poderes federales y por exclusión para las instancias locales, según el artículo 124 Constitucional. Sin embargo existen materias donde concurren las tres ordenes de gobierno (dicho señalamiento es Constitucional), por ejemplo "en materia de desarrollo urbano, en ecología, en educación y la salud".(8)

Conformación del Marco Jurídico general del Municipio.

En el orden federal; por los preceptos Constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.

En el orden estatal; por la Constitución de cada Estado, la Ley Orgánica Municipal, así como por diversas leyes y reglamentos.

En el ámbito Municipal; por los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada Ayuntamiento conforme a las leyes locales.

Una vez establecido lo anterior definiremos al Derecho Municipal, como el conjunto de disposiciones Constitucionales, estatales y locales que determinan la creación, organización y funcionamiento del Municipio.

(7) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1988.pág.140

(8) Ley de Planeación del Estado de México. Torno II. Sistema Estatal Integral de Planeación. Gobierno del Estado de México, Diciembre de 1983. pág. 27.

La República Mexicana está fundamentada en un régimen Constitucional de carácter federal; este es el espíritu expreso de nuestra Constitución Política, pero al estudiarse el federalismo(como en otros países), como proceso político y como técnica constitucional, resulta esencial valorar no su éxito formal, sino la eficacia social de este sistema.

Sabemos que esta Institución surgió con mucha fuerza ideológica y política a partir del siglo XVIII, y sabemos también que esta forma de organización política se encuentra completamente consolidada en nuestra época actual. Su consolidación y éxito, ha sido pues definitivo en la época contemporánea, formalmente, ha resultado impresionante su técnica constitucional; una precisa distribución de competencias entre el poder federal y los Estados-miembros; la aprobación y vigencia de una Constitución Federal; un reparto de atribuciones en política económica y financiera; la Institución de órganos del Estado Federal, Institucionalización de un control Judicial, existencia de un proceso constitucional de revisión de la Constitución Federal con la participación de los gobiernos locales, en fin admirables y brillantes instituciones y procedimientos contenidos en el sistema federal, que han provocado el asombro de naciones enteras.

El diseño y el éxito constitucional de este sistema fuera de toda duda es cierto, lo determinante radica en averiguar si el federalismo ha sido eficaz socialmente, es decir, si los intereses vitales de una nación han sido protegidos y potenciados por esta forma de organización política. Pues lo importante no es la brillantez de una Institución Constitucional, sino su eficacia para proteger los intereses de una nación: En este sentido, el sistema federal es un medio para la consecución de intereses superiores.

Para Lucas Verdu, "Nadie podrá disputar al Estado Federal la capacidad que entraña para contener la dispersión, sin incurrir en una uniformidad excesiva que acabe con las particularidades que conexas".⁽⁹⁾

Por eso, el federalismo es la forma más apropiada para estructurar una sociedad internacional. Dentro de la solución federal caben las peculiaridades lingüísticas, religiosas, naturales, etc., dada la mayor flexibilidad que la caracteriza. Por otra parte, en las comunidades particulares, el individuo aprende las virtudes cívicas y políticas imprescindibles para la convivencia. En ellas se siente libre, responsable y consciente de su valor. Los adversarios objetan que en el Estado Federal la duplicidad de órdenes jurídicas y de legislaciones originan un verdadero marasmo, aumentan los conflictos, la burocracia y los gastos. Además, en los actuales Estados Federales se observa una tendencia claramente centralizadora, lo que (según ellos), viene a corroborar su tesis. Ya se comprende que estas tendencias no pueden elevarse a ley, aparte de que nadie discute en estos países, la necesidad de la subsistencia de comunidades autónomas.

(9) Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. México, D.F. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1994. pág. 234.

La nota determinante del estado federal consiste en el amalgamiento que se da a distintas comunidades, dando como resultado una doble organización política; un poder federal que actúa en todo el territorio nacional y que tiene como destinataria a la totalidad de la población de ese país; poderes locales que actúan en el ámbito espacial de sus entidades teniendo como destinatarios a toda la población de ese país. Así pues, el poder federal y los poderes locales coexisten en un mismo territorio y para una misma población.

La unión de Estados- miembros crea un nuevo poder, que es el poder federal, a la vez se conserva ésta unión en la vida política de las comunidades federales. A partir de esto lo verdaderamente importante estriba en mantener y fortalecer a toda costa la unión, esto implica también continuar desarrollando en todos sus órdenes a las entidades federales. Ninguno de estos desarrollos excluye al otro, sino al contrario, exige un pleno desenvolvimiento de cada uno en sus respectivos planos. Hablar de la unión es hacer referencia a una forma superior de organización política, organización que solo podrá darse en la medida de que se de en paralelo a la conservación y desarrollo de un patrimonio cultural y físico de las entidades federativas.

Con toda seguridad, la finalidad y el reto más importante del Estado federal consiste en resolver la difícil tensión que se da, al tratar de conservar a las entidades federadas su particular forma de convivencia política, y a la vez, integrarse todas ellas en una forma superior de convivencia política general. El problema es muy complejo, pues las comunidades federadas tienden por condición natural a continuar viviendo bajo sus particularidades condiciones de vida social, cultural, económica, etc. Renunciar a estas formas de vida es cercenar la parte más vital del patrimonio común de ese grupo social. Ya la historia nos ha revelado las consecuencias de ese mutilamiento que han producido las guerras, las conquistas o el cambio de vida por una imposición política central, las consecuencias han sido la mengua de vitalidad; aun la desaparición de comunidades y pueblos enteros.

La unión federal no pretende ningún tipo de reducción de formas propias de vida de las distintas comunidades que forman la unión, sino una organización más amplia que respete los modos de ser de las comunidades, y que les permita un superior desarrollo a partir de un nuevo espíritu, pero ya de carácter nacional.

Es decir se trata como magistralmente lo afirmaba Dicey, "lograr una nueva conciencia nacional a través de un fuerte sentimiento federal, es a lo que se pudiera denominar grado cohesión".(10)

(10) Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. México, D.F. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1994. pág. 145.

La experiencia histórica nos ha enseñado que si es posible a través del federalismo resolver esta difícil tensión a que nos hemos referido. Por su puesto que existen Estados federales inauténticos en los que los Estados-miembros no participan (o participan en forma muy limitada), en la formación de una política general, pero aquí estamos hablando de lo que debe ser un auténtico federalismo.

El Estado federal es la mejor garantía para una vida política plena, y lo es consustancial a todo federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales distintas e interdependientes, como son: la organización constitucional federal y la organización local. Las dos emanan del pacto federal expresado en una Constitución escrita, la unión contiene a estas dos organizaciones Constitucionales de carácter interdependientes, distintas y complementarias.

La fortaleza de la unión no depende pues de la exclusiva fuerza del poder federal, o de la sola fortaleza de las entidades pactantes; la unión solo podrá ser fuerte con sus propios fines pero ahora animados y envueltos en una poderosa conciencia nacional, por un auténtico sentimiento federal.

No obstante todo lo anterior, es muy importante tomar en consideración que el Municipio Mexicano constituye una institución fundamental no solamente en la división territorial y en la organización política de la nación en su conjunto. En este sentido, el federalismo mexicano encuentra en el Municipio Libre la institución potenciadora para una eficaz y plena descentralización política con óptima eficacia social. Es el Municipio la comunidad política natural abocada a la defensa de los intereses más genuinos de cada una de las colectividades de la nación.

"Si bien es cierto que el Municipio está consagrado como Libre por nuestra Constitución Política, cierto es también que el progresivo debilitamiento de las economías de los Municipios de México, convierten a los conceptos "Libertad" y "Autonomía" de los Municipios, en ideas reducidas y con escasa eficacia social, de no darse en los próximos años un giro copernicano, que permita hacer de los Municipios verdaderos instrumentos de desarrollo para la nación".(11)

Todo lo anterior quiere decir que los poderes de la unión y los poderes de los Estados están obligados, de acuerdo al espíritu de nuestra Constitución Política, a fortalecer en serio y a profundidad a la totalidad de los Municipios del país. Esto plantea la posibilidad de una nueva política nacional orientada a establecer en México un poderoso federalismo cooperativo. Este federalismo cooperativo implica no solamente un nuevo reparto de competencias Constitucionales más favorables para los Estados- miembros y para los Municipios, sino además que la federación concorra junto con los Estados y Municipios al desarrollo de tareas que le corresponden por origen a los poderes federales.

(11) Ugarte Cortés, Juan, *La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio*. Edit. Porrúa, S.A. México 1985, pág. 166.

Esto significa entrar de lleno al enorme compromiso de las tareas concurrentes y compartidas entre la federación y los Estados. Por ejemplo, la construcción de carreteras federales, obras de riego, puertos, cuidado de bosques y lagos, tareas que correspondan a la federación, podrían ser compartidas con los Estados y con los Municipios. En los Estados Unidos de Norte América se habla de que el federalismo clásico ha sido superado para siempre y en su lugar existe un federalismo cooperativo. En México, la descentralización política tendrá que estar necesariamente ligada a una descentralización económica, misma que no podrá darse sin un protagonismo poderoso por parte de los Municipios y de los Estados. Este es una de las soluciones mas importantes, más rápidas y mas eficaces con que puede contar el país, para entrar de lleno a la modernidad nacional e internacional que exige la sociedad al gobierno de la república.

2.4 Estructura Jurídica de los Municipios.

El Municipio Libre ha pasado muchas vicisitudes, sin embargo la Constitución Mexicana de 1917 considera al régimen Municipal como la base de nuestra democracia, como forma de gobierno directa y soberana en la que se expresa la voluntad real popular. La Constitución también ha alentado la descentralización administrativa y en la esfera política ha otorgado funciones de gobierno a los Municipios.

Los Municipios y de acuerdo a lo que establece el artículo 115 de nuestra Constitución serán:

- a) La base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa.
- b) Gozarán de capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes y raíces necesarios para los servicios que presten.
- c) Serán administrados por Ayuntamientos de elección popular directa.
- d) La Constitución Local determinará, para todos los efectos de la responsabilidad oficial, quienes son servidores públicos en los Municipios.

Los órganos de representación del Municipio son:

Ayuntamiento.-Órgano con facultades de decisión.

Presidente Municipal.-Órgano ejecutivo de los acuerdos del Ayuntamiento.

Ambos son de elección popular directa.

e)Se vigilará para que no exista una reelección relativa a los miembros de los Ayuntamientos.

- f) No habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el gobierno del Estado.
- g) Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- h) En la elección de los Ayuntamientos deberá introducirse el principio de representación proporcional.
- i) Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, en todo caso percibirán las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, las prestaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

2.5 Facultades Otorgadas a los Municipios.

A pesar de sus limitaciones en recursos materiales, humanos y organizacionales, tradicionalmente los gobiernos Municipales en México han cumplido funciones públicas relevantes para la reproducción social y económica de los Municipios, pese a su poca capacidad comparada con la de los gobiernos federal o estatal.

Entre las facultades con mayor importancia otorgadas Constitucionalmente a los Municipios se encuentran:

Establecer escuelas en coordinación con la Federación y el Estado, para de esta forma dar cumplimiento a lo señalado en el artículo tercero Constitucional relativo a la educación.

Llevar un catastro Municipal.

Tienen derecho a percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les corresponden a los Estados y que fije la legislatura local.

Serán competentes para aplicar la ley en materia de asentamientos humanos.

Los Ayuntamientos, de acuerdo con la ley, podrán expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Tendrán a su cargo, con el concurso de los Estados, cuando la ley lo determine; el mantenimiento de vialidades, parques, jardines y panteones, la recolección de basura, el alumbrado público, la vigilancia preventiva, la regulación urbana entre otros, que las leyes determinen y su capacidad permita.

De acuerdo con la ley podrán coordinarse y asociarse con otros Municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Administrarán libremente su hacienda, podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones.

Los Municipios en términos generales de acuerdo a las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar-administrar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano Municipal, participar en la creación-administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación-administración de zonas de reservas ecológicas y en relación con ello expedir reglamentos o disposiciones administrativas que fueren necesarias. Planear y regular de manera conjunta, coordinada con otros Municipios, el desarrollo de los centros urbanos.

Para celebrar convenios con el Estado a efecto de que los Municipios asuman la prestación de los servicios o la atención de diferentes funciones.

Entre los resultados del histórico centralismo del Estado en México se encuentra que las funciones públicas estratégicas del desarrollo Municipal y nacional han sido una atribución del gobierno federal. En la zona fronteriza norte por ejemplo un factor decisivo para su desarrollo es la infraestructura material y la regulación de los flujos internacionales de bienes y servicios, que son una atribución federal aplicada a través de Instituciones como las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes, de Comercio y Fomento Industrial, de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, por citar las más relevantes.

“Entre los Ayuntamientos fronterizos, los más activos dentro de la promoción urbana(entendida en sentido amplio) son los de mayores dimensiones. En este caso Tijuana y Ciudad Juárez especialmente, si bien los restantes también participan en esas actividades”.(12)

Además de los obvios contrastes en los recursos materiales que manejan, la diferencia entre unos y otros Ayuntamientos consiste en el papel que desempeñan en los programas concurrentes con otros gobiernos, que es notablemente mas activo entre los Ayuntamientos de mayores dimensiones. Esta función promocional, de vanguardia en las políticas Municipales, urbanas y de vivienda, es indicador de la tendencia Institucional a igualar las relaciones entre los diferentes ordenes de gobierno. Ciertamente no en recursos, pero sí en el estatus de reconocimiento para definir los contenidos y la dirección del desarrollo Municipal.

(12) Guillén López Tonatiuh, Gobiernos Municipales en México: entre la Modernización y la Tradición Política, Edit. Porua, S.A, México 1996, pág. 17.

2.6 La Hacienda Pública Municipal.

Los Municipios para realizar el cumplimiento de sus finalidades de tipo político, económico y social, tiene que llevar a cabo una serie de actividades de representación política, de prestación de servicios públicos y de promoción del desarrollo económico y social. Para tal efecto, los gobiernos Municipales tienen que realizar en forma particular, la actividad financiera o hacendaría por medio de la cual se van a procurar los recursos necesarios para efectuar los gastos públicos y administrativos, así como a satisfacer las necesidades públicas de sus comunidades y el cumplimiento de sus propios fines.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actividad financiera o hacendaría de los Municipios se puede reducir, a recaudar los ingresos derivados de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas, locales aprueben a su favor, de las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y a erogarlos de acuerdo con los presupuestos de egresos que anualmente aprueben los Ayuntamientos.

“De una manera más precisa se puede definir la Hacienda Municipal como el conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines”⁽¹³⁾

Tomando en consideración la anterior definición, podemos establecer que los elementos que forman básicamente a la Hacienda Municipal son de dos tipos:

1.-Los recursos patrimoniales, integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos le producen.

2.-Los recursos financieros, integrados por los bienes o ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los Ayuntamientos.

Lo anterior significa que cada uno de los recursos que forman parte de la Hacienda Municipal tienen diferentes características jurídicas, económicas, fiscales y administrativas que deben ser tomadas en cuenta por las autoridades y dependencias Municipales encargadas de su administración.

Marco Jurídico de la Hacienda Municipal.-El marco normativo de la Hacienda Municipal tiene una gran trascendencia, ya que esta formado por un conjunto de disposiciones Constitucionales y legales de orden federal y estatal, así como varias disposiciones reglamentarias aplicables al ámbito Municipal.

(13) Sánchez Guzmán, Francisco. La Administración Municipal, ante la Política Estatal, México. Edit. Textos Universitarios, 1985. pág.97

Resulta conveniente transcribir la fracción IV del artículo 115 Constitucional ya que es ahí donde se encuentran establecidas las facultades y conceptos generales en materia hacendaria Municipal que deberán observar los Estados y Municipios, por lo que resulta de gran importancia señalar:

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios exentos de dichas contribuciones.

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

Como podemos observar, la fracción IV del artículo 115 Constitucional tiene una gran importancia en el aspecto fiscal y financiero para los Municipios y para las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que representa la posibilidad de que los gobiernos Municipales obtengan en forma constante recursos suficientes. Para tal efecto, esta fracción señala varias fuentes de ingresos que deberán recaudar en forma directa y otras que deberán ser cubiertas periódicamente por la federación a los Municipios.

Otro aspecto importante de ésta fracción es la que representa la posibilidad de que los Municipios celebren convenios con el Estado para la administración de algunas contribuciones que requieren y que, a su vez, los gobiernos municipales cuenten con recursos financieros, técnicos y administrativos para recaudarlos.

De igual manera, el segundo inciso, relativo a las participaciones federales tiene una gran importancia, ya que actualmente representan la principal fuente de ingresos para los Municipios y uno de los aspectos de mayor prioridad en las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados y Municipios.

El inciso tercero establece que la prestación de servicios públicos Municipales representa otra fuente de ingresos para la Hacienda Municipal sobre la cual los Ayuntamientos deberán poner atención especial, debido a su significado fiscal, financiero, social y político.

En ese mismo orden el penúltimo párrafo de la fracción IV tiene un gran significado fiscal y financiero para la Hacienda Fiscal, ya que establece las limitaciones para el otorgamiento de exenciones y subsidios fiscales por parte de los Estados a las dependencias oficiales federales, estatales y/o personas físicas o Morales privadas; disponiendo que solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios estarán exentos de las contribuciones señaladas.

El último párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional se refiere a tres aspectos básicos de la estructura financiera de la Hacienda Municipal, los ingresos, los egresos y la cuenta pública.

Dichos aspectos, a su vez, representan la base para la estructura financiera de la Hacienda Municipal y su administración.

Sin lugar a dudas, la Hacienda Municipal es uno de los aspectos de mayor importancia para la vida económica, social y política de los Municipios, principalmente para aquellos que muestran graves problemas de desarrollo y para los que se encuentran en proceso de transformación.

La Hacienda Municipal resulta de gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos económicos con los que cuenta un gobierno Municipal, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada Municipio, región y entidad federativa.

De igual manera la Hacienda Municipal tiene un papel vital en el campo social y político, ya que es en estas áreas donde el gobierno Municipal tiene mayor contacto con los diferentes sectores de la comunidad, y en donde se establece una relación fiscal de derechos y obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativas municipales con mucha atención, puesto que requieren de la observancia y cumplimiento de las leyes fiscales

aplicables, así como de la concertación con los sectores social y privado de Municipio.

2.7 Leyes y Reglamentos Municipales.

La Reforma Municipal, se ha traducido en una intensa labor por parte de todos los Ayuntamientos del país para reglamentar los diversos aspectos que regulan la vida Municipal, sobre todo, a partir de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, que como ya se ha venido analizando en puntos anteriores le confieren al Municipio su verdadero perfil de libertad y autonomía.

Esta vasta tarea reglamentaria ya ha empezado a producir sus efectos en la vida institucional, en la organización política y en el orden jurídico vigente, con especial énfasis en la construcción de un Derecho Municipal renovado y novedoso.

Ahora bien debido a la gran heterogeneidad que existe entre los Municipios de nuestro país en su ámbito social, político, económico y cultural, han originado que la practica reglamentaria adquiera diversos matices de fondo y forma.

Sin embargo existen lineamientos básicos en los que los Ayuntamientos se apoyan para poder formular sus propios reglamentos adaptándolos a los usos y costumbres de cada lugar.

Procedimiento Reglamentario Municipal.-Para que una ley o reglamento Municipal surta plenos efectos jurídicos es necesario que sea producto de un procedimiento llevado a cabo por los órganos facultados plenamente para llevarlo a cabo.

Cuando se rechace por el cabildo la iniciativa de una norma Municipal, no podrá presentarse de nueva cuenta para su estudio, en un término menor de seis meses.

Para que un proyecto de norma Municipal se entienda aprobado, es preciso el voto en sentido afirmativo, tanto en lo general como en lo particular de la mayoría de Regidores que participen en la sesión en que sea sometido a votación.

Aprobado por el Cabildo un proyecto de norma pasara al Presidente Municipal para su promulgación.

Para ser obligatoria toda norma expedida por el Ayuntamiento deberá ser publicada en la Gaceta oficial del Municipio y cuando no la haya, en el periódico oficial del Estado, así como en uno de los de mayor circulación del Municipio, y en los lugares visibles de la cabecera Municipal, Delegaciones y Agencias Municipales, todo lo cual certificará el Secretario del Ayuntamiento.

“Las normas Municipales entrarán en vigor, simultáneamente en todo el Municipio, al tercer día de su publicación”. (14)

Una vez señalado el procedimiento por el que tienen que pasar las leyes y reglamentos vigentes en los Ayuntamientos del país, es preciso nombrar las principales leyes y reglamentos que se aplican en los Municipios.

Ley Orgánica Municipal.-Resulta de gran importancia esta ley, ya que en ella se define como se integra la Hacienda Municipal en cada Ayuntamiento, quienes son las autoridades fiscales Municipales, sus atribuciones correspondientes y principalmente las facultades y obligaciones de la Tesorería Municipal.

Bando de Policía y Buen Gobierno.-Este es un instrumento reglamentario Municipal que contiene una serie de disposiciones administrativas que deben ser observadas por los vecinos y habitantes del Municipio. De igual forma, dispone que órganos de la Administración Pública Municipal serán los encargados de vigilar que se cumpla con la ley en el ámbito fiscal, así como las sanciones previstas en el caso de incumplimiento.

Ley de Ingresos Municipales.-Es el principal instrumento legal, fiscal y financiero que tiene el gobierno Municipal para obtener recursos financieros que garanticen el cumplimiento de sus fines durante un año.

Reglamento Interior del Ayuntamiento.-En este instrumento se determinan los lineamientos básicos sobre los cuales tienen que trabajar tanto el Presidente Municipal, como el Ayuntamiento en beneficio de la población, en el ámbito político y administrativo.

Reglamento de la Administración Municipal.-Este señala las facultades y obligaciones de la Tesorería Municipal y de otras dependencias relacionadas con la hacienda pública local, tratando de establecer las bases internas de organización.

De igual forma, existen reglamentos que regulan el funcionamiento de inmuebles o servicios que generan ingresos a los gobiernos Municipales, tal es el caso de mercados, rastros o panteones.

Resumiendo podemos establecer que el texto del artículo 115 Constitucional tal y como aparece redactado actualmente cumple con los elementos básicos que requieren los Municipios para lograr su desarrollo y convertirse en verdaderas células administrativas que generen el desarrollo nacional, sin embargo es triste

(14) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. INAP, Inst. Nacional de Ciencia y Tecnología. 1985. pág. 124.

reconocer que en la practica no siempre se llevan a cabo los mandatos que constitucionalmente se establecen, y éste artículo no es la excepción, esto debido al "centralismo" que sigue predominando en nuestro país, lo que trae como consecuencia que se deje a los Municipios en un segundo plano, lo cual produce un lento desarrollo de los Ayuntamientos. No obstante debemos reconocer con verdadero optimismo que el gobierno federal en los últimos años ha impulsado reformas importantes que tienen como finalidad dar a los Estados y especialmente a los Municipios esa importancia, ya que es ahí donde verdaderamente inicia el progreso o el retroceso de una nación; es por ello que en la actualidad se requiere de un federalismo que le de importancia a los Municipios, ya que son éstos quienes se abocan a la defensa de los intereses más genuinos de cada una de las colectividades del Estado; es decir un federalismo en el cuál se de un nuevo reparto de competencias que sean más favorables para los Estados-miembros y por consiguiente para los Municipios que los conforman, con la finalidad de contribuir al desarrollo conjunto y organizado de dichas entidades jurídico-administrativas, en el cuál la federación concorra conjuntamente con los Estados y Municipios al desarrollo de tareas que por mandatos constitucionales competen, con el único propósito general de ver concretizado un desarrollo en forma conjunta que repercuta directamente en beneficios para la población que los conforman.

Por otro lado es de señalarse que la figura del "Municipio Libre" en nuestro país, cuenta desde mi punto de vista, en la actualidad, por lo menos en teoría con las bases fundamentales para lograr que ésta Institución tan importante en nuestra vida política, jurídica y social, pueda desarrollarse plenamente y alcanzar los objetivos para los cuales fue instituida, lo cual desemboque en un Estado más fuerte y sólido, que pueda competir a nivel internacional con otros Estados considerados económicamente fuertes, en virtud de que en la medida que los Municipios vayan mostrando un avance sustentado y progresivo, éste se verá reflejado también en los gobiernos estatal y federal, es por ello que considero que el gobierno federal debe estar en constante vigilancia para verificar que efectivamente las disposiciones que contempla el artículo 115 Constitucional se lleven a cabo en forma real y verdadera, para así lograr una efectiva "Autonomía Municipal", la cual sirva no solamente para crear y administrar libremente sus propios ordenamientos legales que están acordes a las necesidades de cada Ayuntamiento, sobre las cuales versará básicamente su desarrollo en forma conjunta; así como la de administrar sus propios recursos financieros de manera que tenga una verdadera "Autonomía Financiera", la cual no este tan ligada a las decisiones de los gobiernos estatal y federal, para lo cual yo sugeriría se debería realizar una reforma encaminada a propiciar que los recursos que perciben los Ayuntamientos por concepto de impuestos en sus diversas categorías, lleguen íntegros las economías de los propios Ayuntamiento que los generan, con la finalidad de que sean estos mismos quienes los distribuyan de una mejor manera cubriendo las necesidades prioritarias de cada Municipio, ya que son los Ayuntamientos de estos quienes saben y conocen verdaderamente los problemas de cada uno de ellos y sean estos quienes impulsen programas específicos que sirvan para lograr el desarrollo más óptimo y a más corto plazo de sus propios

Municipios, y así de esta forma estar en posibilidades reales de hablar de un verdadero "Municipio Libre", no sin dejar de establecer que siempre debe estar apegado a ordenamientos legales que regulen en todo momento su vida y las cuales los dirijan a lograr un real poder social, económico y jurídico.

CAPITULO III

LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

3.1 Marco Jurídico de la Planeación.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad administrativa, que se dedica a prever y adaptar adecuadamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son: Educación, Salud, Asistencia Social, Vivienda, Servicios Públicos, Fomento O Promoción Económica (pesca, agricultura, ganadería, industria, artesanías, turismo) y Mejoramiento de las Comunidades Rurales.

Por medio de la planeación los Ayuntamientos pueden mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar eficazmente los recursos financieros que el gobierno federal y estatal asignan para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

La planeación democrática es uno de los principales instrumentos con que cuenta el gobierno mexicano para inducir y orientar el desarrollo nacional.

El eje principal de la planeación democrática lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo, del que se derivan programas de la Administración Pública Federal y a cuyos principios se orientan los planes Estatales y Municipales, es así como se conforma un Sistema de Planeación Nacional Democrático, en el que participan los tres niveles de administración: federal, estatal y Municipal, además de los sectores social y privado.

Los gobiernos Municipales coadyuvan al funcionamiento de este sistema a través de planear su propio desarrollo. Los planes Municipales constituyen una valiosa herramienta, en los que se establece un conjunto ordenado de objetivos, políticas, estrategias y acciones, que se materializan en programas Municipales.

La programación Municipal debe ser una práctica habitual del proceso de planeación, a través del cual los gobiernos Municipales podrán prever las acciones que deberán desarrollarse para alcanzar los objetivos planeados. También representa el nexo entre el Municipio y el esquema de la planeación Municipal.

Se puede entender que los Programas Municipales, son el conjunto de acciones desarrolladas por el Ayuntamiento, o en su caso, por el Comité de Planeación Municipal, encaminadas a elaborar los Programas de Desarrollo Municipal, (un programa Municipal incluye las acciones previstas por el Ayuntamiento para ser realizadas durante su gobierno).

El propósito primordial de la planeación es orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social.

Entre sus objetivos se encuentran:

a) Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del Municipio.

b) Movilizar los recursos económicos de la sociedad y orientarlos al desarrollo de actividades productivas.

c) Programar las acciones del gobierno Municipal estableciendo un orden de prioridades.

d) Procurar un desarrollo urbano y equilibrado de los centros de población que forman parte del Municipio.

e) Promover la protección y conservación del medio ambiente.

f) Promover el desarrollo eficaz de la comunidad Municipal.

g) Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del Municipio.

La Planeación de Desarrollo Municipal tiene como referencias las siguientes bases legales:

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Ley de Planeación.

-Constitución Política del Estado.

-Ley Estatal de Planeación.

-Ley Orgánica Municipal.

Dichos ordenamientos legales sirven para dar vida a la planeación y abarcan los siguientes aspectos:

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La cuál en su artículo 25 otorga al Estado Mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación, planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, a través de la participación del sector público, el sector social y el sector

privado en dicho proceso. Asimismo, impulsará y organizará las áreas prioritarias para el desarrollo, creando los espacios políticos para facilitar la participación de los sectores sociales del país.

En el artículo 26 fija las bases para el Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando así la participación de las entidades federativas y de sus Municipios en la responsabilidad de definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno. Identifica los objetivos de la planeación con los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución. Ordena la formulación democrática y participativa de un Plan Nacional, al que se ajustarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el artículo 27 señala, entre otros aspectos: el concepto de desarrollo rural integral y las condiciones para una justicia agraria expedita y para fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

El artículo 28 permite al Estado regular la concentración y los nuevos fenómenos del Oligopolio y evaluar las consecuencias de la actividad empresarial en el bienestar de los ciudadanos: incorpora la protección y organización del consumidor, especifica las actividades que en forma exclusiva el Estado tendrá a su cargo, y establece las bases para la participación social en las líneas prioritarias.

En el artículo 115, se señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los Municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otra legislación, también se consideran parte de la planeación del desarrollo.

3.1.2 Ley de Planeación.

Es el ordenamiento jurídico que reglamenta al artículo 26 Constitucional que establece y señala los siguientes aspectos:

- 1.-El marco normativo para regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo.
- 2.-Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 3.-La Coordinación necesaria entre los gobiernos federal y estatal, incluyendo los Municipios.
- 4.-La concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social

Es decir precisa las atribuciones que en esta materia corresponden a las dependencias y entidades federativas dentro del Sistema Nacional de Planeación y la obligación de que ajusten sus programas al Plan Nacional de Desarrollo.

3.1.3 Constitución Política Estatal.

La cuál señala la responsabilidad del Estado para organizar un Sistema de Planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

También establece que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una Planeación Democrática, donde coincidan los distintos sectores de la Planeación.

En la Constitución Estatal se establecen las facultades del gobierno del Estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

3.1.4 Ley Estatal de Planeación.

En ella se establecen los principios de la Planeación del Desarrollo Estatal y las normas que orientan las actividades públicas, estatal y Municipal, así como las bases para que el ejecutivo del Estado coordine las actividades de planeación con los municipios, de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, así como aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de Planeación.

En esta ley se establece el carácter democrático de la planeación que se define y afirma mediante la participación de los sectores social y privado.

3.1.5 Ley Orgánica Municipal.

En esta ley, se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, formulando, aprobando y ejecutando planes y programas que promuevan y fomenten las actividades económicas en el Municipio y que tiendan a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, equipamiento, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

En este sentido, algunos Estados de la República han incorporado en sus leyes orgánicas Municipales, atribuciones a los Ayuntamientos para elaborar planes y programas de Desarrollo Municipal.

Entre las atribuciones que se establecen a los Ayuntamientos en materia de planeación destacan por su importancia: la aprobación y publicación del Plan Municipal de Desarrollo, con base en los términos que fije la ley estatal en competencia para establecer coordinación con el Estado y la Federación; participar en el proceso de planeación del desarrollo estatal y nacional, así como su colaboración en la elaboración, actualización, instrumentación, control, evaluación y ejecución de los programas regionales cuando se refieran a prioridades y estrategias de su desarrollo.

Ámbito Municipal.-En este ámbito de gobierno hasta la fecha no se cuenta en forma específica con reglamentos que normen y regulen la acción de planeación. Esto se justifica en función del centralismo económico, político y administrativo que por largo tiempo habían llevado a cabo tanto la Federación como los Estados, en perjuicio del Municipio.

Derivado de las reformas al artículo 115 Constitucional y con la implantación del Sistema Nacional de Planeación como instrumento orientador de las acciones del gobierno, se establecen las bases para revertir este proceso, devolviéndole al Municipio su capacidad de decisión y participación dentro del proceso del Desarrollo Nacional.

Por lo que el proceso de Planeación Municipal se inserta dentro de la coordinación del Sistema Nacional de Planeación, por medio del cuál la instancia Municipal se puede situar como gobierno local para promover el desarrollo socioeconómico de su comunidad y participar en la estrategia global marcada por el Plan Nacional de Desarrollo.

Resumiendo a través de la planeación los Ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

3.2 Medios para la Planeación Municipal.

El Proceso de Planeación del Desarrollo Municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatal y Municipal, para lo cual existen los siguientes medios e instrumentos de coordinación:

- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal(COPLADE).
- Convenio de Desarrollo Social (CDS)
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
- Convenio de Coordinación Estado-Municipio(CODEM)

Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.-Es un organismo del gobierno estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene como funciones básicas las siguientes:

- 1.-Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y Municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- 2.-Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.
- 3.-Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el Estado y los Municipios.
- 4.-Evaluar los programas y las acciones concertadas entre los gobiernos Federal y Estatal.

El COPLADE está compuesto por:

- a)Un Presidente, que es el Gobernador del Estado.
- b)Un Coordinador General, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador.
- c)Un Secretario Técnico, que siempre es el delegado estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.
- d)Representantes de los sectores social y privado.
- e)Secretarías estatales.
- f)Ayuntamientos de la entidad.

Convenio de Desarrollo Social.-La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, establecen que la vertiente de coordinación entre los gobiernos federal y estatal se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social.

El CDS es un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y la entidad federativa, por medio del cuál se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este acuerdo contiene diversos programas, mediante los cuales el gobierno federal transfiere a Estados y Municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de las tres ordenes de gobierno.

Los recursos que por medio de CDS se destinan a estos programas son canalizados al impulso de proyectos productivos, educación, vivienda, equipamiento urbano, empleo y medio ambiente.

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.-Es un organismo Municipal que debe crearse por Acta de Cabildo por el Ayuntamiento respectivo en cada Municipio. Esta encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno Municipal.

El COPLADEM esta integrado por:

- a)Un Presidente, que es el Presidente Municipal.
- b)Un Coordinador que es designado por el Presidente Municipal.
- c) Un Secretario Técnico que es el Coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.
- d)Los representantes de las dependencias de la Administración Pública Estatal y Federal.
- e)Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, que señale el acta de Cabildo que crea el Comité.
- f)Representantes de los sectores social y privado.

Convenio de Coordinación Estado-Municipio.-Este convenio puede celebrarse por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos Municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo Municipal y estatal.

Las tareas derivadas de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros aspectos los siguientes:

- a)Programas de inversión y gasto estatal a favor del Municipio.
- b)Promoción y fomento económico.
- c)Administración de obras y servicios públicos.
- d)Adquisición y suministro de bienes Municipales.

3.2.1 Programas del Gobierno Estatal en Apoyo al Municipio.

En nuestro país, los antecedentes de la Planeación, se remontan desde 1971 hasta 1975. En este periodo fueron creados los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) en cada Estado de la República cuyo objetivo fue promover el desarrollo de las entidades Federativas mediante la organización de actividades que realizaban las dependencias federales en cada Estado.

En 1977, los COPRODES adquirieron personalidad jurídica y patrimonio propio, constituyéndose como instancias asesoras de los Estados en aspectos de planeación y programación del desarrollo. Dos años después se formularon los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES) en todas las entidades del país con una visión única. Esta experiencia representó institucionalmente los primeros intentos de planeación integral a nivel nacional.

En 1981 los COPRODES se transformaron en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) y quedaron bajo la responsabilidad de cada gobierno estatal, estableciendo relaciones de coordinación con las dependencias locales y federales.

En todo este tiempo, la participación ciudadana no fue lo que se esperaba. Los verdaderos representantes locales de las organizaciones de productores y empresas sociales estuvieron ausentes. La decisión de los programas y proyectos de inversión pública fue tomada en la gran mayoría de los Municipios por los grupos políticos en el país, los grandes productores y comerciantes, en suma por los intereses particulares a costa de los sociales.

Ante todo esto, en el sexenio 1988-1994, dentro del Programa Nacional de Solidaridad (PNS) se pretendió solventar este programa de participación, promoviendo la creación de los comités de solidaridad que tendrían entre otras funciones, encargarse de la contraloría social de la inversión pública Municipal.

Este intento de legitimar la participación social significó una institucionalización de la participación con el fin de afinar el control social del gobierno. La idea fue descentralizar los recursos de Solidaridad, directamente hacia los Municipios para que estos fueran aplicados en el "combate a la pobreza extrema".

La legitimación y representación de este nuevo órgano el CDM será a través de la validación del COPLADE correspondiente. Estos consejos son los nuevos instrumentos de Planeación Municipal que realizarán una contribución a los COPLADES estatales al planear el desarrollo social con participación comunitaria en cada Municipio.

El eje de los CDM es la participación amplia, plural y democrática de las organizaciones sociales, comunidades, iniciativa privada y autoridades locales, estatales y federales coexistentes en el Municipio.

La promoción institucional de estos esquemas, representa una oportunidad de fortalecer la participación comunitaria verdadera en la construcción de su futuro.

Estos planes de acción para el desarrollo Municipal contendrían entre otros elementos: el aporte de los talleres de autodiagnósticos comunitarios validados por las asambleas generales comunitarias; propuestas de programas integrales de desarrollo comunitario, también validados por el mismo mecanismo; con estos insumos, la formulación por parte del consejo de desarrollo Municipal, del Programa de Desarrollo Social Integral Municipal el cuál debe también ser validado en su presentación final, no solo por el COPLADEMUN, COPLADE y otras instancias de decisión, sino por las mismas comunidades. De este programa se desprenderá la propuesta de inversión a partir del análisis y selección de las obras y proyectos de desarrollo sustentados por los expedientes técnicos correspondientes. Este programa de inversión es presentado al Presidente Municipal para su consenso en la Sesión de Cabildo. Tal propuesta una vez consensada, se turnará a la delegación estatal de la SEDESOL y al COPLADE correspondiente, para que sea analizada y en su caso aprobada.

Si bien, estas propuestas institucionales tienden a contribuir al fortalecimiento de la participación comunitaria, se deben continuar creativamente con los mecanismos de participación propios de dichas comunidades, respetando tanto las decisiones como los mecanismos para llegar a estas por parte de la gente.

3.2.2 Proceso de Planeación Municipal.

Este proceso se define como el conjunto de actividades que a corto y mediano plazo, permiten formular, poner en practica y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo y los distintos programas derivados del mismo.

Las etapas que comprende son:

- 1.-Formulación
- 2.-Decisión y Aprobación
- 3.-Ejecución
- 4.-Control
- 5.-Evaluación

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

Las actividades que comprende esta etapa son las siguientes:

a)La elaboración de diagnósticos económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades del Municipio.

b)La definición de objetivos y prioridades para señalar que es lo que se requiere lograr y lo que es más urgente o necesario.

c)El señalamiento de estrategias y políticas a seguir, para establecer como y de que manera se lograrán los objetivos propuestos .

d)La especialización de las áreas o partes del plan que deberán ser coordinadas por los responsables de su elaboración.

e)La compatibilización de los programas operativos anuales (incluyendo sus metas) con el Plan Municipal de Desarrollo.

f)La definición de los responsables de la elaboración del Plan Municipal, así como los recursos necesarios para ello.

g)El determinar las metas a corto y mediano plazo.

h)La previsión de recursos.

i)La concertación con grupos sociales.

Discusión y Aprobación.-En esta etapa corresponde al Ayuntamiento, en Sesión de Cabildo, analizar el contenido del plan y discutir la posibilidad de llevarlo a cabo.

Una vez aprobado por el Ayuntamiento, este se hace responsable de vigilar su correcta ejecución.

Ejecución.-En esta etapa las premisas establecidas en el plan se traducirán en acciones concretas mediante programas operativos anuales que serán llevados a cabo para tal efecto.

Para ello es necesario que los responsables de su ejecución procuren que sus actividades se apeguen a lo establecido en el plan.

Control.-Consiste en una serie de actividades que sirven para identificar el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones y para verificar si el proceso funciona según lo establecido.

Evaluación.-En esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación.

La evaluación debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos propuestos se lograron.

Los resultados de la evaluación son experiencias acumulables que sirven para mejorar los próximos Planes y Programas Municipales.

3.2.3 Plan de Desarrollo.

El Plan Municipal de Desarrollo es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación.

En el se presenta el programa de gobierno del Ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de las ordenes de gobierno federal, estatal y Municipal, así como la participación de los sectores social y privado del Municipio.

En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del Municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno Municipal deberá tomar en cuenta, para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el Ayuntamiento elaborará para el período de una año de administración Municipal.

Es un documento que refleja el acuerdo de los diferentes grupos y sectores del Municipio, debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada periodo constitucional de la administración Municipal y las modificaciones que sea necesario introducir, se refieran acciones y programas a corto y mediano plazo.

Estructura.-La estructura del Plan Municipal de desarrollo puede ser la siguiente:

- Presentación
- Introducción
- Diagnóstico
- Demandas sociales
- Objetivos
- Políticas
- Estrategias
- Lineamientos estratégicos sectoriales
- Programas y metas
- Programas coordinados de inversión pública
- Programación-Presupuestación
- Instrumentación, seguimiento y Evaluación
- Anexos estadísticos y cartografía Municipal

Descripción del Contenido.-El contenido puede referirse a los siguientes aspectos:

-Diagnóstico.-Es el estudio de la situación real del Municipio, que sirve para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo. Lo cual permitirá obtener información básica del Municipio en aspectos como:

-Medio físico

a)Localización geográfica Municipal

b)División política Municipal

-Recursos naturales

-Población

-Actividades económicas

-Infraestructura urbana y de servicios públicos

-Desarrollo social y ecología

-Organización y administración Municipal

-Aspectos jurídicos

-Aspectos hacendarios y presupuestales

Demandas Sociales.-Son las peticiones y sugerencias de la población recabadas en campañas, foros, consultas y audiencias.

-Objetivos.-Son aquellas situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del plan, y se establecen con base en las necesidades detectadas.

-Políticas.-Son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollaran las acciones del plan y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito, por ejemplo desarrollo urbano planificado, desarrollo rural integral, etc.

-Estrategias.-Son el conjunto de acciones que se llevaran a cabo para instrumentar una política, por ejemplo orientación del crecimiento de las poblaciones, promoción de industrias rurales, etc.

-Lineamientos Estratégicos Sectoriales.-Son aquellas actividades que se realizaran de conformidad con el sector de actividad de que se trate ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

-Programas y Metas.-Son las acciones y/o obras cuantificables, que se desprenderán del plan.

-Programas coordinados de inversión pública.-Son aquellos programas que se realizaran conjuntamente entre el Gobierno Municipal y el Estatal y en su caso Federal, así como los proyectos que con los recursos financieros del Municipio no

se puedan ejecutar. Generalmente se refieren a aquellos programas que se desarrollan por la vía del Convenio de Desarrollo Social o por el Convenio Estado-Municipio, en donde se establece la transferencia de recursos a este último.

-Programación-Presupuestación.-Son las actividades a realizarse cada año, tomando en cuenta los recursos estimados, con base en los presupuestos de egresos de años anteriores y que han sido canalizados a obras.

-Instrumentación, seguimiento y Evaluación.-En esta parte del plan se definirán los responsables para operar, dar seguimiento y evaluar el plan y programas, de manera que se garantice su cumplimiento.

Es muy importante que en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se tomen en cuenta las necesidades y opiniones de la comunidad, ya que así se establece una mayor vinculación entre la comunidad y las autoridades y se logra que las soluciones planteadas por el ayuntamiento sean congruentes con los problemas a atender.

-Anexos Estadísticos y Cartografía Municipal.-Son los documentos que como su nombre lo indica se anexan para complementar y ejemplificar el contenido del Plan Municipal de Desarrollo.

-Formulación y Aprobación.-La formulación del Plan de Desarrollo Municipal es competencia del Comité de Planeación Municipal; si no existe dicho organismo, el responsable de su elaboración será el Ayuntamiento.

La aprobación del plan es competencia exclusiva del Ayuntamiento, quien a su vez determinara que unidades administrativas serán responsables de su ejecución, evaluación y control.

Una vez aprobado el Plan se procederá a elaborar los programas a través de los cuales se dará curso a los postulados del plan.

La Programación Municipal

Es el conjunto de acciones desarrolladas por el Ayuntamiento o por el Comité de Planeación Municipal, encaminadas a elaborar los Programas de Desarrollo Municipal.

Un Programa Municipal incluye las acciones previstas por el Ayuntamiento para ser realizadas durante su gobierno.

Sirve para ordenar las actividades a desarrollar y lograr un buen aprovechamiento del dinero disponible de los materiales, del equipo, y del trabajo humano, conforme a fechas previamente establecidas.

A través de un Programa Municipal se puede organizar y controlar mejor el trabajo y durante su realización se puede tener puntos de comparación entre lo que se quiere y lo que se está haciendo. De esta manera se puede conocer si existen fallas y que hacer para corregirlas.

Con base en la programación las Autoridades Municipales podrán efectuar lo siguiente:

- Definir las acciones, obras y servicios necesarios para un periodo determinado.
- Determinar la dependencia o entidad del gobierno federal, estatal o Municipal que será la encargada de ejecutar o apoyar las obras y servicios programados.
- Asignar a las dependencias Municipales adecuadas la elaboración de los estudios preliminares la supervisión, control y evaluación de las acciones, obras y servicios programados.
- Calcular el costo de las obras, servicios y acciones programadas.

Es una actividad de carácter administrativo que se deriva del proceso de Planeación y tiene por objeto preparar y ordenar las actividades que realizan las diversas unidades de la Administración Municipal, tomando en cuenta el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles. De esta actividad resultan los programas que incluyen los calendarios de ejecución de trabajos y de aplicación de recursos.

La programación ayuda a obtener mejores resultados en la selección y cumplimiento de los objetivos, ya que permite identificar las necesidades del gobierno y la Administración Municipal, estableciendo un orden para su atención.

Es la presentación detallada de las acciones que el gobierno Municipal, a través de sus unidades administrativas, pretende llevar a cabo durante un tiempo determinado, vinculándolas a la acción de los recursos necesarios para su ejecución.

La programación es una herramienta muy importante que deberán utilizar las unidades administrativas Municipales para cumplir con los objetivos propuestos por los Planes Municipales, aprovechando al máximo el dinero, materiales, equipo y recursos humanos disponibles.

Mediante ella se puede organizar mejor el trabajo, también durante su realización se tienen puntos de comparación entre lo previsto y lo ejecutado pudiéndose identificar las fallas y tomar las medidas correctivas para su mejor cumplimiento. Sirve para tener una visión clara de todos los aspectos que se deberán considerar para realizar una serie de actividades y para la formulación del presupuesto de egresos Municipales.

Resumiendo, la programación permitirá al gobierno Municipal:

a) Determinar, basándose en las necesidades existentes, las actividades del Ayuntamiento para un periodo determinado.

b) Definir específicamente las acciones, obras y servicios necesarios para el período que se va a programar.

c) Organizar, priorizar y evaluar las acciones, obras y servicios conforme a los objetivos establecidos, para determinar las necesidades más urgentes.

d) Indicar el nivel de gobierno ya sea federal, estatal o Municipal que realizará o apoyará las acciones, obras y servicios programados.

e) Hacer responsables a los funcionarios Municipales en la formulación de los estudios preliminares y en la realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios programados.

f) Calcular el costo de las acciones, obras y servicios que se programen.

g) Hacer la asignación de recursos financieros en forma adecuada y racional.

h) Incorporar a la comunidad en la realización de los programas, señalando su responsabilidad.

La programación Municipal tiene las siguientes características:

-Es integral ya que abarca a todas y cada una de las dependencias y unidades administrativas del Municipio.

-Es permanente porque las actividades siempre deberán programarse para tener un orden y una racional asignación de recursos.

-Responde al Cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los planes Municipales.

-Es flexible en virtud de que se puede adecuar a las circunstancias en el momento que se desee.

-Es ordenada ya que establece las acciones, obras y servicios a realizar y sus requerimientos de recursos humanos, materiales y financiero.

-Es participativa porque permite la integración de la comunidad en la ejecución directa de los programas.

Los Programas Municipales.-Son documentos de trabajo mediante los cuales se concentran los objetivos establecidos en los planes Municipales. Comprenden un

conjunto ordenado e interrelacionado de actividades y metas para atender las necesidades en el Municipio, en el funcionamiento administrativo, en la prestación de servicios públicos, en la realización de obras públicas o en la promoción del desarrollo económico Municipal.

Los programas deben estar basados en los Planes Municipales. En ellos se determinan aquellas actividades encaminadas a cumplir los objetivos contenidos en el plan, mediante un adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles y atendiendo a las prioridades establecidas en el plan por ejemplo:

- Programa de Servicios Públicos
- Programa de Construcción de Escuelas
- Programa de Educación
- Programa de Capacitación
- Programa de Protección Civil
- Programa de Seguridad Publica
- Programa de Mejoramiento del Ambiente
- Programa de Organización Municipal
- Programa de Reglamentación
- Programa de Participación Ciudadana.

En el caso de que no existan Planes Municipales los programas podrán elaborarse para ordenar las diversa actividades que realiza la Administración Municipal, aprovechando al máximo el dinero disponible, los materiales, equipos y herramientas y los recursos humanos.

Para tener una visión general de los Programas Municipales podemos señalar que contienen:

- 1) Los objetivos a alcanzar
- 2) Los proyectos, actividades y tareas
- 3) El costo total del programa
- 4) El tiempo calculado para su realización
- 5) Las unidades administrativas o funcionario responsable de la ejecución y control del programa.
- 6) Los programas, dependiendo de su naturaleza se compone de: subprogramas, proyectos, actividades, obras y tareas.

Subprograma.-Es una parte del programa que persigue los objetivos y metas específicas del mismo. Se puede definir como una subdivisión de un programa destinado a facilitar la ejecución de un trabajo determinado, mediante acciones concretas que realizan las dependencias Municipales.

La clasificación de programas en subprogramas se utiliza para identificar una materia específica del mismo.

Ejemplo: en un programa de servicios públicos existen, entre otros:

- Subprograma de agua potable y alcantarillado
- Subprograma de limpia
- Subprograma de mercados y centrales de abasto
- Subprograma de rastros
- Subprograma de alumbrado público
- Subprograma de guarniciones y banquetas
- Subprograma de parques y jardines
- Subprograma de panteones, etc.

Proyectos.-Comprenden un conjunto de acciones para la ejecución de un programa o subprograma determinado. Define responsabilidades y plazos, establece las metas y los medios de valuación, considera los recursos materiales y financieros necesarios en la ejecución del programa, con la finalidad de cumplir un objetivo determinado.

En el proyecto se definen los recursos que, una vez costeados se integran en el presupuesto de egresos.

Ejemplo: el subprograma de agua potable y alcantarillado comprende, entre otros:

- Proyecto de ampliación de redes secundarias
- Proyecto de construcción y operación hidráulica.

Actividades.-Representa la parte menor de las acciones que se llevan a cabo para cumplir los proyectos de un programa o subprograma. Consisten en la ejecución de ciertos trabajos en fechas previamente establecidas, a cargo de una unidad responsable mediante la utilización de recursos humanos, materiales y financieros. En el cumplimiento de las actividades es donde se puede verificar el desempeño de las personas que tienen responsabilidad en la ejecución de los proyectos.

Continuando con el ejemplo citado anteriormente, las actividades del proyecto de construcción y operación hidráulica serian, por ejemplo:

- Instalación de redes de suministro
- Mantenimiento de atarjias.

Obras.-Representan una parte o etapa en la ejecución de un proyecto.

Ejemplos:

- Una escuela
- Un camino
- Un centro de salud
- Una plaza pública

Tareas.-Consisten en la operación específica de las fases necesarias para realizar una obra.

Ejemplos:

- Nivelación de suelo.
- Cimentación
- Bardado
- Instalación de energía eléctrica.

Clasificación de los Programas.-Los Programas Municipales pueden ser de naturaleza distinta, dependiendo del aspecto o función específica que se quiere atender. Así existen programas de operación y programas de inversión.

Programas de Operación.- Se les conoce también como programas de funcionamiento y son aquellos que se elaboran con el fin de dar un mejor cumplimiento a las tareas y atribuciones de la Administración Municipal. Estos programas se integran por actividades y tareas. Las metas de estos programas se miden en relación de su resultado final.

Ejemplos:

- | | |
|--|---------------------------|
| -Acción cívica y ciudadana | -Servicios públicos |
| -Elaboración y aplicación de reglamentos | -Capacitación de personal |
| -Educación | -Remuneración al personal |
| -Salud pública | |
| -Asistencia social | |
| -Seguridad pública | |

Programas de Inversión.- Son aquellos programas cuya ejecución permite aumentar la capacidad de respuesta del gobierno Municipal ante las necesidades de la comunidad. Tiene como meta la realización de una obra pública y acciones encaminadas a la promoción del desarrollo económico Municipal. Se componen de proyectos, obras y actividades.

Ejemplos:

- | | |
|--|---------------------------|
| -Caminos vecinales | -Empresas paramunicipales |
| -Caminos rurales | -Fomento agropecuario |
| -Vivienda | -Fomento pesquero |
| -Construcción y reparación de escuelas | -Desarrollo turístico |

Bases para la Elaboración de Programas.-La elaboración de programas debe responder al logro de los objetivos establecidos en los Planes Municipales y estar adecuados a la estructura administrativa del Municipio, tomando en cuenta que su duración no exceda el periodo de gestión del Ayuntamiento, para ello es necesario que desde un principio se definan los responsables de elaborarlos, los recursos mínimos que se requieran y la información básica necesaria para su integración.

Responsables Directos.-Los responsables directos de la integración de programas son el Ayuntamiento y los funcionarios Municipales. El Ayuntamiento, como órgano máximo del gobierno y de la Administración Municipal, deberá establecer los objetivos y lineamientos generales para la elaboración de los programas y los funcionarios serán los encargados de elaborarlos, dependiendo de su área de actividad.

Recursos Mínimos.-Sin recursos el Ayuntamiento no podrá alcanzar sus objetivos institucionales. Por ello toda vez que se quieran elaborar programas se deberá tener muy presente cuáles son los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros mínimos que se requieren en su realización y saber que posibilidades tiene el Ayuntamiento para conseguir lo que haga falta.

De esta manera, se puede lograr una relación adecuada entre los objetivos que se quieren alcanzar y los recursos que se tiene para ello. Un adecuado uso de los recursos conducirá siempre al logro de los resultados deseados.

Información Básica.-Uno de los puntos básicos en que se basa la elaboración de programas lo constituye la información básica sobre el Municipio.

Este elemento permite determinar las necesidades y demandas de la población que requieren ser atendidas por el Ayuntamiento. Es decir conocer que servicios públicos deben prestarse a la población que no cuenten con ellos o que requieren ser mejorados.

También ayuda a identificar cuales son las obras públicas urgentes para la comunidad, permite reorientar el funcionamiento de las unidades administrativas para hacerlas más eficientes en el cumplimiento de sus actividades.

Las autoridades al inicio de su gestión deberán informarse acerca de los programas y proyectos inconclusos para que, de acuerdo a su importancia se determinen o se incorporen a los nuevos programas. Es necesario que las autoridades Municipales cuenten con información referente a las dependencias u organismos del gobierno estatal o federal que proporcionan ayuda a los Municipios, para que en caso de que los recursos del Municipio sean insuficientes, les soliciten su apoyo.

Elaboración de Programa.-Para elaborar los programas Municipales se deben conocer las necesidades del municipio, definir los objetivos, las acciones y establecer las metas haciendo una asignación de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros existentes.

Las necesidades se pueden determinar partiendo de la identificación de los servicios a proporcionar y consultando a la comunidad para tener en cuenta sus demandas más urgentes. Basándose en este proceso el siguiente paso son los objetivos.

Definición de Objetivos.-Un objetivo es una finalidad cosa o acción susceptible de ser medida en calidad o en cantidad, que permite orientar los esfuerzos para satisfacer una necesidad.

Definir objetivos consiste en establecer lo que se quiere alcanzar, esto ayuda a tener bien claro que las acciones a realizar estarán encaminadas a lograr algo.

Por ejemplo:

- Proporcionar el servicio de agua potable
- Construir el mercado
- Mejorar el servicio de limpia

Establecimiento de Metas.-Las metas representan los productos o resultados que se quieren lograr con la ejecución de un programa. Para establecer las metas se deberán precisar los bienes y servicios que se producirán para que pueda compararse lo alcanzado con lo programado.

La meta se caracteriza por lo siguiente:

- Específica una unidad que identifica los bienes o servicios producidos.
- Es cuantificable.
- Es verificable
- Es calendarizable.

Las metas representan la parte visible de los programas ya que identifican las acciones realizadas en las fechas previstas.

Las unidades que se utilizan en la medición de las metas son de naturaleza distinta, ya sea por volumen de trabajo, por producto final o por realizaciones.

El volumen de trabajo representa las acciones internas que desarrollaran las unidades administrativas Municipales o los equipos de trabajo en el cumplimiento de los programas, por ejemplo: número de obras o servicios programados.

El producto final refleja los resultados de la actividad, por ejemplo: número de habitantes beneficiados, cantidad de demandas atendidas, etc.

Finalmente las realizaciones implican el logro de los objetivos establecidos. Ejemplo: aumento en la calidad de vida, incremento de los ingresos del Municipio, etc.

Determinación de Actividades.-El Programa Municipal comprende todas las actividades que se realizarán en el logro de los objetivos propuestos durante un tiempo determinado.

Las actividades deberán establecerse con mucho cuidado para que se realicen de manera ordenada, ya que de una actividad depende la siguientes y cuando no se cumplan totalmente, pueden ocasionar fallas en el resultado final o impedir su continuación.

Asignación de Recursos.-Una vez definidas las actividades debe hacerse una asignación de los recursos disponibles, considerando cuantos de esos recursos se van a necesitar para cada una de ellas. Es decir cuanto personal y de que especialidad, que tipo de recursos materiales y equipo, así como los recursos financieros existentes. El costo de los recursos se incorpora al presupuesto de egresos Municipales.

Aprobación de Programas.-Para que un Programa Municipal se lleve a cabo se requiere necesariamente que lo sancione el Ayuntamiento, a efecto de que se responsabilice de su aprobación. Las decisiones de elaborar los programas Municipales le corresponde al Ayuntamiento, quien da instrucciones a los funcionarios para que preparen los programas de acuerdo a las necesidades manifiestas o a las demandas de la comunidad.

El Ayuntamiento deberá hacer una revisión detallada de los programas y los requerimientos a utilizar, con el fin de vigilar que los recursos se utilicen lo mejor posible.

Los programas se aprobarán en Sesión de Cabildo y los regidores serán responsables de vigilar su cumplimiento, de acuerdo al área que corresponda su comisión.

Una vez integrados los programas se deberán enviar a la tesorería Municipal, para el ejercicio presupuestal y al órgano responsable del control de gestión para su seguimiento, evaluación y control.

Ejecución de Programas.-En esta fase los funcionarios Municipales deben efectuar las acciones previstas en los programas, procurando que su realización no exceda el periodo previsto; se hace una distribución del trabajo entre las unidades de la Administración Municipal; se lleva a cabo una evaluación y control de los programas y en caso de ser necesario se hacen los ajustes pertinentes.

Asignación de Programas.-Una vez aprobado el programa el Presidente Municipal deberá hacer la asignación de este a cada una de las unidades administrativas considerando su área de actividad, de manera que exista correspondencia entre los programas y los órganos administrativos responsables de ejecutarlos.

La asignación de los programas se realiza con el fin de hacer una distribución del trabajo, definir el órgano responsable de su ejecución y de llevar un seguimiento periódico del avance de los proyectos, las actividades y de los programas.

Evaluación y Control.-La evaluación consiste en la comparación entre los resultados previstos en las metas del programa y aquellos efectivamente alcanzados. La información que resulte de esto se debe integrar en un informe periódico de avances del programa.

El control se resume en las actividades de supervisión directa de los funcionarios responsables o, en su caso del órgano responsable del control de gestión municipal, sobre la realización de las actividades y el manejo adecuado de los recursos asignados a cada proyecto o actividad.

La experiencia demuestra que no siempre existe coincidencia entre lo previsto y lo alcanzado, por lo que se deberán medir las diferencias para conocer el grado de desviación de los programas. Una vez detectado el error se hace necesario analizar los posibles ajustes y adecuaciones para aplicar las soluciones más convenientes.

Ajustes y Adecuaciones.-Una vez que se han tomado las soluciones más pertinentes se procede a hacer los ajustes o adecuaciones a los programas, para lo cuál es preciso tener el conocimiento exacto del programa, en donde se esta presentando y sus causas, para que las autoridades y funcionarios Municipales conjuntamente propongan las medidas colectivas.

Todo cambio en los proyectos o actividades repercute de alguna manera en el conjunto en el conjunto del programa, sea en el presupuesto, en el tiempo de realización o bien en la definición de responsabilidades de los funcionarios. Estos no deben significar un cambio total en la estructura del programa.

Cuando las modificaciones propuestas alteran significativamente el plan de trabajo inicial, se lleva acabo la reprogramación correctiva, es decir el cambio o modificación en la estructura de los subprogramas, proyectos y actividades, de tal manera que se ajusten a las capacidades técnicas y financieras del Municipio.

La reprogramación define nuevas actividades y ajusta otras, revisa los tiempos de realización, los recursos financieros y, cuando se requiere, asigna nuevas responsabilidades a los diferentes funcionarios.

Es recomendable que la reprogramación correctiva sea elaborada entre las autoridades y funcionarios Municipales, a efecto de que se analicen las causas reales de las desviaciones y se propongan las medidas mas adecuadas.

Financiamiento de los programas.-Los recursos financieros del Municipio se constituyen por todo el dinero que maneja el Ayuntamiento a través de su presupuesto de egresos, además de todos los que obtiene por vías de crédito y aportaciones de la comunidad.

Así los programas Municipales se pueden financiar por tres formas: por financiamiento directo, por colaboración y por concertación.

Financiamiento directo.-El Ayuntamiento absorbe por si solo el costo total del programa, a través de recursos asignados al presupuesto de egresos y con los recursos propios que reúne por medio de la tesorería. El financiamiento directo de los programas deberá hacerse con apego a lo establecido por el presupuesto de egresos.

Colaboración.-Aquí el Ayuntamiento y la comunidad contribuyen a la realización de los programas. Cuando la comunidad plantea una demanda o necesidad al Ayuntamiento y este no tiene los recursos suficientes para atenderlas, generalmente la comunidad aporta trabajo voluntario, recursos y/o materiales de la región y el Ayuntamiento facilita los materiales y la maquinaria.

Así entre mayor colaboración exista entre el gobierno Municipal y la ciudadanía se genera mayor ahorro de recursos y se atenderá de mejor manera sus necesidades. Para lograr la participación de la comunidad, las autoridades municipales deberán realizar una campaña de convencimiento, motivando a que la población trabaje conjuntamente con el gobierno Municipal y solucionar así sus problemas.

Concertación.-Se emplea cuando los programas son costosos y el Ayuntamiento no cuenta con los suficientes recursos técnicos y financieros. En este caso se solicita el apoyo a los gobiernos estatal y federal para que de acuerdo a sus posibilidades, canalicen recursos que coadyuven a la realización de los programas. A través de recursos provenientes del Programa de Inversión Estatal (PIE) y el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL).

Se puede hacer la concertación de programas con las instituciones nacionales de crédito, mediante las cuales el Ayuntamiento puede captar recursos financieros complementarios con cargo al presupuesto de egresos. El financiamiento concertado se utiliza generalmente para las grandes obras públicas, ya que estas consumen una mayor cantidad de recursos financieros.

Definición de los conceptos de ingresos:

Los impuestos.-Tienen su fundamento legal en el artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cuál establece que:

"Son obligaciones de los Mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Es decir son las contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes.

Ejemplos:

- El impuesto predial (por tenencia de terreno, por construcción, etc)
- El impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles.
- El impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos.
- El impuesto por el mantenimiento y conservación de vías públicas. (banquetas, guarniciones, pavimentos, etc).

Los derechos.-Son los pagos que percibe el Municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo.

Ejemplos:

- Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas.
- Por servicios que preste el registro civil.
- Impuesto de radicación, validación, permisos y rezagos.
- Por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas.
- Por propaganda, promociones comerciales.
- Por abastecimiento de agua potable y drenaje.
- Por servicios de alumbrado público.
- Por servicios de recolección de basura
- Por servicio de rastro.
- Por ocupación de la vía pública y servicio de mercado.
- por servicio de panteones.

Los Productos.-Son los cobros que hace el Municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales.

Ejemplos:

- Los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles.
- La venta de bienes muebles e inmuebles

Los Aprovechamientos.-Son todos los ingresos de hacienda pública Municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones.

Ejemplos:

- Las multas
- Los recargos
- Los reintegros
- Los donativos
- Las indemnizaciones por daños a bienes Municipales

Las participaciones.-Son los porcentajes de recaudación federal total, que las leyes estatales o federales conceden a los Municipios. Este concepto es de gran importancia para los Municipios, ya que representa una de sus principales fuentes de ingresos.

Los Créditos.-Son los ingresos que percibe el Municipio por concepto de prestamos que solicita par el cumplimiento de sus funciones.

Los créditos pueden ser otorgados por:

- | | |
|----------------|-----------------------------------|
| -La Federación | -Cualquier institución crediticia |
| -El Estado | -Particulares |

Contribuciones Especiales.-Son aquellos recursos que percibe el Municipio eventualmente, ejemplo:

-Cuando el Ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de estas deberán aportar una contribución especial; cuando el Ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras.

Categorías de la Carga Impositiva.-Las integran los elementos que nos permiten determinar la proporción o monto que sobre los conceptos va a ser cobrado por la Tesorería Municipal, estos son:

- | | | |
|------------|----------|------------|
| -El Sujeto | -La Base | -La Tarifa |
| -El Objeto | -La Tasa | -La Cuota |

El Sujeto: es la persona física o moral que está obligada a pagar un impuesto. Hay dos tipos de sujeto, uno activo y otro pasivo.

Sujetos activos, son los que tienen el derecho de exigir el pago de tributos: la Federación, los Estados y los Municipios.

Sujetos Pasivos, son las personas que legalmente tienen la obligación de pagar impuestos, son los contribuyentes.

La Federación y los Estados pueden establecer, los impuestos que consideren necesarios para cumplir sus presupuestos. En cambio, el Municipio no puede fijar por si mismo los impuestos Municipales, sino que estos son fijados por las legislaturas de los Estados y el Municipio solo tiene la facultad de recaudarlos.

El Objeto: es la situación que la ley señala como hecho generador de un impuesto, un derecho, un producto o un aprovechamiento; y puede ser un bien mueble o inmueble, un acto, un documento o una persona.

Por Ejemplo:

-El objeto del impuesto predial es la propiedad raíz.

La Base: es la cantidad sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, ejemplo: monto del ingreso recibido, número de artículos producidos, capital en giro, etc.

La Tasa: es el porcentaje fijo de la base que señala la ley de ingresos para un determinado objeto tributario. Ejemplo: la tasa del impuesto predial.

La Cuota: es la cantidad en dinero o en especie que la ley de ingresos determina de manera precisa para el cobro de algún concepto.

Ejemplos:

-La cuota del derecho por consumo de agua potable, la cual se fija dependiendo del tipo de uso que tenga:

a)Uso doméstico 100 pesos por metro cúbico mensualmente

b)Uso comercial 200 pesos por metro cúbico mensualmente.

La Tarifa: en ella el agrupamiento de cuotas o tasas estarán reguladas por las leyes fiscales de cada Estado, bajo la coordinación de la Secretaría encargada de la Administración Gubernamental.

Ejemplo:

Los derechos por servicio de agua y drenaje se causaron y pagaron conforme a la zonificación del precio en zona habitacional, comercial o industrial.

Elaboración y estructura del proyecto de la Ley de Ingresos Municipales.

Para su elaboración la Tesorería Municipal debe:

-Identificar las fuentes y los conceptos que representen ingresos propios del Municipio, como son:

a)Impuestos

b)Derechos

c)Productos

extraordinarios.

d)Aprovechamientos

e)Participaciones

f)Contribuciones y demás ingresos

Observar los lineamientos generales que para tal efecto expida el Congreso del Estado, el Código Fiscal Municipal o la Ley de Hacienda Municipal, según sea el caso.

Considerar la fecha de su presentación al Congreso.

El proyecto de Ley de Ingresos se puede estructurar de la siguiente manera:

Título Primero:

Se establecen de manera ordenada todos y cada uno de los conceptos de ingresos del municipio.

Título Segundo:

Se establezcan cada uno de los impuestos con sus respectivas tasas y tarifas.

Título Tercero:

Se señalan todos los derechos con su respectiva tarifa.

Título Cuarto:

Se especifican todos los productos, incluyendo su tarifa.

Título Quinto:

Se refiere a los aprovechamientos con su tarifa respectiva.

Título Sexto:

Señala las participaciones federales y estatales que recibirá el Municipio.

Título Séptimo:

Considera los ingresos extraordinarios definiendo sus cantidades y montos, así como las condiciones para su recaudación. Por ejemplo, los montos y plazos límites para contratar créditos.

Título Octavo:

Se reserva para las disposiciones generales, que son aquellos aspectos cuya aplicación es para todos los títulos que comprende la ley. Por ejemplo: señala a los responsables de que no se apliquen las tarifas establecidas en la Ley de Ingreso.

La parte final del proyecto de ley se destina por los artículos transitorios, en los que se determina su vigencia.

Aprobación del Proyecto y Vigencia de la Ley de Ingresos Municipales.-Una vez elaborado el proyecto de la Ley de Ingresos por la Tesorería, se presenta al Presidente Municipal. Este, lo expone ante el Ayuntamiento en Sesión de Cabildo para que se discutan los conceptos de ingresos, así como las cuotas o tarifas determinadas.

Ya aprobado por el Ayuntamiento, el Presidente Municipal presenta el proyecto de ley al Congreso del Estado, donde se discute, sanciona y aprueba.

Posteriormente, se envía el ejecutivo estatal para su publicación en el periódico oficial del Estado.

La vigencia de esta ley es de un año a partir de su publicación. Este lapso se inicia el primero de Enero y concluye el 31 de Diciembre de cada año, ya que cada año es revisado el presupuesto de ingresos y egresos de los Municipios.

Aplicación de la Ley de Ingresos Municipales.-La aplicación de la Ley de Ingresos le compete a las autoridades fiscales Municipales. Estas son:

-El Ayuntamiento
-El Presidente Municipal

-Los Síndicos Municipales
-El Tesorero Municipal

correspondiente cobrándole además los recargos que señala la Ley de Ingresos Municipales.

2) Si no paga antes de la fecha límite, se le envía un requerimiento de pago y se le señala un nuevo plazo para cubrir el adeudo.

3) Si no paga en la fecha límite, se procede a notificar y ejecutar el embargo de los bienes propiedad del deudor, que amparen la cantidad de la deuda.

4) Si el causante no paga la deuda se rematarán sus bienes en subasta pública para recuperar la cantidad rezagada y se devolverá al causante la diferencia conforme lo previsto en el Código Fiscal Municipal o la Ley de Hacienda Municipal.

Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos:

Presupuesto de Egresos.-Es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones. Constituye el programa anual de gastos del Municipio ya que permite al Ayuntamiento:

a) Prever los recursos financieros necesarios para la administración Municipal.

b) Llevar un control estricto de los gastos de la administración Municipal.

c) Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del Municipio.

El presupuesto de egresos es un documento normativo ya que obliga a la tesorería Municipal a efectuar solo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos. Debe ser elaborado por la tesorería Municipal, bajo la dirección y orientación del Presidente Municipal, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

-El monto disponible de los ingresos del Ayuntamiento.

-Lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado y en la Ley de Hacienda Municipal.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual de egresos verificando que se sujete a los recursos disponibles en el Municipio.

Clasificación del Presupuesto de Egresos.-En la mayoría de los Municipios del país se utilizan básicamente tres tipos de Presupuesto de Egresos y son:

-Por Objeto del Gasto. -Institucional Administrativo -Por Programas.

El criterio que cada Municipio debe seguir para elaborar su presupuesto de egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, es muy

importante que se siga un orden para elaborarlo, de manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del Municipio.

Presupuesto por Objeto del Gasto.-Como su nombre lo indica se organiza sobre la base de los gastos que va a realizar el Ayuntamiento.

El Presupuesto por Objeto del Gasto tiene los siguientes elementos:

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1.-Grupos | 4.-Importe Mensual. |
| 2.-Subgrupos | 5.-Total anual |
| 3.-Partidas y conceptos | |

Grupos.-Bajo este nombre se agrupan los gastos ordinarios y extraordinarios que el Ayuntamiento realiza en un año fiscal. Los grupos del Presupuesto pueden ser:

-**Gastos Corrientes de Administración.**-Son los gastos indispensables y directos con los que funciona la Administración Municipal; esto es el costo de salarios del personal, la utilización de equipos y materiales, su mantenimiento, etc.

-**Inversiones.**-Es el conjunto de gastos que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la Administración Municipal.

-**Cancelación del pasivo.**-Son las asignaciones que el Ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos de instituciones bancarias y otros acreedores.

Subgrupos.-Son los gastos que por su naturaleza similar componen un grupo.

Los Subgrupos que conforman el grupo de gastos corrientes de administración son:

-**Servicios personales.**-Son los gastos destinados a pagar al personal que labora en la Administración Municipal en funciones normales.

-**Servicios Asistenciales.**-Son los gastos que hace el Ayuntamiento para apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad; es el apoyo a las actividades físicas, culturales, productivas y recreativas del Municipio.

-**Gastos Generales.**-Son los gastos destinados a cubrir el costo de las actividades Municipales en la conservación y mantenimiento del patrimonio Municipal y de los servicios públicos.

-**Material de Consumo.**-Son las asignaciones del presupuesto que cubren los gastos de artículos y materiales de uso corriente en la Administración Municipal.

-Gastos extraordinarios.-Aquellos gastos que de manera imprevista el Ayuntamiento debe hacer, pero que por su finalidad reportan beneficios a la actividad Municipal.

Los subgrupos que conforman el grupo de inversiones son:

-Activo fijo.-Gastos destinados a la compra de bienes necesarios para el desarrollo de la actividad del Ayuntamiento.

-Obras de utilidad pública por contrato.-Los gastos que se hacen como pago a un contratista para que realice una obra Municipal.

-Obras de Utilidad pública por administración.-Son los gastos que se emplean para obras de beneficio colectivo y que son ejecutadas por el propio Ayuntamiento.

El subgrupo que conforma el grupo de la cancelación del pasivo es:

-Deuda pública.-Representa los pagos que cubren los compromisos de créditos asumidos por el Ayuntamiento.

-Partidas y conceptos.-La partida es el número que basándose en una clasificación decimal, ordena los conceptos que componen cada subgrupo.

-El Concepto es la descripción o nombre específico del gasto.

Subgrupos de servicios personales.

Conceptos:

- Sueldos y salarios
- Honorarios
- Gastos de representación
- Gratificaciones anuales
- Dietas
- Viáticos, etc.

Subgrupo de servicios asistenciales

Conceptos:

- Salud pública
- Casas de asistencia social
- Fomento cívico, cultural y deportivo
- Registro nacional de electores, etc.

Subgrupo de gastos generales.

Conceptos:

- Teléfonos

- Correo y telégrafo
- Mantenimiento de transportes y maquinaria
- Cooperación para alumbrado público.

Subgrupos de material de consumo

Conceptos:

- Papelería y material de oficina.
- Materiales de aseo y limpieza
- Materiales eléctricos

Subgrupos de gastos extraordinarios

Conceptos.

- Federación.
- Atención a representantes oficiales del Estado y la
 - Sueldos y salarios eventuales no previstos.
 - Censos y empadronamientos.

En el grupo de inversiones se encuentran los siguientes subgrupos

Subgrupo de activo fijo

Conceptos

- Edificios y terrenos
- Equipo de transporte

Subgrupo de obra de utilidad pública por contrato.

Conceptos:

- Electrificación
- Sistemas de agua potable y alcantarillado.

Subgrupos de obras de utilidad pública por administración.

Conceptos:

- Sistemas de agua potable y alcantarillado
- Remodelación de calles
- Conservación y mantenimiento de parques y jardines
- Conservación y mantenimiento de edificios públicos

Municipales.

En el grupo de cancelación del pasivo se encuentra:

Subgrupo de deuda pública

Conceptos:

- Indemnización
- Pagos por concepto de compras a crédito
- Pago de adeudos contraídos con instituciones de crédito.

Presupuesto Institucional Administrativo.

Se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el Ayuntamiento y sus actividades principales.

Esta forma de clasificar el presupuesto tiene los siguientes elementos:

- a)Partida
- B)Ramo

Partida.-Es el número con el que se ordenan los conjuntos de gastos del presupuesto.

Ramo.-Es el nombre que se le da al conjunto de conceptos que se van a administrar y cuya responsabilidad es de cada una de las unidades orgánicas de la Administración Municipal.

Ejemplos de ramo son:

-Sueldo, salario y emolumentos.-Son los gastos que cubren las remuneraciones de los empleados y funcionarios del Ayuntamiento.

-Gastos de obras públicas.-Los gastos que el Ayuntamiento realiza para administrar las obras de beneficio para la comunidad.

-Gastos de alumbrado público.-Son aquellos gastos que se originan y se ejercen en la prestación de este servicio.

En términos generales estos ramos incluyen los gastos necesarios que la administración requiere para sus actividades básicas.

Presupuestos por Programas.-Se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el Municipio debe realizar. Todo trabajo o actividad implica un costo, el cuál debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento.

Consta de cinco elementos básicos con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el Municipio. Que son:

- Programa
- Partida
- Tarea
- Actividad
- Subprograma.

Es la categoría en que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno Municipal debe llevar a cabo. Por ejemplo:

La función de desarrollo de los centros de población se traduce presupuestariamente en el Programa de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuyos objetivos son:

-Participar en el desarrollo armónico de los asentamientos humanos.

-Promover las acciones tendientes a regularizar la tenencia y el uso del suelo urbano.

-Construir las obras públicas prioritarias para dotar al Municipio de infraestructura urbana básica.

“En la elaboración de este tipo de presupuesto se requiere del uso de una clave presupuestaria, a fin de ordenar e identificar fácilmente un programa de otro, sin necesidad de recurrir a la lectura del nombre de este, ejemplo:

-07 Asentamientos humanos y obras públicas

Subprograma

En este apartado se hace una subdivisión de aquellos programas que por su amplitud requieren de varias etapas para poder ser realizadas.

Ejemplo:

- 1) Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 2) Dotación de equipamiento urbano básico para el Municipio.

Actividad.-Se representa el conjunto de acciones concretas que la administración Municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo.

El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa.

Ejemplo:

- 3) Agua potable y alcantarillado.

Tarea.-Son las operaciones o acciones específicas que producen un determinado resultado y que forman parte de una acción.

Ejemplo:

2) Perforación de pozos de absorción.

Partida.-Se concentra la numeración de cada uno de los elementos de este programa, más el número que le corresponde a cada partida. Retomando todos los ejemplos anteriores resultaría el siguiente número:

071321 07 (Asentamientos humanos y obras públicas)
 1 (Regularización de la tenencia de la tierra urbana)
 3 (Agua potable y alcantarillado)
 2 (Dotación de equipamiento urbano básico y perforación de pozos de absorción.)
 1 (Se refiere al programa)

Estas categorías son los elementos básicos del presupuesto por programas⁽¹⁵⁾.

La diferencia entre el Presupuesto por Programas y las clasificaciones presupuestarias es que, en este, los gastos se presupuestan por los trabajos concretos que se realizan y no por los conceptos que se administran.

En el Presupuesto por Programas las partidas guardan una relación estrecha con las claves programáticas.

Aprobación del Presupuesto de Egresos.-Consiste en la revisión que hace el Ayuntamiento de los gastos previstos para el periodo de un año, conocido como ejercicio fiscal.

La revisión consiste en analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el Ayuntamiento para el mismo ejercicio. Es decir significa que los gastos no pueden ser mayores de lo que se prevé en la Ley de Ingresos Municipales, aprobada por la legislación local.

El Ayuntamiento es el encargado de aprobar el presupuesto de egresos, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal de su Estado.

El Ayuntamiento en sesión de cabildo debe aprobar el presupuesto de egresos del Municipio: este puede solicitar al Presidente Municipal y a la tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos no justificables.

El Presupuesto de Egresos se aprueba entre los meses de Septiembre y Diciembre de cada año y entra en vigor a partir del primero de Enero siguiente, teniendo la vigencia de un año.

(15) Guías Técnicas de Capacitación Municipal. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. INAP México 1998, pag. 103

Ejercicio del Presupuesto de Egresos.-El Presidente Municipal y el Síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el presupuesto de egresos vigente.

Es muy importante que en el ejercicio del presupuesto de egresos se recaben as notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes sirven al tesorero Municipal para presentar al Ayuntamiento la cuenta pública Municipal.

El Presidente Municipal debe vigilar que la tesorería lleve la cuenta de los gastos Municipales en forma adecuada, para lo cual debe solicitar los informes y revisar que los gastos hechos tengan la comprobación correspondiente.

De esa manera, el Presidente Municipal previene desviaciones y usos indebidos del gasto público.

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO, SITUACIÓN Y EXPECTATIVAS PARA EL AÑO 2000.

4.1 El Municipio, como fuente de progreso Estatal.

La importancia del Municipio dentro del sistema democrático de nuestro país es indiscutible. La gran trascendencia del régimen en la estructura jurídico-política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona en el artículo 115 primer párrafo de nuestra Carta Magna, donde se establece: **“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”** Este postulado constitucional es el resultado de la voluntad del pueblo mexicano reflejada en las decisiones de los diputados constituyentes de 1917, ya que el Municipio se encuentra vinculado a la historia de México y a la realidad mexicana de tal manera que no es solo una forma de gobierno, sino una forma de vida de nuestro pueblo.

El Municipio es una entidad de carácter político, administrativo y jurídico constituido por cierta población, asentada en una determinada área territorial y sujeta a un poder público y al gobierno que lo ejerce. Desde el punto de vista político, el Municipio es una forma de gobierno, y junto con los gobiernos estatal y federal, es uno de los tres niveles de autoridad que existen en nuestro país.

En el aspecto jurídico, concretamente dentro del Derecho Administrativo, el Municipio entraña una forma de descentralización de los servicios públicos por región. Así, el Municipio es una entidad indispensable en la vida institucional del país, pues representa el gobierno directo de la comunidad.

En México es necesario tomar en cuenta las distintas condiciones que existen de un municipio a otro, aun cuando dichos Municipios formen muchas veces parte de una misma entidad federativa, se puede observar una gran variedad de condiciones si tomamos en cuenta que en México existen aproximadamente dos mil trescientos ochenta y siete Municipios.

De manera general en México los Municipios se han clasificado en Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Rurales, de acuerdo a sus principales actividades económicas, al número de habitantes, los servicios públicos que prestan, los presupuestos de ingresos y egresos y las características de su desarrollo urbano.

Tipificar a los Municipios en México ha sido uno de los asuntos de mayor interés para los interesados en la problemática Municipal, las opiniones y enfoques han sido diversos, situación que ha llegado a causar disfuncionalidad o coordinación limitada entre los programas de apoyo al Municipio que ejecutan las dependencias del gobierno federal y estatal o alguna otra organización.

Plantear una tipología Municipal que nos permita clasificar las variedades de Municipios existentes en el país y posibilitar con ello la implantación de estrategias diferenciadas, congruentes con cada realidad, es un propósito establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, con la finalidad de orientar y hacer posibles estrategias específicas en materia de descentralización.

En este texto, para el análisis de la problemática Municipal se consideran la clasificación y los indicadores antes mencionados y para cada categoría de municipios se hace, una identificación de sus factores económicos, es decir, se señalan cuales son las principales actividades económicas que se realizan en ellos. Se establecen sus características demográficas y urbanas que son consecuencia del grado de desarrollo económico que hayan alcanzado; esto conduce al análisis de las necesidades de servicios públicos que tienen las comunidades de los diferentes tipos de Municipios y que finalmente lleva a tomar en cuenta la problemática política, administrativa y financiera que enfrentan en términos generales los Ayuntamientos de cada categoría Municipal.

Municipios Metropolitanos.-Se caracterizan por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, por ejemplo en los Estados de Nuevo León, Jalisco y México, en la zona limítrofe del Distrito Federal. En algunos Municipios de estas entidades el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tiene lugar en su jurisdicción, principalmente en el sector secundario y terciario, es decir actividades industriales, comerciales y de servicios, ya que en las zonas urbanas de Monterrey, Guadalajara y el área metropolitana de la Ciudad de México es donde se ha establecido el 80% de la planta industrial del país.

En estos Municipios se desarrollan un gran número de actividades comerciales y de servicios que va más allá de los límites de esos Estados, puesto que alcanzan importancia a nivel nacional. Por esas razones en los Municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá, en Jalisco; Monterrey, Garza García, San Nicolás de los Garza, en el Estado de Nuevo León; así como en Tlalnepantla, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Cuautitlán y Ecatepec, del Estado de México, localizados en la periferia de la Ciudad de México, se puede ver como la dimensión que tienen como espacio económico ha sido el factor determinante para su conformación social, política, económica y financiera.

Como consecuencia de su dinámica económica estos Municipios enfrentan una serie de problemas de tipo urbano y social que van a condicionar su organización y funcionamiento, ya que significan demandas cuantiosas en la prestación de

servicios públicos, así como de organización y participación comunitaria en la gestión de sus asuntos.

El acelerado crecimiento poblacional que registran estos Municipios se debe a que son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y satisfactores socialmente necesarios, superior al resto del país. Los Municipios metropolitanos tienen actualmente poblaciones superiores a los setecientos mil habitantes. A causa del acelerado crecimiento urbano y demográfico que experimentan sus Ayuntamientos, tienen que destinar grandes cantidades de recursos financieros a la atención de problemas urbanos, por lo que sus presupuestos de egresos se caracterizan por ser de los más elevados.

Cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas como son unidades de planeación e informática. Para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones, recurren a la creación de organismos auxiliares de los Ayuntamientos, como los consejos de colaboración Municipal y las empresas paramunicipales.

En algunos casos los Municipios metropolitanos, sirven como asiento de la actividad política en las entidades Federativas, ya que son capitales estatales, por lo que adquieren una dimensión política y administrativa que los coloca por encima del resto de los Municipios de sus propias entidades, tal es el caso de Guadalajara y Monterrey, para los Estados de Jalisco y Nuevo León, que junto con el área metropolitana del Distrito Federal, constituyen los centros urbanos más importantes del país.

Hasta hace poco tiempo, la dinámica política en la que se desarrollaba la Administración Pública de los Municipios metropolitanos estaba muy condicionada, por las relaciones que se dan entre Ayuntamientos y gobiernos estatales, principalmente en aquellos Municipios que son capitales de Estados, ya que en muchas ocasiones los Ayuntamientos y Presidentes Municipales actuaban como órganos o extensiones directas de las dependencias del gobierno estatal o del Gobernador, propiciando situaciones que iban desde la confusión entre los ámbitos de competencias hasta la duplicidad de funciones. No obstante que esta situación prevalece en algunos Municipios, los mecanismos jurídico-administrativos de coordinación, como los convenios, han permitido eliminar paulatinamente esta condición en la mayoría de las capitales estatales.

Municipios Urbanos.-Agrupan a las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federativas: en ellas se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada Estado.

Concentran poblaciones que fluctúan entre los cien mil y quinientos mil habitantes que tienen su base económica en la pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios, principalmente.

En estos Municipios se da una dinámica demográfica y urbana menos intensa que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables y tiene un crecimiento natural, salvo en algunos casos donde se altera debido a los movimientos migratorios causados por los fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico.

Los anteriores son factores que propician un desarrollo de las áreas urbanas, lo cual representa para los Ayuntamientos respectivos un cierto volumen de necesidades y demandas de servicios públicos por satisfacer.

Al igual que los metropolitanos, existen crecientes necesidades de agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, rastros, mercados, vigilancia, transportes públicos, parques y áreas verdes, las cuales deberán ser proporcionados directamente por el Ayuntamiento respectivo o por otros conductos.

Para cumplir con todas estas responsabilidades se requiere que los Municipios urbanos cuenten con suficientes aparatos administrativos y con suficientes recursos económicos.

En lo que se refiere a la parte organizativa, cuentan con estructuras de cierta magnitud y complejidad, sin llegar a compararse con los metropolitanos y entre las que destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tienen como función operar y mantener los diferentes servicios públicos. Tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren necesariamente personal calificado y especializado en determinadas disciplinas y áreas de actividad, lo que a su vez refleja que los Municipios urbanos cuentan con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad.

Estos Municipios enfrentan problemas de insuficiencia financiera, porque generalmente son mayores las necesidades que los recursos disponibles. Aunque tienen presupuestos mayores que el resto de los Municipios de un mismo Estado, son los que se ven más favorecidos con las participaciones federales, gracias al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, toda vez que en ellos se desarrollan las actividades económicas de mayor importancia que son objeto de impuestos federales y estatales.

Aquí se vuelve a apreciar la influencia del gobierno estatal sobre los Ayuntamientos, debido a que muchos de ellos son capitales de Estado donde se asientan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal.

Municipio Semiurbano.-Se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominando las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que generalmente se derivan de las actividades primarias.

En estos Municipios habitan núcleos de veinticinco mil a cien mil habitantes que enfrentan graves carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, ya que esos Municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica, no tienen instalaciones adecuadas para mercados, rastros, y su aspecto urbano presenta muchas limitaciones, sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios conservan las características rurales funcionan con grandes deficiencias.

Además existen problemas sociales como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico, no existen suficientes escuelas centros asistenciales y, sobre todo fuentes de empleo, lo que a su vez da lugar a las corrientes migratorias hacia las áreas urbanas o metropolitanas.

Por lo que es muy común que los Ayuntamientos de los Municipios semiurbanos enfrenten grandes presiones por parte de las comunidades que piden se les dote de infraestructura urbana y servicios públicos y se les ofrezca sobre todo oportunidades de empleo en actividades productivas.

Por otra parte padecen grandes carencias de recursos financieros y administrativos, sus ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir sus gastos de administración y para proporcionar con eficiencia los servicios que demandan sus comunidades, frecuentemente tienen que recurrir a empréstitos como financiamiento complementario.

La composición administrativa de estos Municipios es insuficiente porque sus organizaciones y criterios funcionales son inadecuados, debido a la carencia de recursos humanos calificados, a las limitaciones de recursos materiales y a la ausencia o desconocimiento de instrumentos de carácter jurídico y administrativo, como los bandos Municipales, reglamentos y manuales.

En este tipo de Municipios las relaciones políticas con el gobierno estatal y federal se vuelven mas elásticas en cuanto a la delegación de funciones y control, pero más fuertes en cuanto a dependencia económica y financiera, en términos de participaciones federales y estatales.

Resumiendo en los Municipios Semiurbanos, es donde se hace patente que la estructura económica y el grado de desarrollo que hayan alcanzado las actividades de los diferentes sectores económicos va a determinar el potencial financiero de los Ayuntamientos, lo que el mismo tiempo esta condicionando la infraestructura y la capacidad política y administrativa que tienen para atender los diferentes aspectos de la administración y la gestión Municipal. Al recibir menor

atención por parte de los gobiernos estatales, estos Municipios comienzan a generar procesos políticos más intensos, en donde intervienen las fuerzas locales y que en muchos casos no lo hacen por la vía institucional o de los partidos políticos, sino a través de posiciones y conductas radicales, violentas o retardatarias, como es el caso cacicazgo.

En estos Municipios se presentan las combinaciones de elementos y estructuras económicas, políticas y administrativas atrasadas y con cierta influencia de la modernidad, que son comunes en los denominados países en vías de desarrollo.

Municipios Rurales.-Es donde se encuentra con mayor evidencia la problemática económica, social, política y administrativa del país. Sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, es decir, agricultura, ganadería, pesca y minería. Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en esos Municipios se tienen bajos índices de ingreso per capita y sufren fuertes presiones sociales.

En la mayoría de estos Municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población asentados en una área determinada y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros. Esta situación se ve agravada por la carencia, en algunos casos total, de infraestructura urbana, es decir calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje, instalaciones para servicios públicos, mercados, rastros, escuelas y clínicas entre otros, lo cuál muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tiene la mayoría de los Municipios rurales.

La problemática anterior, se refleja en la estructura y funcionamiento de los Ayuntamientos, los cuales se forman por los miembros de elección popular que formalmente deben integrar el órgano máximo de gobierno Municipal, es decir, por el Presidente Municipal, el Sindico o Síndicos y el número de Regidores que señale la Ley Orgánica Municipal respectiva. Su estructura administrativa es muy sencilla, solo esta formada por los funcionarios que establece la Ley antes mencionada, el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal.

En algunos casos, se encuentran también órganos encargados de las funciones administrativas básicas de los Ayuntamientos, como son la oficina de registro civil encargada del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, así como el juez menor, juez Municipal o juez de paz, que es el encargado de dirimir conflictos menores propios del orden público de las comunidades.

Estos Municipios también se encuentran cotidianamente a las limitaciones de recursos financieros, debido a que sus haciendas públicas son bastante raquíticas, principalmente a causa de la pobreza de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de sus tesorerías.

Esa insuficiencia de recursos económicos, va a limitar el funcionamiento administrativo del Ayuntamiento que impide se cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar con eficiencia y oportunidad, las tareas básicas de prestar servicios públicos, mantener la paz y seguridad en sus jurisdicciones, así como también se puede rebasar ese nivel para llevar acciones de promoción y fomento económico que son en realidad las demandas constantes de los Municipios rurales.

En los Municipios rurales se encuentran estructuras económicas y sociales que impiden el funcionamiento de los Ayuntamientos conforme lo marca el orden jurídico. Se presentan casos en que el poder real de decisión política de un Municipio esta en manos de otras organizaciones, como son los ejidos, consejos de ancianos y otras formas de organización indígena, o bien de caciques o líderes que están fuera de organizaciones formales como los partidos políticos.

En cuanto a las relaciones de los gobiernos estatales, estos Municipios enfrentan la intervención de los congresos locales en la determinación de sus leyes de ingresos y en la revisión de sus cuentas públicas, tal vez con más fuerza que en los otros tipos de Municipios.

Los gobiernos estatales se comunican con menos frecuencia con los Municipios rurales que con los urbanos o metropolitanos y les conceden en general, poca importancia, lo que produce situaciones de marginación y atraso político que terminan por colocar en posiciones desfavorables a estos Municipios, que son la mayoría de los que existen en el país.

En síntesis, la estructura del gobierno Municipal es muy heterogénea, las formulas o recetas que de alguna manera se han querido implantar a los Municipios a efecto de que adopten un patrón en su estructura administrativa, partiendo de criterios simplistas que tipifican sus características más elementales para agruparlos, no se han aplicado ni se aplicaran. La problemática de la composición de la Administración Pública Municipal va mas allá de considerar como punto de partida la cuantificación de sus habitantes, de sus recursos financieros y de las características físicas de su desarrollo urbano.

Las circunstancias políticas, económicas, sociales, educativas y culturales que se generan alrededor de la vida Municipal, adquieren mayor influencia en la composición administrativa del Ayuntamiento, que las sugerencias o recomendaciones de organismos y dependencias federates o estatales.

4.2 La Situación Real de los Municipios.

La situación actual de los Municipios en México pretende compartir algunas inquietudes y sin que ello signifique abarcar todas las circunstancias y variantes

existentes; México es un país de realidades. No en todos los Estados, ni en todas las regiones se genera el mismo esquema. La dinámica social, económica y política es diversa. Si embargo, es posible encontrar algunas constantes comunes, para localizar los principales problemas en la ruta hacia el Municipio Libre.

En la actualidad entre los obstáculos del Municipio Libre, se pueden mencionar su endémica pecuniaria económica, la insuficiencias de la ley, lo limitado de los periodos de gestión gubernamental, a tendencia de la subordinación a las autoridades locales y la integración comparativa de los Ayuntamientos. También hay otros factores, como pueden ser su organización administrativa, la falta de un servicio profesional, la capacitación, los niveles de corrupción e impunidad, la improvisación constante de funcionarios o los resabios caciquiles, solo por citar algunos de los más importantes.

Sin embargo no obstante lo anterior es pertinente establecer una panorámica de cual es la realidad que viven los Municipios de nuestro país en unos de aspectos que están considerados como fundamentales y los cuales influyen directamente en la vida de los Municipios de nuestro país como son:

4.2.1 Económica.

El caso mexicano se caracteriza por un alto grado de centralización en sus estructuras administrativas y de gobierno, lo cual se manifiesta claramente en una concentración de los recursos gubernamentales en el nivel federal, en detrimento de los niveles estatal y sobre todo Municipal, y no obstante que las reformas al artículo 115 Constitucional dan a los Municipios Mexicanos una mayor libertad tanto financiera como de organización y de programación, la verdad es que el nivel de centralización fiscal en nuestro país sigue siendo un caso que preocupa, lo cual produce entre otras razones, una debilidad del Municipio Mexicano.

Durante los últimos años, en los extremos norte y sur del país tuvieron lugar coyunturas regionales que de manera radical rompieron o pugnan por romper con la fuerza hegemónica y homologante del sistema político y de sus instituciones. Es por ello que en diversas regiones del país, y especialmente en el norte, durante los últimos años, también se consolidaron nuevas estrategias y estructuras políticas, cuya característica principal es una dinámica regional cada vez más articulada con al mercado internacional. Es por ello que en su propio ámbito, el fortalecimiento económico de las regiones también ha estimulado la demanda social por decisiones públicas en tiempo y acceso, es decir capaces de ser negociables entre actores e instituciones locales. En este sentido el crecimiento regional de los Municipios de nuestro país ha coadyuvado en gran medida a consolidar las atribuciones públicas de los gobiernos locales y a incrementar sus capacidades instrumentales. Sobre todo si a este contexto se añaden las repercusiones ocales de la reforma del gobierno federal, que efectivamente ha conducido a su reestructuración en dimensión y atribuciones, pero que también ha provocado su retiro relativo como actor directo del desarrollo y de las políticas publicas regionales, algunas tan elementales como los servicios públicos, las

vialidades, la infraestructura y el ordenamiento urbano, que los Municipios han tenido que resolver localmente.

4.2.2 Política.

La política Municipal en la actualidad, se nos presenta como un agente decisivo para la modernización de los Ayuntamientos y de sus servicios. En primera instancia, por el ciclo de gobierno y la incorporación de actores nuevos cada vez; en segunda y como característica contemporánea, por su perfil electoral de gran competencia que impulsa a los partidos a ofrecer gobiernos de mas calidad y cantidad en los servicios. La competitividad electoral y la alternancia política como su forma mas elaborada generan de esta manera un contexto social e institucional favorable a la modernización instrumental de los gobiernos Municipales. En particular, es el caso de la alternancia política por sus efectos más radicales contrarios a prácticas corporativas internas y a las relacionadas con la estructura social.

La modernización de los Ayuntamientos con la competitividad de la política electoral en los Municipios, se pretende delimitar el alcance de la competitividad electoral sobre la modernización con todo y constituir su principal factor determinante.

Es cierto que la competitividad efectivamente ha estimulado la modernización instrumental de los gobiernos Municipales, pero no ha afectado lo suficiente su estructura política. Mas aún, incluso en ese ámbito instrumental en donde la competitividad electoral tienen un primer y decisivo impulso en la transformación de los Ayuntamientos, todavía ocurre que el contenido, los tiempos y los recursos de la modernización sean manejados a discreción por las Autoridades Municipales, es decir siguiendo procedimientos de decisión autoritarios.

La competencia electoral de los partidos políticos por la administración de los Ayuntamientos se encuentra entre los procesos que mejor expresan la naturaleza de la relación entre los gobiernos Municipales y la sociedad. Las elecciones Municipales muestran el interés de los partidos por acceder a este nivel de gobierno, no solo como parte de una estrategia regional, sino como parte de la estrategia de lucha por el poder político nacional.

Es decir en nuestro país la vida política local ha sido inestable creada por un gran numero de movimientos y acciones políticas; las cuales producen factores muy diversos, pero las centralizaciones financiera y política que todavía agobian al sistema político Mexicano, sin lugar a dudas han contribuido a ello.

Así, la contienda en las elecciones Municipales se realiza con los partidos políticos nacionales, es decir, en este tipo de comicios, no se aprecian siglas nuevas surgidas a la luz de los lineamientos que la normativa local ofrece.

El que cada entidad federativa, de acuerdo a factores históricos, sociológicos, políticos, económicos, etcétera, haya expedido sus propios cuerpos normativos (Constitución, leyes electorales, orgánicas Municipales, reglamentos, etcétera) ha provocado que en la actualidad se presente un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio con relación a una misma institución.

4.2.3 Social.

En la actualidad la participación social en la gestión pública Municipal y en el ejercicio del poder, es una cuestión profunda ya que ha venido creciendo de manera importante en los últimos años, y se expresa en la practica concreta de una diversa gama de actores sociales, que desde sus propias concepciones, necesidades y demandas, propuestas y vías de acción ponen en juego su capacidad de interlocución, negociación y presión para el logro de sus objetivos. De hecho los movimientos tradicionales más importantes obreros, campesinos, etcétera han transitado a nuevos planteamientos y formas de organización, representación y participación, asumiendo los retos que les plantea el modelo económico y la realidad política y social que actualmente se presenta. A su vez, la sociedad vienen haciendo conciencia mas clara de la necesidad de involucrarse más comprometiéndose con su ámbito público (barrio, colonia, delegación, Municipio) así como con procesos que abarquen mas ampliamente aspectos de la vida pública que afecten en lo concreto sus intereses particulares.

El desarrollo de las luchas sociales durante los últimos veinte años ha permitido la evolución de los sectores populares que, habiendo logrado significativos espacios de agrupamiento sectorial, es decir actualmente la presencia y permanencia de numerosos sectores populares y progresistas que vienen luchando y construyéndose desde hace varias décadas, convirtiéndose en puntos de referencia y orientación en aspectos claves de la vida del país: vida digna, derechos humanos, transición a la democracia, desarrollo incluyente, elecciones, paz y justicia, ética política.

4.3 Problemas que aquejan a los Municipios.

Son innumerables los problemas a los cuales tienen que enfrentarse los Municipios de nuestro país, los cuales varían de un Municipio a otro según las circunstancias geográficas, económicas y sociales. No obstante, en términos generales se pueden agrupar en cuatro categorías: Ambientales, Demográficos, Políticos y Financieros.

Los problemas Ambientales consisten en una serie de dificultades del medio en donde viven los habitantes del Municipio, como falta de viviendas, problemas de contaminación en el aire, el agua y los alimentos, deficiencia de servicios públicos como agua potable, transportes, educación, electricidad, drenaje, recolección de basura y otros.

Los problemas demográficos, se puede mencionar al respecto el acelerado crecimiento de la población por los elevados índices de natalidad en nuestro país, que provocan dificultades para brindar suficientes fuentes de trabajo y de servicios públicos a los nuevos habitantes; la emigración de los habitantes de los Municipios rurales hacia los grandes Municipios urbanos, en perjuicio de ambos tipos de Municipios.

Los problemas políticos, se refieren básicamente a la necesidad de que se devuelvan al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial; el gobierno directo de la comunidad básica, es decir, que las autoridades federales y estatales respeten e impulsen la descentralización política a efecto de que exista un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno Constitucional.

Respecto a los problemas financieros de los Municipios, salvo casos muy excepcionales, representan en general la dificultad más grave a la que se tiene que enfrentar la comunidad municipal, ya que por carecer de recursos no esta en posibilidad de impulsar un desarrollo económico real que redunde en beneficios materiales y sociales para la población.

El problema financiero de los Municipios fue uno de los principales motivos de la reforma al artículo 115 Constitucional, la cuál, si bien representa un avance en la práctica aún no ha resuelto el problema de la penuria financiera de los Municipios.

El régimen financiero en nuestro país se apoya en una regulación de impuestos federales, aplicables en toda la república y en una serie de mecanismos de coordinación para los Estados y Municipios, no obstante que algunos tratadistas sostienen que el impuesto sobre la renta debería corresponder a la federación, el impuesto al valor agregado a los Estados y el impuesto predial y traslación de dominio a los Municipios.

Sin embargo, mientras que la federación ha absorbido el impuesto sobre la renta y el del valor agregado, hasta ahora en su mayoría los Estados han acaparado el impuesto predial y traslación de dominio, si bien en algunas entidades federativas los Municipios ya participaban de tales impuestos antes de la reforma al artículo 115 Constitucional.

En la actualidad, conforme a la reforma constitucional, los Estados están obligados a entregar a los Municipios los ingresos derivados de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, no obstante, esta disposición ha tenido obstáculos para su cabal aplicación, fundamentalmente debido a que al llevarse a cabo las finanzas de los Estados sufrirían disminuciones de consideración en sus ingresos, que por ahora y a corto plazo, ser difícil sustituir. Seguramente es por esta razón por la que en contradicción con el espíritu de la reforma constitucional, se ha venido recurriendo en mayor escala a la celebración de convenios entre Estados y

Municipios mediante los cuales los primeros continúan el impuesto predial, servicio por el que cobran una participación que varía de una entidad a otra.

4.4 Estrategias Planteadas para combatir la problemática Municipal.

Los Municipios con el fin de buscar resolver la problemática que les aqueja diseñan estrategias las cuales se pueden definir como el conjunto de actividades bien definidas y determinadas, con un planteamiento de realización a futuro que comprometa colectiva, ordenada y organizadamente al Municipio; que estén orientadas a resolver un problema, o aprovechar una oportunidad contribuyendo a cumplir su misión, alcanzar objetivos y lograr metas sociales e individuales.

Esta describe el conjunto de compromisos, la forma de llevarlos a cabo, los resultados que se esperan obtener y la calidad, cantidad, oportunidad y fuente de los recursos que se pondrán en juego.

Las estrategias Municipales representan las mejores alternativas de solución a los diversos problemas de los Municipios, articuladas coherente y ordenadamente, son las células básicas de un Programa de Desarrollo.

Las actividades y acciones específicas, requieren de recursos. Para poder incorporar tales elementos, se necesita realizar un análisis de recursos.

Es decir significa hacer un proceso de reflexión colectiva sobre la calidad y cantidad de recursos(propios y ajenos) humanos, materiales, naturales y económicos disponibles y susceptibles de aprovechar a futuro, con el propósito de tenerlos en cuenta en el desarrollo de actividades y así concretar los proyectos para poder cumplir con los fines y metas del gobierno.

Ejemplo:

OBJETIVO: Modernizar el sistema abastecedor del agua potable en el Municipio con el propósito de bajar los índices de desperdicio y enfermedades, y así exista líquido suficiente y oportuno para todos.

¿Qué queremos lograr?

- Modernización del sistema
- Disminuir los desperdicios.
- Exista agua suficiente y oportuna para toda la población

¿Cómo lo lograremos?

Evaluar la infraestructura y sistemas; hacer un programa de mantenimiento y renovación de equipos; capacitar y actualizar al personal técnico y operativo; hacer una campaña del uso racional del recurso a todos los niveles; censar las tomas y actualizar la tarifa del consumo de agua, etc.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Para lograr cada uno de los objetivos se buscan los caminos posibles para alcanzarlos; asiendo un análisis de ellos en función de sus capacidades, potencialidades, limitaciones y recursos; en un proceso de evaluación se identifican los más adecuados.

Los programas sectoriales del Municipio, no responden a un problema de las Instituciones del gobierno del Estado o las dependencias federales. Si insistimos en la filosofía de que es el propio Municipio el responsable de su desarrollo, es porque tal instancia debe coordinar todas las acciones para que las dependencias estatales y federales, así como el resto de los sectores involucrados en la problemática, converjan en esfuerzos para que resulte un programa único, realista y practico. Si bien el problema del desarrollo ha sido producto de una visión unilateral, su solución corresponde a una alternativa al desarrollo, donde todos están involucrados.

Anteriormente se comentó la importancia de que el gobierno Municipal determine colectivamente su misión, objetivos y metas. Para resolver tales objetivos, se diseñan Programas de Desarrollo Sectoriales. Asimismo, cada programa tiene sus propios objetivos específicos y metas aquí se identifican los caminos óptimos para resolver los objetivos y metas propuestos y porque se han seleccionado estos y no otros. Es decir, cuales son los proyectos de desarrollo del bienestar social, (escuelas, clínicas, hospitales, centros de salud, comedores públicos ,etc), que conforman el programa de infraestructura social. Cuales son los que coadyuvan a la economía del Municipio (caminos, brechas, carreteras, autopistas, presas, sistemas de riego, etc), que conforman el programa de infraestructura económica; los productivos (desarrollo rural, industria, empresas sociales y paramunicipales, etc) que conforman el programa de desarrollo de la producción, industrialización y comercialización; y los servicios y desarrollo urbano (obras y servicios públicos, agua potable, drenaje alcantarillado, transporte público y concesionado, alumbrado, seguridad, etc) que conforman el programa de infraestructura urbana y de servicios públicos; programas especiales, etc. También deben señalarse las formas organizativas que se pretenden adoptar para cumplir con los programas señalados, como van a participar las instituciones, organizaciones sociales, cámaras de comercio, empresas privadas, organismos institucionales; es decir, señalar las líneas de política para poder cumplir con los programas establecidos. Cada uno de estos programas concretan la estrategia general del plan para resolver la problemática señalada en el autodiagnóstico.

La evaluación de proyectos es el componente más importante del proceso de formulación. Su propósito es determinar si la propuesta seleccionada cualitativamente es realizable en los términos anteriores. Se trata de ver a futuro, que alternativa es solución al problema central planteado en el ámbito social, económico, ecológico y financiero que aquejan a los Municipios de nuestro país.

Para evaluar socialmente un proyecto de desarrollo local, se deben tomar en cuenta al menos los siguientes criterios:

Primero, que el Municipio que se autoplanifica haga un análisis autocrítico y a la vez acepte críticas sobre su grado de consolidación organizativa. Esto quiere decir:

- 1) Poder "medir" la fortaleza interna que lo hace capaz de enfrentar con éxito las amenazas internas y externas que obstaculizan su desarrollo y así superar sus debilidades; es hacer conciencia de cómo le ha hecho, ante cualquier adversidad; y cuál ha sido su estrategia de sobrevivencia que ha hecho posible sacar riqueza de su pobreza y miseria.
- 2) Sin duda el elemento más importante que ayudaría a "medir" la fortaleza del gobierno local, esta principalmente en la calidad de sus miembros y dada por su experiencia, conocimiento, información y compromiso.
- 3) Otro elemento son los recursos o medios propios que tiene y la forma en que los ha combinado para aprovecharlos en relación con su entorno; asimismo, como administrar los medios ajenos que ha tenido oportunidad de manejar..
- 4) Cual es su nivel de relación con el exterior en el sentido de su potencialidad o experiencia para realizar intercambios ventajosos. Es decir, hacer conciencia de su nivel de potencialidad o experiencias que tiene para establecer relaciones con el mercado.

Un segundo aspecto, dentro de la evaluación social del proyecto, es que lo proyectado como solución a un problema central tenga impacto social. Esto quiere decir, medir efectivamente si tal solución favorece las condiciones de vida en la población con mayor pobreza; o sea, mejorar su salud, alimentación, educación, vivienda y recreación.

Al mismo tiempo, propiciar que este impacto social no solo favorezca directamente a la población objetivo, sino también tenga un efecto de vecindad, generando procesos de cambio en tal excuación de la vida.

Sin embargo, un elemento más sobre el impacto social sería que el proyecto prevea que este tipo de solución sea reproducible, y que el efecto de vecindad se convierta en un efecto de zona planteando la factibilidad de transferir la experiencia social a la región generando un efecto multiplicador.

Ahora bien para resolver la problemática económica se deben realizar planteamientos de soluciones a problemas centrales, como la pobreza y el desempleo.

La generación de ahorro y capitalización paulatina debe ser una de las características más importantes en los proyectos de desarrollo. Por eso, un aspecto notable de la evaluación económica es que dicha solución genere derrama de recursos en tres sentidos:

1) Hacia dentro, que permita el ahorro, capitalización, autosuficiencia financiera y generación de empleos.

2) Hacia atrás, que el proyecto dinamice la economía de los proveedores locales, prioritariamente del sector social, y después los otros sectores; esto quiere decir que agregue valor hacia atrás.

3) Que tenga impacto hacia delante en dos sentidos: produciendo bienes y servicios en la calidad, cantidad, oportunidad y precio que realmente demande la población y que el proyecto pueda articularse, asociándose a los rubros de acumulación de mas alto valor agregado, incorporándose así a la toma de decisiones más integrales.

Respecto a la problemática ecológica, los Municipios han considerado que la solución a los problemas centrales de una organización, comunidad o Municipio, contribuyen a tres cosas:

1) Recuperación de los recursos naturales que requerirá el proyecto (agua, suelo, flora y fauna); ya sea porque el proceso productivo, la tecnología y maquinaria coadyuvan a no degradar mas el medio o cuando menos conservarlo; y por otro lado, si se prevé parte de la inversión y/o reinversión en tal recuperación.

2) El grado de fomento o cultivo que el proyecto prevé para enriquecer los recursos a utilizar.

3) El grado de control del medio ambiente que dicho proyecto realizará.

Respecto de los problemas financieros Municipales entendidos estos como el buen manejo de los recursos económicos, que se refiere a la moneda o dinero entendida como unidad de cambio o medida del valor de los productos, resulta ser este un recurso escaso, del cual disponen los Municipios a través de sus presupuestos una parte de ellos van destinados a la inversión para el desarrollo local, entendiendo que la inversión esta representada por proyectos que implican una construcción y expansión del capital o patrimonio Municipal. Las Autoridades Municipales tratan de ser eficientes en el manejo de los fondos dado que son

responsables y por tanto deben asegurar el uso apropiado y rendimiento aceptable de ese capital financiero escaso del cual disponen los Municipios año con año para la inversión.

4.5 El Fortalecimiento Municipal.

El Fortalecimiento Municipal puede definirse como el conjunto de acciones que los gobiernos federal y estatal promueven para apoyar a los Municipios, con el fin de que cuenten con capacidad suficiente para el desempeño de las facultades y atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las respectivas de los Estados les confieren.

Esta definición quedaría incompleta si no incluyera aquellas acciones que los propios Ayuntamientos y las comunidades realizan en su trabajo cotidiano para mejorar la institución Municipal; por lo tanto el Fortalecimiento Municipal es un esfuerzo que proviene del exterior, pero que se genera también en las entrañas mismas del Municipio de una manera continua y permanente.

Fortalecer a los Municipios ha sido, a través del tiempo objeto de investigaciones y estudios, tema de foros y conferencias, programas de asistencia técnica, así como también de capacitación llegando a convertirse recientemente en política fundamental de gobierno que involucra a la nación entera.

Por su amplitud, resulta difícil seguir paso a paso su largo proceso de gestación y desenvolvimiento, sin embargo, se pueden mencionar ciertos hechos que son significativos.

Hace varias décadas, el entonces Centro Nacional de Productividad inició una labor pionera de capacitación y formación de personal en numerosos Municipios del país.

La Universidad Nacional Autónoma de México, por conducto de sus Institutos de Investigaciones Jurídicas y de Investigaciones Sociales realizó valiosos estudios y seminarios.

El instituto Nacional de Administración Pública, desde sus primeros años de existencia, realizó algunas investigaciones, seminarios y cursos sobre Administración Municipal, por su propia iniciativa o en colaboración con entidades de gobierno e instituciones de cultura superior.

Fue en sus comienzos, por iniciativa de los gobiernos de los Estados, como se desarrollaron los primeros programas de Fortalecimiento Municipal con fuerte inclinación hacia la asistencia técnica a los Ayuntamientos y la capacitación de sus recursos humanos.

Los primeros cursos de capacitación en forma sistemática se desarrollaron en el Estado de México a partir de la década de los setenta, actividad que subsiste hasta la actualidad, como apoyo a dichos cursos se produjeron valiosas publicaciones, muchas de ellas fomentadas por el Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México y otras por el gobierno del Estado, entre las que destaca el Manual de Administración Municipal, editado en 1970, que es un modelo en su género.

El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), auspició en 1976, una importante Reunión Nacional de Administración Municipal, en la que participaron Alcaldes de toda la República, en ésta reunión ya se apuntaba que la solución más viable a la problemática Municipal era la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, que podría localizarse en un instituto, en un organismo público descentralizado, en una dependencia al amparo de algunas de las Secretarías de Estado que tuviera una estrecha relación con los Municipios, por ejemplo la Secretaría de Gobernación, tomando en cuenta el respeto que merecen la soberanía estatal y la libertad Municipal.

Un programa Nacional de Fortalecimiento Municipal se concebía como la actividad de un organismo central de coordinación de esfuerzos de los Estados, lugar donde radica la mayor responsabilidad que contara con recursos técnicos y financieros suficientes y adecuados en proporción a la magnitud y complejidad de la obra a realizar. Su función primordial consistía en promover bajo la responsabilidad de los gobiernos de los Estados, programas locales de Fortalecimiento Municipal, dirigidos a la capacitación y entrenamiento de su personal.

El programa se sustentaría en un Centro Nacional de Investigación de los problemas Municipales, que tuviera como tarea la preparación de textos, estudios y materiales para la capacitación de los recursos humanos de los Municipios. Sería a la vez es medio para la realización de Convenciones, Congresos y reuniones de trabajo para los Municipios, ya fueran de carácter Nacional o solo para la entidad.

Se propusieron como objetivos del programa los siguientes:

“1.-Rehabilitar al Municipio como la célula básica político- administrativa del sistema federal.

2.-Propiciar con los Municipios de la república, una reforma fiscal que logre una mejor distribución de los recursos hacendaríos de la nación.

3.-Sugerir, alentar y apoyar toda clase de programas de orientación, motivación, capacitación y superación de los recursos humanos que trabajan en los Municipios.

4.-Cooperar con recursos materiales y financieros a la resolución de problemas apremiantes de los Municipios más necesitados.

5.-Incorporar a los Municipios al proceso de desarrollo económico- social de la nación, volviéndolos aptos para aprovechar todos los mecanismos, organismos y programas creados por el gobierno federal para fomentar la descentralización y el desarrollo regional.

6.-Asistir a los Ayuntamientos en el mejoramiento de los servicios en beneficio de las comunidades y lograr una mayor participación de los habitantes para elevar el nivel cívico y material de sus localidades”⁽¹⁶⁾.

Los objetivos antes mencionados se han podido plasmar, muchos años después en la reforma Municipal de nuestros días.

El hecho de mayor trascendencia que registra el proceso que analiza, fue la iniciación del primer programa de Fortalecimiento Municipal que tuvo lugar en el Estado de Guerrero por iniciativa del Gobernador, en 1975. Este programa, siguiendo los objetivos que anteceden, comprendió los 75 Municipios de dicha entidad y logro institucionalizarse con éxito, ya que cumplió mas de dos sexenios de estar en operación.

En 1978, durante la primera Reunión Nacional de Tesoreros de los Estados y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda, realizada en Morelia Michoacán, se propuso la creación de una comisión especial para elaborar un programa de cobertura Nacional en materia de Fortalecimiento Municipal, dicho programa fue aprobado en reuniones posteriores celebradas en Guerrero y Puebla.

En 1983 el Gobierno del Estado de Michoacán, por conducto de su coordinación de apoyo Municipal, reunió a más de veinte dependencias de la misma índole de otros Estados de la República, en la cual se pudo evaluar el desarrollo del Fortalecimiento Municipal en toda la Nación.

A nivel Nacional, este esfuerzo de capacitación lo realizaron diversas instituciones entre las que se encuentran: la Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal de Banobras, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación y el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

(16) Instituto de estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI. Reunión Nacional de Administración Municipal, 1976. pág 23.

Durante la campaña electoral para la presidencia de la República que culminó en 1982, surgió el sentimiento nacional en los foros de consulta popular por la reforma Municipal, para devolverá las instituciones recursos, funciones y facultades que se habían segregado, es así como se genero el movimiento a favor del Municipio para sacarlo del abandono e ineficiencia en que se encontraba.

De esta manera, se concibió el Fortalecimiento Municipal como una estrategia de la descentralización de la vida nacional, que fue uno de los pilares de la Reforma Municipal auspiciada por el Ejecutivo Federal.

Así el Fortalecimiento Municipal abarcó una serie de medias de carácter legal, de orden económica fiscal y administrativo.

El cambio, se inició con las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, que implicaron las adecuaciones consiguientes de los Estados y sus leyes secundarias.

Se acentuó una nueva etapa con un proceso de descentralización de competencias, funciones y recursos a los Estados y de estos a los Municipios, se dio una definición mas precisa del gobierno Municipal que especifico sus atribuciones y su posición dentro del Esquema Nacional del Desarrollo Planificado.

El sentido de la reforma consistió en crear las condiciones necesarias para que el Municipio surgiera como una instancia de gobierno, amparado por la Constitución, con capacidad suficiente para ejercer sus propio derechos y participar en el desarrollo nacional.

No sólo fue una reforma legal, si no que representó todo un cambio de actitud y de gobierno, tanto frente a los integrantes de la comunidad, como en su relación con las demás instancias de gobierno: la estatal y la federal.

Para que esta transformación pudiera instrumentarse se necesitaba de la acción de los gobiernos estatales a través de sus dependencias de apoyo Municipal, que fueron transformadas en los Centros de Estudios Municipales, coordinados por el Centro Nacional de Estudios Municipales en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaria de Gobernación.

El Plan Nacional de Desarrollo recogió en su capítulo relativo a la política regional lo siguiente:

“Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar mas vigor al Municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal”.(17)

(17) Plan Nacional del Desarrollo 1982-1988, México, Distrito Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, Julio 1982,pág.74.

La última reforma al artículo 115 Constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los Municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución.

El Fortalecimiento de la Capacidad Financiera Municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como el impulso a su capacidad recaudadora, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población, entre los que destacan agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructura urbana, convirtiendo al Municipio en un verdadero promotor del desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo establece: "la consolidación del Municipio Libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los ordenes de la vida nacional".(18)

El Municipio como eje de desarrollo social y económico, además de asumir el papel de asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. Debe destacarse que los Municipios son muy diversos entre sí y por lo mismo, las estrategias deberán también ser diferenciadas. Habrá de establecerse una Tipología Municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización. Será indispensable también iniciar una labor con servidores estatales y Municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal -sustitución federal.

La reforma Constitucional al artículo 115, es el móvil del impulso al Municipio, a partir de esta la legislación federal y la respectiva en los Estados, se han reformado en los aspectos que atañen al Municipio, de manera acorde y favorable para su fortalecimiento.

En la fase de ejecución o instrumentación de estas formas y bajo las directrices del Sistema Nacional de Planeación, también se han efectuado tareas y se han sumado esfuerzos federales y estatales para situar al Municipio como principal entidad de gobierno en la que resalten las acciones descentralizadoras del país.

La Hacienda Pública Municipal se ha fortalecido, los programas de capacitación a funcionarios y empleados Municipales se han ampliado, de la misma manera que se han ido agregando instituciones públicas, privadas y educativas en las tareas de Fortalecimiento Municipal.

La puesta en operación de las reformas, se han traducido en un mayor número de Municipios que sin responsables del manejo directo de servicios públicos difíciles de operar como el agua potable, el manejo y administración del impuesto predial y

(18) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, D.R. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1985.pág.95

de sus respectivos catastros municipales, la ampliación de la participación comunitaria ha sido otra manifestación del avance obtenido, sin embargo también la magnitud que implican las reformas jurídicas y los propósitos que persiguen, conllevan a un esfuerzo mayor en términos de recursos y tiempo. Superar un atraso administrativo, fiscal, político y técnico de varias décadas no se logran en corto tiempo y con recursos muy limitados, es necesario vigorizar al Municipio para ampliar su capacidad de respuesta ante las nuevas responsabilidades que ha asumido mediante una participación activa de la ciudadanía.

Es un hecho que la inercia en la que se encontraba el Municipio hasta antes de 1983, se ha roto, pero aún quedan espacios y competencias en los que el Ayuntamiento puede demostrar que es capaz de participar.

Al hacer extensivas en todo el país las disposiciones de la reforma al artículo 115 Constitucional, quedaron establecidos en forma más clara y precisa cuáles son las competencias Municipales en materia de servicios públicos. A partir de ese momento y en adelante, los Municipios tendrán a su cargo la dotación de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que le asignen las legislaturas locales.

Como puede observarse, la Constitución asigna al Municipio amplias facultades para participar en la dotación de los satisfactores básicos indispensables para la vida comunitaria, de hecho el conjunto de servicios e instalaciones que caracterizan a un centro urbano, forman parte de las funciones que los gobiernos Municipales deben cumplir.

No obstante la situación real no corresponde completamente a lo jurídicamente establecido, un número elevado de Municipios solo cumple mínimamente con ese conjunto de actividades públicas y la razón fundamental es la limitada disposición de recursos, es decir lo restringido de su economía y finanzas.

En nuestro Estado es posible observar que solo aquellos Municipios que cuentan con grandes presupuestos, aquellos que se catalogarían como urbanos y semiurbanos, son los que tienen mayores posibilidades de traducir en hechos los planteamientos y disposiciones que emanan de la Constitución Federal, sin embargo, en el resto de los gobiernos locales estas atribuciones se cumplen de acuerdo a las condiciones políticas, sociales y sobre todo económicas que prevalecen en sus jurisdicciones.

El Fortalecimiento Municipal no consiste solamente en transferir a los gobiernos locales la responsabilidad de proporcionar servicios e instalaciones de uso público a su población: es necesario establecer previamente una base económica firme que haga posible llevar a cabo tales funciones, y en caso de que esto no sea posible, instrumentar las decisiones y mecanismos que hagan factible satisfacer

las necesidades de los habitantes y a la vez obtener ingresos y beneficios que coadyuven al desarrollo integral de los Municipios.

Para ello es necesario analizar las posibilidades y ventajas que ofrece la prestación de servicios públicos, así como vislumbrar la problemática que su desempeño pudiera generar.

En este sentido resulta indispensable conceptuar el término de Servicios Públicos e identificar las formas o modalidades que pueden adoptarse para su prestación, con lo cuál se lograrán sentar las bases para el desarrollo de las propuestas correspondientes.

Por Servicios Públicos se entenderá toda aquella actividad realizada por el gobierno de forma regular y continua, que tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades de la población y que requiere para su ejecución de una base material determinada.

La distinción principal de la prestación de los servicios públicos respecto a otras actividades inherentes al gobierno, se constituye generalmente por tres aspectos:

a).-Continuidad y Permanencia, dado el carácter constante de las necesidades de la población, un servicio público deberá garantizar su satisfacción permanente así como su continuidad.

b).-Adecuación a la demanda, los servicios públicos deben corresponder a la calidad y cantidad de los requerimientos de la población.

c).-Igualdad, los servicios públicos deben ser proporcionados sin discriminación a todos los habitantes del Municipio que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad correspondiente.

Como puede observarse en los puntos anteriores, la prestación de servicios implica gastos para cubrir adecuadamente las necesidades antes mencionadas y dada la cantidad y variedad de las funciones que deben cumplir los Ayuntamientos, es necesario optimizar los recursos disponibles a fin de lograr satisfacer eficientemente las necesidades de la población.

Los Ayuntamientos cuentan con tres opciones administrativas para la dotación de los servicios públicos, esta función puede desempeñarla directamente el propio Municipio, cubriendo todos los gastos, actividades y responsabilidades que para tal efecto se necesiten.

Otra opción es la prestación de servicios por colaboración, ya sea convocando la participación ciudadana, propiciando la intervención de organismos descentralizados y empresas paramunicipales o concertando acuerdos con otros Municipios o con el mismo Estado.

Otra opción es la concesión del servicio a miembros de la iniciativa privada, quienes por un tiempo y un espacio previamente determinados, tendrán a su cargo la satisfacción de alguna de las necesidades de la población, obteniendo la remuneración correspondiente.

El ejercicio o aplicación de éstas opciones tiene sus lineamientos tanto en la Constitución Estatal como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y las leyes y reglamentos específicos, según sea el caso, sin embargo la solución a los problemas y conflictos no se realiza por decreto, es necesario implementar mecanismos e instrumentos administrativos, financieros y técnicos que haga posible para cualquiera de las tres opciones antes mencionadas, cumplir con la prestación del servicio y la satisfacción de las demandas de la población.

Ante esta perspectiva y con el reto de cubrir eficientemente las demandas sociales, es conveniente vislumbrar en la prestación de servicios no solo una función más de los gobiernos locales, sino una alternativa clara y viable para su fortalecimiento integral. Esto requiere en primer lugar de hacer un análisis de aquellos servicios que por sus características y naturaleza pueden y deben ser proporcionados por los Ayuntamientos, es decir aquellos satisfactores que por su carácter esencial y por su potencial rentable constituyan para el Municipio un elemento estratégico de su desarrollo.

En segundo lugar es bueno determinar el tipo de servicios que pueden ser prestados por colaboración, detectando inicialmente su costo y prioridad para la población, con el fin de adecuar los convenios y maximizar los beneficios que de ellos puedan derivarse.

Por otra parte al considerar la opción de concecionar los servicios, debe pensarse en aquellos que resulten demasiado onerosos para los Municipios, pero que en mediana y grande escala resultan rentables y sobre todo atractivos para quienes tengan la capacidad de invertir en ellos. El recurso de la concepción es un apoyo importante para proporcionar algunos servicios para los que los Municipios no están capacitados ni técnica, ni financieramente, pero implica una labor de promoción muy fuerte capaz de interesar a la iniciativa privada para invertir en el Municipio.

La búsqueda de opciones para prestar eficientemente los servicios públicos no es algo nuevo, se trata de una practica que algunos países ya se ha llevado a cabo con éxito, sin embargo requiere de constante renovación, de identificar nuevas e imaginativas formas de proporcionar el servicio, de obtener el financiamiento necesario para ello, de adecuar y adoptar aquellas experiencias que han tenido resultados satisfactorios en otros sitios y eliminar las tradicionales ataduras que impiden considerar nuevas alternativas al desarrollo de las funciones de los gobiernos.

En esta búsqueda también es necesario analizar la forma de optimizar los recursos con que se cuenta, ya que el aprovecharlos al máximo es en sí un reto, una situación que implica minimizar gastos e incrementar beneficios.

En este renglón se puede ubicar el apoyo que los Municipios reciben de programas de inversión social como el Convenio de Desarrollo Municipal, el cuál contempla dentro de sus principales líneas de acción, el apoyar la realización y construcción de obras de infraestructura y servicios públicos.

En el ámbito federal, el Programa Nacional de Solidaridad, es una muestra más de los apoyos que reciben los Municipios para cumplir con sus funciones, específicamente mediante el Subprograma de Fondos Municipales de Solidaridad, con el que es posible obtener recursos para introducir los servicios, ampliar y mejorar los ya existentes.

En ambos programas se han obtenido buenos resultados no obstante, es necesario buscar nuevas formas de utilizarlos o en su caso consolidar las ya existentes, pero siempre buscando elevar los beneficios que de ellos emanen, beneficios que se han de manifestar en el mejoramiento del nivel de vida de la colectividad.

Independientemente de lo anterior, el principal recurso con que cuentan los Municipios es su población, gente que demanda un servicio y que esta interesada en obtenerlo o mejorarlo. Este interés aunado a la capacidad y tradición de organización de nuestra sociedad, son un recurso potencial que efficientaría la prestación de los servicios públicos a los gobiernos locales y que lograría el Fortalecimiento Municipal en otros aspectos, ya que si se motiva y organiza adecuadamente a los habitantes de los Municipios, es posible reducir gastos en la introducción de servicios, eliminar los retrasos en el pago de las cuotas correspondientes y ahorrar recursos en la reparación y mantenimiento de las instalaciones, además de reforzar el sentimiento de identidad de quienes integran la comunidad y participan en su desarrollo.

Por otra parte, en el aspecto operativo de los servicios públicos, los Municipios deben tener presentes las ventajas que les proporciona su facultad reglamentaria, ya que aplicada correctamente ésta les proporciona las bases que han de permitirles regular la prestación de los servicios, la forma y cantidad de aspectos que debe cubrir, las cuotas de recuperación, los requisitos que deben reunir los usuarios y el establecimiento de reglas específicas a seguir de acuerdo a las modalidades de prestación.

En este sentido la nueva Ley Orgánica del Estado de México, representa un avance muy importante en cuanto a la normatividad relativa a la prestación de los servicios públicos, ya que establece con precisión los lineamientos que han de regir tres modalidades, y de manera particular, precisa quienes son susceptibles de prestar los servicios públicos Municipales a través del mecanismo de concesión.

Sin embargo es conveniente que al interior de cada Municipio se elaboren los reglamentos suficientes con el fin de instrumentar y establecer con mayor precisión, los límites, funciones y aspectos que deben considerarse de manera articular en la prestación de los servicios. Este punto resulta básico para desempeñar adecuadamente esta función, su trascendencia se fundamenta en las singulares características que se observan en cada Municipio y que requieren ser abordadas también en forma particular.

El principal factor de impulso económico es la reforma Constitucional al artículo 115, con la cuál se le otorga al Municipio autonomía financiera, política, económica y administrativa.

Por lo tanto el Municipio como base de nuestro sistema democrático y órgano más cercano a la comunidad, parte de una necesidad de fortalecimiento para convertirse en una instancia de gobierno. Debido a que no cuenta con elementos suficientes para ejercer su autonomía y autarquía, es decir la capacidad para cubrir sus necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su población.

Por lo cuál se necesita que se le otorgue libertad para administrar su hacienda sin que intervenga ninguna autoridad ajena al Cabildo. La forma como ayuda a los Municipios tanto el gobierno federal como estatal, es a través de un conjunto de acciones y políticas en apoyo al fortalecimiento del Municipio entre los cuales se encuentran: la descentralización del poder de decisión y de cuestiones económicas para impulsar el desarrollo del Municipio, la solución a los problemas es a través de la recaudación de sus recursos propios, la capacitación a los servidores Municipales para no ser sustituidos, etc. Lo anterior con el fin de que cuente con la capacidad para desempeñar sus funciones y actividades, sin olvidar que el Fortalecimiento se debe dar desde el interior del Municipio.

El Fortalecimiento del Municipio en México se ubica dentro del Fortalecimiento del federalismo para vigorizar la capacidad administrativa, financiera, económica y política del Municipio.

Por lo cuál el gobierno Municipal no debe servir a objetos políticos de manipulación por parte de los caciques locales, regionales y nacionales. Esto en virtud de que el centralismo ha provocado que la actividad gubernamental sea ineficaz con un alto costo financiero y social. Para revertir este proceso centralizador, el gobierno federal debe compartir con los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, funciones y recursos a partir de una nueva revisión de las relaciones intergubernamentales.

Es necesario elevar la eficiencia de las entidades del gobierno Municipal como proveedoras de servicios a sus respectivas comunidades e integrar sus acciones conjuntamente con el gobierno estatal y federal.

Como entidad jurídico - política, el Municipio tiene dos características peculiares, la autonomía y la autarquía. Estas dos son inherentes al Municipio y constituyen presupuestos básicos para su existencia, a tal grado que faltando alguna de ellas habrá cualquier otro régimen, menos el Municipal.

Por Autonomía Municipal se entiende la capacidad que tiene el Municipio para organizarse así mismo conforme a sus propias reglas, respetando el marco jurídico establecido por las constituciones locales y federal y las leyes que de ellas emanan. Dentro de esta capacidad se encuentra la potestad par elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos; es decir, el elemento humano que compone el Municipio debe elegir mayoritariamente y por vía directa a los miembros que integren el Ayuntamiento o Cabildo. Esta libertad política se encuentra garantizada en la fracción I del artículo 115 Constitucional, donde se establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Consejo Municipal y el gobierno estatal.

La Autarquía del Municipio consiste en su capacidad para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas, económicos, sociales y culturales que afecten a la colectividad. Se traduce en una autosuficiencia económica, de los Municipios para administrar su hacienda sin ingerencia de ninguna otra autoridad ajena a su Cabildo. La Autarquía Municipal presupone la aptitud del Municipio para conocer las necesidades y los problemas económicos y sociales de su población y par formular los planes y aplicar las medidas adecuadas para resolverlos.

Las dos características anteriores deben existir en el Municipio, pues lo distinguen como una entidad jurídico- política, piedra angular de la República Federal. Pero en la realidad se observa la debilidad de los Municipios, pues aún subsiste la centralización de la actividad que en el porfiriato promovía el jefe político o prefecto: de hecho los Municipios no cuentan con los elementos suficientes para ejercer plenamente su Autonomía y Autarquía. A pesar de que el régimen Municipal es esencialmente un modo de descentralización por región, en la practica se ha experimentado el fenómeno contrario, pues las facultades Municipales se han ido acumulando en los Estados Federados, con lo cuál se ha visto seriamente afectada la libertad política y económica del Municipio. El Municipio como cualquier organismo, necesita de medios para satisfacer sus necesidades, en consecuencia debe tener la aptitud para conocer sus problemas políticos, económicos y sociales y adoptar las medidas para resolverlos.

De ahí la necesidad de fortalecer al Municipio, de vigorizarlo para mantenerlo en una auténtica instancia de gobierno, fundamental dentro de nuestro sistema jurídico -político, ya que el Municipio es la base de nuestro sistema democrático.

Dichas percepciones las recibirá el Municipio independientemente de que la legislatura local le asigne otras. En el caso de que los Municipios carezcan de capacidad para recaudar y administrar las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria, podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de las funciones correspondientes.

La misma disposición Constitucional pone de manifiesto la importancia de fortalecer las finanzas del Municipio, al determinar en su fracción IV que las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales no podrán ser objeto de exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o pródigas, excepto cuando se trate de bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

En reconocimiento al principio de la libre administración de la Hacienda Municipal, se establece que los presupuestos de egresos de los Municipios deberán ser aprobados por los propios Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Pero así como se reconoce la libertad del Municipio para administrar su Hacienda Pública, se otorga a las legislaturas locales la facultad para revisar las cuentas públicas Municipales.

En materia de desarrollo urbano, en la fracción V, se le reconoce al Municipio dicha facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

Además según se dispone en la fracción VI, intervendrá en la planeación y regulación de las zonas conurbadas en las cuales forma parte.

Entonces, mediante la reforma al artículo 115 Constitucional se fortaleció la Autonomía Política Municipal y se sentaron las bases para la descentralización del ingreso y del gasto público a nivel de Municipio. Por lo tanto la descentralización debe ir desapareciendo y la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios debe llevarse a cabo en forma gradual y eficaz, para dar paso a un auténtico Régimen Municipal acorde con los postulados Constitucionales.

Es necesario proporcionar al Municipio la Autonomía Política y los recursos económicos que le corresponden para convertirlo en una organización jurídico-político capaz de satisfacer las necesidades políticas, económicas y sociales de su población, asegurando así el arraigo de sus habitantes, se evitará la emigración y la sobrepoblación de unas cuantas ciudades y en consecuencia, se favorecerá el desarrollo equilibrado de los distintos centros de población en el Territorio Nacional.

4.6 La visión del Municipio a futuro.

En el caso del Municipio Mexicano Contemporáneo se debe partir de un hecho claro: el Constituyente de 1917 consideró al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, pero no dio las bases mismas para hacerla realidad. Preocupado por eliminar a los prefectos políticos de la era porfiriana, puso énfasis en la eliminación de autoridades intermediarias que mediatizan la creda Municipal. Quedo a la Constitución local el estructurar y desarrollar el contenido del artículo 115, pero solo quedo en buenas intenciones, ya que incluso se omitió el como resolver los conflictos entre Municipio y Estado.

Fue hasta el gobierno de Miguel de la Madrid cuando se reformo la Constitución y se incorporaron algunas bases mínimas para hacer posible el Municipio Libre. Es en el actual régimen cuando se inicia un proceso aún incompleto de reformas al Poder Judicial y por primera vez se da a los Municipios la posibilidad de acudir a la Suprema Corte para dirimir sus conflictos con los poderes Local y Federal.

Esta evolución legislativa no fue un don gratuito de la autoridad, es el resultado de una lenta evolución política y social, que ha presionado hacia la construcción de una vida democrática y la vigencia del Estado de Derecho. En ese momento histórico las fuerzas políticas del país se disponen continuar la reforma del Estado. Nuestra realidad actual reclama instituciones sólidas, tolerancia y consenso. Se avanza no sin obstáculos y resistencias hacia una política de Estado permanente, para dejar atrás las políticas de gobierno temporales.

México no debe ser reinventado cada seis años, sin que esto quiera significar la descalificación de la historia reciente. El presente, lo que ahora se vive, es resultado de lo que hemos sido, no es generación espontánea. Por lo que así fuimos, así somos y nuestro avance histórico es base indispensable para el futuro.

Lograr Institucionalizar el Municipio Libre como la base de la organización política y administrativa de los Estados, concebidos dentro de un federalismo real, que impulse la propia dinámica social y haga posible la existencia de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, en la que todas sus partes tengan gobiernos representativos y democráticos. Lo Municipal aparece como el último eslabón de una cadena que arranca desde lo federal, pero es al mismo tiempo, la base de la pirámide.

Los Municipios en nuestro país ya no pueden ser concebidos como unas simples entidades prestadoras de servicios públicos. No son una descentralización regional, como lo afirmara Gabino Fraga. Son sobre todo elementos integradores de la vida comunitaria, autoridades inmediatas, los garantes de las condiciones de vida humana y unas escuelas activas de democracia, entendida como tolerancia, libertad y capacidad de elegir a los gobernantes; como forma permanente de

participación ciudadana, de consensos civilizados y de colaboración en la solución de los problemas cotidianos que les aquejan.

A la luz de la nueva realidad política, en donde se consolida el pluralismo en la composición de los órganos legislativos y de los Ayuntamientos, es necesaria la revisión profunda de la legislación, estructuras de gobierno e incluso de los usos políticos tradicionales en el Municipio, para dar paso a un México acorde con la democracia que empezamos a conocer en su ejercicio y no solo en la, teoría como hasta ahora había ocurrido.

Muchas son las propuestas que a nivel nacional pueden recomendarse en términos de devolverse al Municipio las atribuciones que les corresponden. Las propuestas comienzan a tener factibilidad como resultado entre otras cosas del incremento en la competitividad electoral y de la irrupción de la alternancia política en el gobierno.

Los mexicanos deseamos Municipios que por derecho, pero que también en el terreno de los hechos, estén mas dotados de posibilidades políticas, administrativas y de todo orden para fomentar la participación democrática de todos los ciudadanos, para ayudar a resolver necesidades cotidianas y cercanas a los vecinos, y para dar respuesta, con mejores recursos, a múltiples demandas de las comunidades cuya importancia para la vida de familias y personas nadie pone en duda.

La historia política del México independiente ofrece muchas pruebas de dicha aspiración, porque está marcada por un constante y demostrado aprecio por los principios de convivencia mas fundamentales, vinculados a una vida Municipal libre y animada. Los más valiosos gobiernos, nacionales y locales, han recogido este anhelo social, le han pedido mayor sentido y amplitud y lo han hecho propósito político.

No cabe la menor duda de que una de las grandes expresiones de la reforma del Estado, se localiza en las nuevas relaciones de aquel con la sociedad tanto en los aspectos políticos como en los administrativos y gestión, los procesos y acciones de desconcentración y descentralización son solo algunos de los procesos en esta dirección; otros se identifican con el fortalecimiento de la vida social, así la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 esta en esta dirección, lo cuál constituyó y fue requisito necesario aunque no suficiente. Es imprescindible ahora como lo asienta la actual legislatura, reformar los convenios de coordinación fiscal de tal manera que la participación y redistribución de recursos financieros a entidades Federativas y Municipios se incremente, así, la reforma aludida deberá consolidarse con el fortalecimiento financiero de ámbitos locales de gobierno y administración. Pero más allá de las reformas ya emprendidas, es con la participación social y ciudadana con lo cuál se impulsará de manera más sólida la reforma del Estado en el espacio de la vida local y comunal.

Con la Institución del Municipio se afirma el reconocimiento de los principios éticos y cívicos con el relacionados, que son los que se realizan en la familia, con la formación de los hijos, en el cuidado de su salud y educación y con la búsqueda de su mejoramiento material; son los valores y las virtudes que fructifican con naturalidad entre vecinos, como la amistad, la lealtad, la franqueza, la confianza, la buena voluntad particular en tareas sociales y la certeza de que habrá un disfrute equitativo de los productos o resultados de dichas tareas.

Todos estos valores, que estimamos en alto grado los mexicanos, forman parte inseparable de la existencia humana misma y, precisamente, el Municipio revela su rango al ser lugar inmejorable para asentarlos y vivirlos.

En tanto el país creció y se transformó en los últimos 80 años, y no obstante los cambios notables y grandes obstáculos, la esencia de la vida Municipal se ha preservado, y con frecuencia fortalecido, sin duda, porque esa esencia está en el ser social y personal del hombre. La Autoridad Municipal elevó, en ocasiones significativas y durante ese tiempo, su calidad representativa y sus capacidades de servicio; con modestia quizás, pero suficientemente para que tengamos hoy una buena base para avanzar y cumplir nuevas etapas.

Los adelantos del país, el aumento y transformación de la población, así como el crecimiento y diversificación de las necesidades de una sociedad cada vez más compleja hacen urgente reiterar hoy la voluntad social y política de tonificar el Municipio; de crear condiciones realistas, normativas, políticas y económicas, en las que pueda madurar y afirmarse el vigor de las comunidades locales y en las que sus gobiernos se integren y refuercen mejor, porque son la versión más arraigada y auténtica de democracia básica, de administración pública democrática, de comunicación en la sociedad, de respeto y vigencia de las libertades; porque todo ello hace falta en el mundo y tiempo en que vivimos, de globalización económica y financiera, de pueblos teleguiados, administraciones mecanizadas y autoritarias, de incomunicación e incompreensión, de sutiles y eficaces formas de anular libertades o de reservarlas para pocos.

Esta claro, por esto, que no basta lo que se ha caminado y que es urgente atinar en un propósito social de alto valor en el cuál se insiste constantemente, porque está en el tejido de nuestra vida y porque apunta hacia unas metas que parecen estar siempre mas allá, conforme se avanza en su obtención.

Es por esto que los mexicanos nos seguimos preguntando cuáles son hoy las causas de evidentes retardos en el avance Municipal. Ciertamente todos sabemos que las sociedades y los hombres, en una tarea perseverante y sin fin, deben perfeccionar y buscar durante toda la vida sus metas y finalidades más importantes; pero inquieta en relación al Municipio, no detectar enteramente y no suprimir de forma definitiva los obstáculos a su plenitud.

La convivencia en los Municipios Mexicanos es una realidad cuyas manifestaciones todos conocemos, que se dan y se multiplican a pesar de muchas

condiciones negativas, de fuerzas, intereses y vicios que a menudo son traba contracorriente de los deseos y de la voluntad de los vecinos.

Como todos sabemos el Municipio Mexicano debe y puede ser salvaguarda de libertades y democracia, garantía contra la arbitrariedad, oportunidad permanente de relaciones y comunicaciones sociales que solo la vecindad asegura, el lugar más adecuado para el ejercicio efectivo de derechos y la satisfacción pronta y cumplida de necesidades intensamente humanas.

Nuestro país no podría crecer en la medida y manera que lo exige la población, si se multiplicarán o no se redujeran los grupos sociales que desafortunadamente están en riesgo permanente de perder o de no alcanzar oportunidades de mejoría educativa, de salud, alimentación, casa y trabajo. La marginación, o el peligro de caer en ella, es asiento de desesperanza, incredulidad, desconfianza y pasividad; de injusticias, rencores, violencias. Por equidad y conveniencia lícita hay que evitarla, hacer que todo mexicano que respeta a los demás, que actúa conforme a la ley, que se esfuerza, trabaja, tenga la experiencia de progresar, de que sus hijos vivan mejor y de que crezca el aprecio que los demás le tienen.

En el Municipio se puede dar una vida social, política, democrática, participativa y llena de significación; los asuntos o cuestiones que se plantean son conocidos de todos, a todos nos importan; las acciones de la sociedad y de la autoridad Municipal tienen efectos pronto, concretos; se puede tener la seguridad de un crecimiento, mejoría con efectiva justicia y libertad, porque el Municipio es asiento de una sociedad donde también pueden encontrar y/o prosperar los medianos y pequeños en recursos o posibilidades y en la que pueden multiplicarse las iniciativas sociales, políticas y económicas. El gobierno y la administración Municipales son realizados por un Ayuntamiento elegido, integrado por vecinos, que pueden ser la respuesta al problema de nuestro tiempo, de administraciones mecánicas, deshumanizadas e impersonales sin arraigo y compromiso.

En ocasiones, se advierte en Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos una falta de seguridad, de conocimiento de su misión y de los valores e intereses que representan; los cuales ni les fueron expresados claramente ni tampoco fueron entendidos, y que constituyeron la materia de un compromiso público expreso. Sin restar valor a la capacitación e información que se da a las reglas, métodos, procedimientos y formas, mayor lo debería de tener una preparación política, un recordatorio del valor de la confianza, una reafirmación de la importancia de la relación sencilla y amable, una reiteración de la idea de servicio con dignidad.

Los Municipios Mexicanos requieren en la actualidad de aportaciones de medios económicos y materiales de parte de los ciudadanos así como de los gobiernos estatal y federal, para que libremente manejados de manera responsable y consiente aseguren a los Ayuntamientos posibilidades efectivas de acción, de organización y de servicio; los círculos viciosos de la desconfianza o de la ineficacia deben ser definitivamente rotos.

Aun con los problemas económicos del país, y por supuesto con prudencia y equidad, es conveniente definir y ampliar fuentes fiscales propias que fingen mejor el poder político y de servicio de los Ayuntamientos. En congruencia con el Federalismo Mexicano, participativo y de coordinación, los recursos que se transfieren por las autoridades estatal o federal al Municipio son, para todos los efectos, propios de éste; ciertamente es así, porque los recursos provienen de fuentes que en realidad por conveniencia administrativa y fiscal son compartidas, no exclusivas; así, no se trata de subsidios ni de regalos o donaciones.

Es necesario que las políticas creadas para regir la vida Municipal deben ser singulares, descentralizadas y solidarias, atendiendo siempre a la particularidad de cada uno de sus problemas así como las demandas sociales que se presenten.

Por otro lado es importante que las autoridades Municipales requieren convertirse en estrategias políticas, o sea políticos de políticas, que analicen y diseñen opciones de acción peculiares, casuísticas; así pues, las políticas públicas aparecen en el Municipio Mexicano como una alternativa viable para la construcción de un mejor gobierno Municipal, evitando el autoritarismo en la toma de decisiones y permitiendo que la sociedad civil esté más comprometida con su desarrollo.

Es por lo anterior, que considerando las diferencias que hay entre los Municipios de nuestro país, es necesario continuar con la tarea de ampliar competencias y mejorar los recursos Municipales, a efecto de que estas entidades jurídico-políticas tengan un mayor desarrollo económico, político y social; ya que si bien es cierto en los últimos años el gobierno federal se ha preocupado por impulsar iniciativas de ley para darle un mayor impulso y desarrollo a los Municipios, lo cierto es que todavía faltan cosas por hacer, ya que en la realidad los cambios que se dan son muy lentos lo cual trae como consecuencia el lento desarrollo de los Municipios, de manera personal y considerando que nuestra Constitución en el artículo 115 en su párrafo primero los considera como la base de la organización política y administrativa del Estado, se propone la creación de una reforma que establezca además de una verdadera "Autonomía Municipal", en la cual los Ayuntamientos gocen de plena libertad para crear y dirigir políticas más adecuadas a las necesidades de cada uno de ellos, tomando en consideración sus condiciones de vida en particular y de esta forma procurar un desarrollo a corto plazo, así como el administrar libremente sus recursos económicos con la finalidad de impulsar y fomentar verdaderos programas sociales y políticos que conduzcan a un real desarrollo municipal y de esta forma se reflejen dichos cambios tanto en el ámbito estatal como en el federal, propiciando así una auténtica confianza social en primer lugar, y política y económica en segundo, todo a través de una reforma jurídica que así lo establezca y también claro esta, promoviendo una educación cívica democrática, tanto en los ciudadanos como en los funcionarios y en los servidores públicos, que las lleven a cabo.

Por otro lado y como es bien sabido por todos, los recursos económicos que se generan en los Municipios se envían al gobierno estatal y posteriormente al gobierno federal para que éste a su vez posteriormente a través de los presupuestos que les son asignados a cada entidad federativa los asigne entre los distintos Municipios que los conforman, lo cual en la mayoría de los casos no es proporcional ni equitativo lo que produce inconformidades y un lento progreso de dichos Municipios. Es por ello que retomando la propuesta anterior se sugiere que los recursos económicos que por concepto de impuestos en sus diferentes modalidades, sean recaudados por el gobierno Municipal, no se envíen a las arcas del gobierno federal, sino que queden para beneficio del propio Ayuntamiento y así de esta forma lograr un mayor desarrollo de los Municipios ya que estos los emplearían para combatir los problemas mas agudos que tienen, lo cual se vería reflejado en un mayor avance económico, político y social, lo que produciría Municipios más fuertes y sólidos hablando política, jurídica y sociamente, logrando con ello un apego en la realidad de lo que establece literalmente el artículo 115 Constitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

Podemos señalar que la historia de los Municipios en México, se ha caracterizado por una diversificación y movilización política, económica y social, lo que sin lugar a dudas ha influido en su conformación y desarrollo en nuestro país, pasando por diversas etapas, sin lograr hasta el momento su pleno desarrollo y autonomía.

SEGUNDA:

El artículo 115 constitucional vigente es más complejo y amplio en comparación con el proyecto presentado por Venustiano Carranza, toda vez que la vida Municipal va siendo más compleja, más variada y tan diversamente motivada, razón por la que la cual nuestro constituyente permanente debe impulsar reformas al orden constitucional mexicano para abrir más espacios hacia esta célula del desarrollo regional, en donde su marco jurídico debe ser adecuado conforme a sus propias necesidades, las cuales considero son viables para fomentar el desarrollo de los Municipios; sin embargo, podemos darnos cuenta que en la práctica dichas reformas no se llevan a cabo, lo cual trae como resultado su estancamiento político, jurídico, económico, social y administrativo.

TERCERA:

Es evidente que el Municipio Mexicano se encuentra actualmente en una lucha permanente por recuperar dentro del sistema político, social y económico, su espacio de influencia social, su papel de gestor, de satisfactor de las necesidades de la sociedad y de asumir funciones de desarrollo regional que pertenecen a otros niveles de gobierno, no obstante lo anterior es indispensable que las reformas que se han impulsado se lleven a cabo en la práctica de una forma real y no simplemente se queden en letra muerta, ya que en teoría dichas reformas tienen una buena intención, pero no siempre se llevan a cabo por lo cuál es necesario dar un seguimiento riguroso y preciso a las mismas a efecto de que cumplan con los objetivos para las cuales fueron creadas.

CUARTA:

Es claro que para una forma integral del desarrollo Municipal y que la necesidad de Planeación de los Ayuntamientos, requiere muchas de las veces tareas administrativas por parte de los Municipios que están fuera de sus posibilidades. Por ello es necesario tener presente una política de apoyo técnico-administrativo que debe concentrarse en los gobiernos estatales, para así lograr un desarrollo en forma conjunta que contribuya al desarrollo armónico de dichas entidades administrativas.

QUINTA:

Los Ayuntamientos tienen que buscar la forma en la que actúe y se exprese la comunidad, para ello el enfoque de la planeación y la dirección que esta tome, junto con el apoyo y la descentralización, son elementos indispensables para que los Municipios, sobre todo los de menor presencia económica, encuentren en la realidad un horizonte que les permita incorporarse a un desarrollo mayor que les permita aportar el enorme caudal de sus reservas humanas.

SEXTA:

También puede decirse que con las capacidades instrumentales de los Ayuntamientos y por los efectos de su propia reforma en los años recientes, el virtual poder absoluto de la federación ha abierto paso progresivamente a las relaciones y a la gestión intergubernamentales, reconociendo así un interlocutor que hasta hace poco tiempo tenía funciones y dimensiones marginales, dando como resultado un nuevo perfil para los Ayuntamientos Mexicanos, es decir desde una perspectiva macrosocial, con el nuevo perfil de los Ayuntamientos de los gobiernos estatales puede afirmarse que en México la forma y los contenidos del Estado se diversifican y adquieren mayor complejidad.

SÉPTIMA:

La transformación Municipal busca cambiar su perfil funcional, que consiste en dejar de ser un nivel de gobierno pasivo y receptor de las políticas públicas de carácter nacional, para convertirse en un intermediario entre la ciudadanía y los niveles federal y estatal de gobierno. Para su consolidación, se ha buscado la vía de la profesionalización de cuadros administrativos, la implantación moderna de sistemas de gestión, la utilización de técnicas modernas de planeación, diseño y evaluación de políticas públicas y la incorporación de la ciudadanía en la estructura de la misma.

OCTAVA:

Podemos afirmar que la nueva dimensión de los Ayuntamientos como aparatos de gobierno, les permite tener la capacidad material suficiente para diseñar y poner en práctica políticas de desarrollo de amplio alcance, particularmente urbanas y aquellas de beneficio social de pequeña escala. En este aspecto los Ayuntamientos son Instituciones capaces de articularse y de definir contenidos concretos a esas políticas y por lo general de realizarlas con mayor eficiencia y eficacia que los gobiernos estatal o la federación.

Asimismo, en su propio contexto los Ayuntamientos expresan también la transición democrática del país, con los avances e inercias vigentes que la han convertido en

un proceso de largo plazo, es decir desde la perspectiva inmediata el gobierno Municipal, el lado positivo lo representa la responsabilidad pública ciudadana, que se configura mediante la elección legal y legítima de las Autoridades Municipales.

NOVENA:

La transición democrática en los Municipios ha podido así avanzar de las elecciones a la responsabilidad pública ciudadana, y de ésta hacia las políticas ciudadanas, pero aún le quedan las asignaturas de la representación y de la participación; este aspecto de acción de los Ayuntamientos es amplio, dada su capacidad potencial para traducir de la manera más amplia y diversa la relación entre la esfera pública y la sociedad, lo que sentará las bases de una nueva gobernabilidad, capaz de reflejarse en los poderes estatal y federal, es por ello que se sugiere una verdadera "Autonomía Política", en la cuál los Ayuntamientos gocen de plena libertad para crear y dirigir políticas más adecuadas a las necesidades de cada uno de ellos, tomando en consideración sus condiciones de vida en particular y de esta forma procurar un desarrollo a corto plazo, así como el administrar libremente sus recursos económicos con la finalidad de impulsar y fomentar verdaderos programas sociales y políticos que conduzcan a un real desarrollo Municipal y de esta forma se reflejen dichos cambios tanto en el ámbito estatal como en el federal, propiciando así una auténtica confianza social en primer lugar, y política y económica en segundo, todo a través de una reforma jurídica que así lo establezca y también claro esta, promoviendo una educación cívica democrática, tanto en los ciudadanos como en los funcionarios y en los servidores públicos, que las lleven a cabo.

DÉCIMA:

Para finalizar, hay que reconocer que los Ayuntamientos se modernizan, aunque solo en sus capacidades instrumentales y siguiendo procedimientos tradicionales, pero a alto costo, ya que la política Municipal y la que domina sus relaciones con la sociedad, siguen ligadas a las tradiciones de un sistema político y de gobierno. Por todo esto se considera al Municipio, como la comunidad política vecinal, circunscrita a una demarcación territorial, que representa un poder social y que se organiza para los fines de la convivencia local, como cimiento sociológico, económico, cultural, político y administrativo del Estado, ya que, históricamente es anterior al Estado y es la célula de integración de las nacionalidades; así para lograr un verdadero Municipio Libre se sugiere que los recursos económicos que por concepto de impuestos en sus diferentes modalidades, sean recaudados por el gobierno Municipal, no se envíen a las arcas del gobierno Federal, sino que queden para beneficio del propio Ayuntamiento y así de esta forma lograr un mayor desarrollo de los Municipios ya que estos los emplearían para combatir los problemas más agudos que tienen, lo cual se vería reflejado en un mayor avance económico, político y social, lo que produciría Municipios más fuertes y sólidos

hablando política, jurídica y socialmente, logrando con ello un apego en la realidad de lo que establece literalmente el artículo 115 Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México. 10ª Ed. 1993.
- 2.-Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Edit. Porrúa , S.A. México. D.F. 1988.
- 3.-Azcarate, Gumersindo. Municipalismo y Regionalismo. Edit. Madrid. S.A 3ª Ed.1989.
- 4.-Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal. México. Edit. Antología de Banobras, 2ª Ed. 1983.
- 5.-Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México. Secretaría de Gobernación.1986.
- 6.-Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México. El Municipio Mexicano en el umbral del nuevo Milenio (2º seminario). Secretaría de Gobernación. Gobierno del Estado de México. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Coordinación de apoyo Municipal. México. 1999.
- 7.-Dirección de publicaciones y difusión. El Municipio en México. Archivo General de la Nación. México. 1996.
- 8.-Guías Técnicas de Capacitación Municipal. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. INAP. México.1998.
- 9.-Guillén López, Tonatiuh. Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política. Edit. Porrúa. S.A. México. 1996.
- 10.-Hernández Chávez, Alicia. La Tradición Republicana del buen Gobierno. El Colegio de México y el Fondo de Cultura económica. México, 1993.
- 11.-Instituto de estudios políticos, económicos y sociales del PRI. Reunión Nacional de Administración Municipal. México.1976.
- 12.-Instituto Nacional de la Administración Pública, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Colección de Manuales de Administración Pública Municipal. México, D.F. 1989.
- 13.-Manual de Planificación del Desarrollo Municipal. Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara Asocial Civil. CESEM. México. 1997.
- 14.-Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Política y Gestión Municipal en México. Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1988.

- 15.-Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. Instituto Nacional de la Administración Pública, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México.1985.
- 16.-Ochoa Campos, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Edit. Antología de Banobras. México, D.F. 1987.
- 17.-Ortega Lomelin, Roberto. Federalismo y Municipio. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1994.
- 18.-Ramos Mazariegos, Iliana. El Poder del Municipio. Edit. Antología de Banobras, S.A, 2ª Ed. México.1990.
- 19.-Rendon Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México. 1985.
- 20.-Sánchez Guzmán, Francisco. La Administración Municipal, ante la Política Estatal. México. Edit. Textos Universitarios. 1985.
- 21.-Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A, Vigésima Octava Ed. México. 1994.
- 22.-Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Edit. Porrúa, S.A. México.1985.
- 23.-Vega Hernández, R.A y Rodríguez Obregón, J.A. Municipio. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 1997.

LEGISLACIÓN:

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.-Constitución Política del Estado de México.
- 3.-Ley de Planeación.
- 4.-Ley Estatal de Planeación.
- 5.-Ley Orgánica Municipal.

OTRAS FUENTES:

- 1.-Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Distrito Federal. Julio 1982.
- 2.-Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, D.R., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1985.