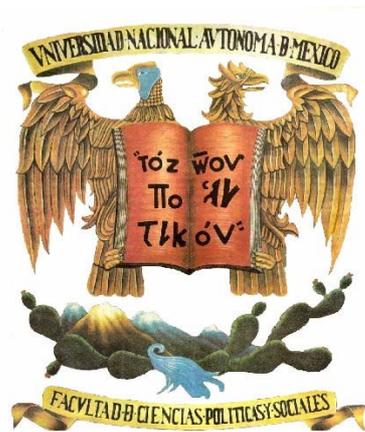


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



DIAGNÓSTICO Y PRESPECTIVA DEL
MUNICIPIO EN MÉXICO

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (OPCION
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

CHRISTIAN ARTURO CRUZ MELÉNDEZ

ASESOR:

MAESTRO MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

CD. UNIVERSITARIA

AGOSTO 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y a todos los que creyeron en mi y me apoyaron... y también a los que no creyeron ni creen en mi... Gracias.

Una hipertrofia de los fueros municipales debilitaría y desorganizaría a la nación... la absorción de las instituciones municipales... conduce al debilitamiento de las unidades básicas que integran al país ... y peligró la nación misma.

Efraín González Luna.

INDICE

PRESENTACIÓN.....	I
INTRODUCCIÓN.....	II
I. EL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	1
1.1 Época prehispánica.....	1
1.2 Época colonial.....	2
1.3 De la Independencia a la Revolución.....	4
1.4 Del constituyente de 1917 hasta nuestros días.....	5
II. DIAGNOSTICO GENERAL DE LA INSTITUCION MUNICIPAL	
2.1 Aspectos jurídicos.....	10
2.2 Gobierno municipal.....	14
2.3 Administración Pública.....	16
2.4 Situación financiera.....	19
2.4.1 Ingresos propios.....	19
2.4.2 Ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación fiscal.....	22
2.5 Servidores públicos municipales.....	24
2.6 Uso de tecnologías.....	26
III. PROSPECTIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO	
3.1 Fortalecimiento del orden jurídico.....	28
3.2 Un gobierno equilibrado.....	30
3.3 Modernización administrativa.....	32
3.4 Fortalecimiento financiero.....	34
3.5 Servicio profesional de carrera.....	37
3.6 Modernización tecnológica.....	38
IV. CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	47

PRESENTACION

La idea de hacer un breve recuento de la vida municipal de nuestro país tiene como principal propósito conocer ese importante eslabón fundamental de la Nación, instancia de gobierno poco explorada como vía laboral por quienes egresamos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales como administradores públicos. Efectivamente se ha escrito mucho sobre el municipio mexicano; sin embargo, el estudiante lo ve como una posibilidad lejana para realizarse como profesional, situación que me inspira para analizarlo en este ensayo y con el tiempo ser un servidor público municipal.

En el recorrido por la historia del municipio he descubierto y reafirmado los muchos elementos que interfieren negativamente en su desarrollo, así como la preocupación de investigadores y reconocidos municipalistas que en su visión observan un municipio fuerte y vigoroso, autónomo en su régimen interior, colaborador con sus iguales y con los otros dos órdenes de gobierno, no dependiente sino interdependiente, capaz de atender con eficiencia y eficacia las necesidades de su población y siendo el tercer eslabón de la Federación.

Tengo la convicción de que el municipio no puede seguir siendo la base endeble del andamiaje nacional ni permanecer inactivo en tiempos de cambio sino, por el contrario, ser un verdadero actor en nuestro porvenir y más aún dentro de este inevitable proceso de globalidad que permea hasta lo más íntimo de cada Estado.

INTRODUCCION

A lo largo de la historia nacional, el municipio ha sobrevivido como esa instancia más natural al conjunto humano, aunque muchas veces siendo más bien una forma de división territorial de los estados que la base de organización político-administrativa que enaltece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es precisamente en el primer capítulo donde se realiza un breve recorrido por los antecedentes de dicha institución, que tiene como origen de su concepción la polis griega y la civitates romana. En la época prehispánica nos encontramos con el calpulli azteca como forma de organización tribal que posteriormente influirá en la composición y funcionamiento del ayuntamiento español durante la colonia, remembranza contenida en el punto relativo a esa época de herencia y venta de cargos concejiles.

Más adelante describo la situación de los municipios como partes actuantes en la Guerra de Independencia, los prolegómenos que vivieron en ese periodo de inestabilidad política por la confrontación de federalistas con centralistas hasta el porfiriato, para después continuar con el Constituyente de 1917 y el peregrinar del municipio en México a lo largo de 88 años desde que fue reconocido constitucionalmente como la base de la estructura política, administrativa y territorial de los estados como lo establece el artículo 115 de nuestra actual carta magna; donde nos daremos cuenta de que las características del sistema político surgido de la revolución mexicana, como el centralismo y el presidencialismo, lo han mantenido en un grave atraso, en su desarrollo, principalmente por la carencia de recursos económicos, y su dependencia hacia los niveles federal y estatal en un marco jurídico-político que lo ha mantenido atado a estos.

En el segundo capítulo elaboro un diagnóstico general de los aspectos jurídicos que le dan vida y sustento al municipio mexicano, de las condiciones en que se conforma y actúa el gobierno municipal y la administración pública, destacando tres puntos consustanciales como las finanzas, la situación del

personal y el nivel de tecnología aplicada. Aspectos en los que el municipio ha evolucionado de forma irregular y con severas deficiencias para atender los reclamos más cotidianos de la colectividad, lo que ha generado desconfianza en las autoridades y una ciudadanía que se mantiene expectante y poco participativa en los procesos colectivos y en los programas de gobierno, situación agravada por: la falta de capacidad de los servidores públicos, corrupción, ineficiencia, desorganización, excesiva burocratización de procedimientos, la no modernización de los mismos, así como de su equipo político-administrativo para resolver los asuntos municipales, la poca participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos municipales, como en la elaboración de planes y programas, los cuales en muchas ocasiones se hacen en los escritorios y consecuentemente no reflejan una auténtica detección de las necesidades locales y las aspiraciones de la población.

La prospectiva municipal se atiende en el tercer capítulo, lugar que contiene las propuestas del sustentante, mismas que reflejan la influencia de las posiciones de destacados municipalistas que han participado en los foros hacia la reforma del Estado, en la Convención Nacional Hacendaria (CNH) o en la academia y la investigación. En esta parte abordaremos los avances que ha habido en materia de desarrollo municipal y de que existe conciencia de que se debe replantear el papel que juega el municipio en el desarrollo nacional.

Finalmente, en el capítulo cuarto presento mis conclusiones que no son otra cosa que la validación de mis percepciones de estudiante y de mis conocimientos adquiridos durante la elaboración del presente trabajo de recepción.

CAPITULO I: EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Desde su conformación en sociedad, el hombre buscó agruparse buscando formas de vida que le permitieran seguridad y supervivencia. Así pasó de nómada a sedentario, en cuya etapa debieron fijarse, de forma natural y rudimentaria, las actividades y funciones que habrían de realizar los componentes del grupo y tal vez dejando pasar de manera espontánea los intereses colectivos por encima de los individuales. Estas formas de vida pudieran considerarse elementos iniciales de municipio primitivo.

Grandes culturas y civilizaciones como Grecia y Roma fueron las madres del municipio y fijaron determinadas características que aun se conservan en nuestros días: territorio, población, gobierno, personalidad propia, autonomía, voluntad general manifestada en asambleas y costumbres y lazos sociales y culturales en común.

El concepto municipio tiene sus antecedentes en la polis griega y en la civitates romana, siendo trasladado por vía de la conquista durante el imperio romano a la península Ibérica y de ahí a nuestros confines.

1.1 EPOCA PREHISPANICA

Antes de la llegada de los españoles, los Aztecas, “civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América”¹ tenían organizaciones sociopolíticas llamadas calpullis y que además eran unidades económicas autosuficientes. El calpulli era un espacio geográfico de asentamiento humano ligado por la sangre, con un régimen de propiedad comunal de la tierra, lo que significaba que esta pertenecía a la comunidad y no a los miembros en particular, principio que todavía rige en la actualidad en la propiedad de carácter social: los bienes comunales que norma la Ley Agraria.

Cada calpulli tenía su propia identidad basada en sus particulares rasgos religiosos y culturales; cada cual tenía su dios, su templo y practicaba ceremonias especiales, así mismo tenía una insignia, una escuela para preparar a jóvenes en el arte de la guerra, sus propias leyes y su propio gobierno.

1- Quintana, Carlos; *Derecho Municipal*, p. 43

El gobierno de estas parcialidades o barrios estaba encabezado por el tlatoani o jefe supremo, además de tener un consejo de ancianos que el cual no alcanzaba “más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden y a la buena inteligencia entre los miembros del calpulli”².

Los rasgos que asemejan al calpulli con el municipio estriba en las diversas funciones que aquel realizaba en beneficio de sus habitantes, atendía cuestiones económicas, políticas, sociales y religiosas de manera autónoma y como cualquier sociedad moderna, por lo que no sólo se puede considerar como un mero conjunto de grupos familiares asentados en un territorio determinado sino como una unidad económica y social, como institución política y militar, amén de que también era una unidad administrativa, principalmente en la distribución y vigilancia de las tierras propiedad del calpulli y en la organización, realización y supervisión de obras comunales.

Esa institución preveleía como ejemplo de organización durante la hegemonía de los mexicas sobre las regiones conquistadas y tributarias de la metrópoli, misma que los españoles encontraron en plenitud cuando llegaron a Tenochtitlán en 1521.

1.2 EPOCA DE LA COLONIA

Antes de entrar de lleno al periodo colonial es conveniente dar un rápido vistazo a la vida del municipio en España. Dicen los historiadores que vivió dos etapas muy marcadas: la del esplendor que comprende la primera parte de la edad media, pues funge como una institución de fuerte autonomía y con bastante influencia en el gobierno nacional a través de sus representantes en las Cortes.

Es importante señalar que “Los cabildos en su mejor época, respondían a las necesidades de una población desvalida ya que se había establecido la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos”³ con el propósito de un buen gobierno, elegido por el pueblo y sin intervención de rey ni siquiera para el nombramiento de otros funcionarios municipales.

2- Muñoz, Virgilio; *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, p. 27

3- *op. Cit.* p. 30

En la segunda etapa, Sin embargo, con la llegada de Alfonso XI al trono, se creó la figura del corregidor como parte de un proceso centralizador de los monarcas que intervenían en la elección de los regidores y en la de los procuradores, quitándoles poco a poco facultades a los municipios que entraban en trance de decadencia, pues simple y llanamente los designados desde el centro no tenían vinculación con la población. En estas condiciones antidemocráticas llega la institución española a tierras de ultramar.

Hernán Cortés, sale de Cuba encabezando la tercera expedición a lo que más tarde sería la Nueva España y el 22 de abril de 1519 llega a tierras dominadas por los mexicas, fundando de inmediato el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, primer municipio de la América Continental con dos propósitos fundamentales: desligarse de la tutela de Diego Velázquez gobernador de la isla y asumir el título de justicia mayor y capitán general que le daba poder y autoridad para la guerra y la conquista en nombre del rey de Castilla. Andando el tiempo, en 1521 funda el ayuntamiento de Coyoacán considerado el primer municipio metropolitano. Ya ocupada Tenochtitlán los españoles continuaron la conquista de los demás pueblos, fundando ciudades y estableciendo cabildos que dependían del gobernador, del corregidor o del alcalde mayor.

En la Colonia, “Existían municipios indígenas y municipios españoles. En las poblaciones de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros, remedando... los años patriarcales del Municipio Romano” 4 y también era práctica normal la venta de oficios, entregándole los cargos de alcaldes y regidores al mejor postor, donde poco tenían que hacer los criollos que fueron acumulando odios y fraguando venganzas. Precisamente fueron los criollos que aprovechando la problemática situación de España derivada de la invasión de Napoleón en 1808, hicieron valer sus ideas libertarias como sucedió con el síndico del ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad.

4- Ochoa, Moisés; *La reforma municipal*, p. 127

1.3 DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCION

Indudablemente el municipio de la Nueva España fue escenario de manifestaciones por la soberanía de España invadida, pero también tierra fértil para reproducir ese movimiento en pro de la independencia que finalmente alumbró los campos de batalla el 16 de septiembre de 1810. Miguel Hidalgo durante sus caminar se acompañó de autoridades municipales y donde no las había las estableció con el fin de que gobernaran con la dulzura de los padres, según su edicto del 3 de diciembre del citado año.

Durante ese periodo la vida municipal tuvo poca atención y no fue hasta la Constitución de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz cuando se reguló en su título VI “Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos”; sin embargo, en 1814 Fernando VII decretó su abrogación y por presiones de las provincias españolas la restableció en 1820, marco jurídico que rigió al municipio mexicano, incluso más allá de 1824 en que se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que no trataba nada de los municipios y dejaba a los estados la libertad de organizar su gobierno y administración interior. Fue hasta la Constitución de la República Mexicana de 1836, de corte centralista y reducida vigencia, que nuevamente se da importancia a esta institución y es en la Sexta Ley: “División del Territorio de la República” donde se establecen diversos criterios de su organización y funcionamiento.

Es obvio que la inestabilidad política derivada de las cruentas pugnas entre federalistas y centralistas, dio al traste con el endeble municipio, que permaneció en el cuarto oscuro de los liberales, pues tampoco en la Constitución Federal de 1857, se consideró nada sobre su organización y solo se establecieron las obligaciones de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos de la Federación, los estados y los municipios e inscribirse en el padrón de su municipalidad, además de que el Congreso tendría la facultad, artículo 72, fracción VI “Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales”.

La debilidad del municipio tuvo un cierto aire con las leyes de reforma encabezadas por Benito Juárez, al amarrar las manos del clero en asuntos de gobierno, pero se agravó durante el porfiriato al agruparse a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores: partidos, prefecturas, distritos o cantones y al restituirse los prefectos o jefes políticos que asfixiaron cualquier vestigio de autonomía municipal, pues como agentes todo poderosos del gobierno central, no median consecuencias para conservar, primero, sus privilegios y después la paz y el orden, en contubernio con los cacicazgos. Su arbitraria actuación desapareció y negó toda libertad municipal, pero a la vez propició que la histórica idea del municipio libre retumbara en planes y programas pre-revolucionarios y fuera otro centro de atención de Emiliano Zapata, quien como general en jefe del Ejército Libertador, promulgó el 15 de septiembre de 1916 la Ley General sobre Libertades Municipales, considerando que el municipio “es la primera y más importante de las instituciones democráticas” y en abril de 1917 la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos.

1.4 DEL CONTITUYENTE DE 1917 HASTA NUESTROS DIAS

En el complejo panorama de la nación, originado en la vehemencia irracional de Porfirio Díaz por mantenerse en el poder a costa de lo que fuera y agudizado con la muerte de Francisco I Madero y la usurpación presidencial de Victoriano Huerta, lo que originó el levantamiento de Venustiano Carranza y posterior triunfo del ejército constitucionalista, triunfo que no convenció la indeclinable lucha Zapatista y la terca movilización de Francisco Villa, la libertad municipal siguió campeando hasta convertirse en principio vertebral de la Revolución, principio que finalmente se consagró en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Carranza como encargado interino del poder ejecutivo nacional, según el artículo 5º del Plan de Guadalupe, convocó al congreso constituyente de 1916-1917 a celebrarse en la ciudad de Querétaro, con el firme propósito de reformar el orden jurídico existente, dentro de lo cual destacaba el aspecto municipal.

Los acalorados debates en favor del municipio política y económicamente libre, encabezados por Heriberto Jara e Hilario Medina, se sucedieron a lo largo del constituyente.

El general Jara sentenciaba, “Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos que se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrían disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado.”⁵ Finalmente los motivos no fueron suficientes y se cambió el contenido original de la fracción segunda del artículo 115 que más discusiones acarreo y que contemplaba un municipio administrando libremente su hacienda, recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos del Estado en la porción y términos que la legislatura local le señalara, ahora la Constitución, promulgada en 1917, no obstante que le reconoce esa libertad, dejaba a la voluntad de las legislaturas locales la fijación de las contribuciones que integrarían su hacienda.

Es importante resaltar la posición municipalista de Carranza, ejercida desde las adiciones de 1914 al Plan de Guadalupe y que sin duda influyó en el constituyente. Los cuatro proyectos de ley en torno al municipalismo nacional, dentro de los cuales destaca la “Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre”, expedida el 25 de diciembre de 1914, daban razón de preocupación por hacer realidad ese principio revolucionario.

La premonición de Jara fue realidad, los municipios padecieron la impunidad del poder de los gobernadores, quienes a su vez eran presa del presidencialismo metaconstitucional. Durante los primeros años de vigencia de la nueva Constitución no hubo nada relevante que pudiera mejorar la vida local; fue hasta 1933 cuando la anarquía prevalecía en los ayuntamientos, que se adicionó el principio de la no reelección inmediata al artículo 115 y más tarde, en 1947, se reconoció el derecho de la mujer a votar y ser votada en comicios municipales, siendo las reformas de 1977 las que favorecieron la democracia municipal al incorporar el principio de la representación proporcional en los ayuntamientos. En 1928, las reformas a la fracción IV del artículo 73 constitucional, suprimieron los 13 municipios del Distrito Federal a partir del 1º. de enero de 1929. Al respecto Carlos F. Quintana comenta:

5- Borquez, Juan de Dios; *Crónica del Constituyente*, p. 340)

“La antedicha reforma constitucional tiene un interesante proceso histórico, pues fue promovida a instancia del General Álvaro Obregón en su campaña por la reelección)⁶

Dichas reformas, de carácter político, no fueron suficientes para el fortalecimiento municipal, pues mayores ingerencias habría con la creciente presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Legal y prácticamente la dependencia se constituía en un paradigma recurrente, donde el municipio se consideraba “como una entidad administrativa desconcentrada...violentando el principio de la autonomía municipal. ”⁷ Tanta era la indiferencia de los gobiernos federal y estatal que el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) de eminente realización local, se realizaron desde el centro sin la participación de los municipios receptores. José López Portillo activó algunas acciones dentro de su propósito de *fortalecer el federalismo mexicano*, una de ellas fue el *Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal*, donde los gobiernos estatales se comprometieron a buscar mecanismos propios, así en 1980, en Chiapas se celebró el *Convenio de Confianza Municipal*, en Tabasco el *Acuerdo de Creación de los Comités Promotores del Desarrollo Municipal* y los *Convenios para la Construcción, mantenimiento y conservación de obras* y en el Estado de México el *Convenio de Desarrollo Municipal*.

Miguel de la Madrid, como parte del proceso de la *democratización integral* y de la *descentralización de la vida nacional*, fue más allá al darle rostro y sentido a la instancia local. Con esas vitales reformas de 1982 que implicaron reformar también la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y que entró en vigor el 1º. de enero de 1980, llevó a cabo la *reforma municipal* en 1983 y la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación, Raúl Olmedo participó como artífice en esas tareas, convencido de la urgente necesidad de desconcentrar y descentralizar, fortaleciendo al municipio, pues desde 1977 había considerado:

6- Quintana, *op. cit.*, p.111

7- Olmedo, Raúl; *Las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115*, en www.cu.gob.mx)

“En México, el proceso concentrador y centralizador de las capacidades económicas y políticas ha llegado cerca del extremo. En la pirámide nacional, el dinámico vértice arrastra una pesada base incapacitada, expropiada”.⁸

Esa decisión de descentralizar fue transformada en una acción concentradora por parte del gobierno de Carlos Salinas, tal vez con la idea de legitimar su presidencia, “pues el Programa Nacional de Solidaridad, sustituyó y vulneró al municipalismo, al manejar el gobierno federal los programas sociales”⁹. En ese entonces el ejercicio de los recursos federales trasladados a los municipios vía el ramo 26, correspondía a los ayuntamientos pero bajo la tutela de las representaciones de la Secretaría de Desarrollo Social hasta nivel municipal. Ernesto Zedillo, con su política de un *nuevo federalismo* le da otros aires a la vida municipal, no sólo al liberar a los municipios de ese influyente representante central sino al acrecentar los recursos federales a partir de 1997, cuya programación de obras se trasladó a la responsabilidad del Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) Su tarea municipalista la concluyó con la trascendental reforma de 1999, que reconocía al ayuntamiento como gobierno y dejaba para la historia lo de administrador, condición afianzada en las reformas de 1994 al artículo 105 del propio ordenamiento nacional, que les permitía la controversia entre sí y contra las autoridades federales y estatales en la defensa de sus derechos y autonomía, aceptando que: los Municipios con mayor libertad serán fuente de creatividad y de nuevas iniciativas; Municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

En el 2001, como respuesta a la presión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se adicionó al citado artículo 115, sobre la coordinación y asociación de las comunidades indígenas en el ámbito municipal, derechos ampliamente tratados en los apartados A y B del artículo 2 de la propia Constitución General, donde se reconoce y garantiza la libre determinación de los pueblos y

8- Olmedo, Raul; *La Crisis*; p. 109

9- (CEDEMUN, El Municipio Mexicano, p. 31)

comunidades indígenas para organizarse social, económica, política y culturalmente, aplicar sus propios procedimientos normativos, elegir a sus autoridades conforme a sus propias formas de gobierno y para elegir a sus representantes ante los ayuntamientos. Así mismo, para promover la igualdad de oportunidades, eliminar prácticas discriminatorias, garantizar sus derechos y su desarrollo.

CAPITULO II. DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA INSTITUCION MUNICIPAL

2.1 ASPECTOS JURÍDICOS

Al comenzar nuestro análisis por la parte jurídica, obedece a la necesidad de conocer primero el marco legal, donde se desenvuelve el municipio como base de organización político-administrativa y de división territorial, para adentrarnos en su organización y funcionamiento. Sin duda la concepción constitucional de la libertad municipal fue un gran paso, pero la propia Constitución la subordina al gobierno estatal, otorgándole una serie de atribuciones a las legislaturas locales, ya que pueden suspender ayuntamientos y declararlos desaparecidos, suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros y designar concejos municipales, emitir leyes municipales a las que deberá apegarse el ayuntamiento y cualificar si un municipio puede o no prestar algún servicio público para que lo asuma el ejecutivo estatal, determinar otros servicios públicos y aprobar la asociación de dos o más municipios de diferentes Estados, establecer otras contribuciones e ingresos a favor de las haciendas municipales y determinar las bases, montos y plazos en que serán cubiertas las participaciones federales, aprobar las leyes de ingresos y fiscalizar las cuentas públicas, y emitir las leyes que regirán las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores.

Es obvio que las leyes municipales de los estados, contienen más ataduras que constriñen aún más esa libertad, pues no sólo amplían las atribuciones de los congresos sino facultan la ingerencia de las dependencias del ejecutivo estatal en asuntos internos: En el primer caso, las legislaturas aprueban o no la creación de nuevos municipios y la asunción de villas a ciudades emitiendo la declaratoria correspondiente, los créditos que rebasen el periodo de los tres años o la enajenación de bienes muebles e inmuebles; en el segundo, la presencia permanente de las secretarías de Gobierno, de Finanzas y de la Contraloría, entre otras, en tareas de control político, de carácter hacendario y de control administrativo.

Como puede inferirse, el bagaje legal de corte centralista es abundante y la autoridad municipal tiene la obligación de cumplirlo y hacer cumplirlo en detrimento de su propia autonomía, entendida ésta como “la potestad de la que pueden gozar

dentro de un Estado las regiones, provincias, municipios y otras entidades para regir los intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno”.¹⁰

Leyes orgánicas federales y estatales y sus reglamentos, así como manuales de operación como el de los fondos del Ramo 33, tienen un peso definitivo en el maniobrar de la gestión pública municipal, luego entonces la falta de identidad propia ha impedido que el municipio sea capaz de resolver por si mismo aquellas situaciones que surgen en su interior, por lo que tiene que recurrir a la ayuda de los otros dos órdenes de gobierno, distantes de los problemas y realidades locales.

El principio de la no reelección inmediata y el periodo de los tres años, son temas de mucho significado en el quehacer cotidiano local, pues como están planteados resultan poco favorables para impulsar adecuadamente el progreso de los municipios. Los especialistas aseguran que la no reelección quita al pueblo la facultad natural de premiar o castigar a sus gobernantes, amén de que éste pierde la oportunidad de aprovecharlos si resultan buenos, aunque se corre el riesgo de que en aras de lograr la reelección pudieran trabajar el primer periodo no haciéndolo en el segundo, lo que resultaría a la postre poco favorable. Igualmente en cuanto a los tres años, opinan que no son suficientes porque en el primero la nueva autoridad aprende, en el segundo trabaja y en el tercero se apresta para el cambio y consecuentemente se pierde la visión de mayor alcance y se cortan los efectos positivos de planes y programas. Cabe destacar que la Carta Magna no establece ningún criterio sobre el caso quedando por consiguiente establecido en las constituciones de los estados.

Otro aspecto que todavía no alcanza a generalizarse, es la presencia de la mujer encabezando ayuntamientos, pareciera que la lucha por la equidad de género sigue pendiente en la agenda de los partidos políticos; según datos recientes del sistema de información municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) cuyo antecedente es el Centro de Desarrollo Municipal, apenas 79 mujeres son presidentas municipales en la actualidad, cifra no representativa en el panorama de los 2435 municipios existentes en el país.

10- Ferrari Saavedra, Alfredo, *El Municipio y su autonomía hacendaria*, p.)))

Ciertamente, la representación proporcional ha permitido que los partidos políticos, que alcancen el porcentaje mínimo considerado en la legislación respectiva, participen en los ayuntamientos, aunque la falta de representación de quienes son favorecidos con este sistema sea una realidad continua, pues no es el candidato a presidente municipal el que llega sino los regidores en el orden de la planilla registrada en los órganos electorales. A ello se suma el hecho de que ciertos regidores de las fórmulas ganadoras o de mayoría relativa también sufren de representatividad y consecuentemente responden a intereses de amigos o parientes, lo que con frecuencia los convierte en servidores públicos de elección sin compromiso con el pueblo. Tratando de superar esta situación el Comité Directivo del PRI en el Estado de México, para las elecciones municipales de 2003, lanzó tres convocatorias diferentes para la selección de candidatos a presidentes municipales, síndicos y regidores, buscando que los ungidos tuvieran una base social de respaldo.

Las reformas de 1983 al artículo 115 fueron las que le dieron un vuelco al marco jurídico municipal, “por la trascendencia que en materia política, financiera y administrativa ha tenido para los municipios mexicanos” 11

Con estas nuevas reglas formalmente se suprimen ciertas decisiones discrecionales de los gobernadores en la vida local como el quitar y poner ayuntamientos o integrantes de los mismos, como dar o no apoyos, y también se reconoce la facultad de los municipios de aprobar los bandos de policía y gobierno y en sí toda su reglamentación, condición que en la gran mayoría de ellos no está completa o se encuentra en constante cambio a consecuencia de la movilidad de los gobiernos municipales y al falso criterio de “*lo anterior no sirve*”, como meras muestras del problema aparece en Datos Encuesta INDESOL-INEGI 2002, que el 50% de los servicios públicos no están regulados y que apenas el 55% de los municipios tienen reglamentado el catastro. Al definírseles los servicios públicos básicos e indispensables, se estableció la posibilidad de que los municipios incapaces de otorgarlos pudieran convenir con el gobierno estatal su asunción temporal y así no fallar en su responsabilidad, condición que en la realidad puede ser poco representativa por el grueso de municipios desamparados

11- Quintana, op. cit. p. 97

En materia hacendaria se les afirman sus fuentes de ingresos propios y la función de proponer cuotas y tarifas, y se regula lo relativo a las participaciones federales, que siguen siendo manipuladas por los gobiernos estatales, según se desprende del tema: ingresos, de la *Declaratoria a la Nación y acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria* del 17 de agosto de 2004, p. 61, donde se propone como acción la “Opción de depósito directo de las participaciones a los municipios que así lo soliciten y que cumplan con ciertas características de desarrollo”, al respecto ciertos ayuntamientos de oposición al gobierno estatal, han recurrido a la controversia constitucional contra gobernadores y congresos locales, haciendo valer ese principio del artículo 105 constitucional, derecho no invocado por todos debido a su desconocimiento, institucionalidad, compromiso político o por falta de recursos para sostener los largos y penosos procesos judiciales.

Mención especial merece el cúmulo de atribuciones que se derivan de la fracción quinta del artículo 115 y que sin duda rebasan la capacidad de respuesta de muchos ayuntamientos, por ejemplo a los municipios urbanos los han superado los asentamientos humanos irregulares y con la zonificación y los planes de desarrollo urbano poco han reordenado, fenómeno que en los semiurbanos y rurales en proceso de urbanización de sus cabeceras municipales y comunidades grandes puede atenderse, previniendo la creación y administración de sus reservas territoriales e invocando para zonas conurbadas la celebración de convenios de coordinación y asociación municipal. Así mismo, los municipios tienen que participar en planes de desarrollo regional y garantizar la focalización de problemas desde lo local, consideración que en la regionalización socioeconómica de los Estados no siempre fue atendida como tampoco lo fue en la definición centralista de las microrregiones de la SEDESOL porque se formaron con criterios federales y en base a estadísticas del INEGI y EL CONAPO. Efectivamente ha sido bueno que los municipios autoricen, controlen y vigilen el uso del suelo, facultad de peso en la controversia constitucional interpuesta por el municipio de Texcoco en contra del gobierno federal por el caso de la construcción del aeropuerto en esa zona, también es conveniente que puedan intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y en el otorgamiento de licencias y permisos de construcción, pues con ello tienen la oportunidad de incrementar su catastro y sus ingresos. Con

participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en programas de transporte público y en la administración y custodia de zonas federales, los municipios contribuyen al saneamiento de su ambiente y al aprovechamiento de los recursos disponibles en su jurisdicción. Son las reformas y adiciones de 1999 las que precisan el texto anterior en cuanto a las facultades y competencias territoriales del municipio, sus funciones, servicios públicos y los aspectos de la hacienda municipal, ropaje jurídico que los municipalistas consideran insuficiente para tener un municipio fuerte, autónomo y capaz de participar en el desarrollo del país como el más importante orden de gobierno. Ahora el municipio tiene, aunque pocos en muchos casos, ingresos externos que antes brillaban por su ausencia; otros, en aras de la libertad hacendaria y de la autonomía política, los ayuntamientos se han otorgado dietas insospechadas en un país con 50 millones de pobres, sueldos que representan el hurto legal de los recursos públicos.

2.2 GOBIERNO MUNICIPAL

Las modificaciones de 1999, “reconocieron el verdadero papel que juega el ayuntamiento en la dirección del municipio mexicano al institucionalizarlo como órgano de gobierno, condición política que desde antaño venía realizando con la categoría de administrador; al hacerlo se legitima la existencia del tercer orden de gobierno, aunque con una organización particular que no sigue la clásica división de poderes de los órdenes estatal y federal. El poder ejecutivo está claramente definido en las atribuciones y funciones del presidente municipal, no así el legislativo que sólo se manifiesta cuando el ayuntamiento inicia leyes, porque cuando reglamenta lo hace en términos administrativos, y mucho menos el judicial que brilla por su ausencia, siendo un adelanto en aquellos casos en que el juez municipal depende administrativamente del municipio pero su marco de acción está ensamblado con el poder judicial del estado”.¹²

12- Polo, Humberto; *Apuntes de la asignatura Proceso de gobierno en México, Ámbito Municipal*, p.35

Con estas limitaciones en la constitución política del municipio y las reducidas atribuciones de los regidores nos encontramos con un presidencialismo intolerante que por las buenas o las malas subordina a los demás integrantes del órgano colegiado.

Los regidores son vigilantes del ramo de la administración pública que cada uno tiene encomendado por acuerdo de cabildo y como tales proponen al presidente mejoras que acepta o desecha con la mano en la cintura, comportamiento que inhibe su iniciativa y los aleja de sus tareas cotidianas, presentándose a sesiones de cabildo para levantar el dedo o cada quincena para cobrar la dieta, tal vez por ello, en el estado de Tlaxcala, la Ley Orgánica Municipal vigente considera honoríficos los cargos de regidor. Por su parte el síndico que tiene suficientes facultades para lograr contrapesos en el ejercicio del poder, no las desempeña por el simple hecho de ser del mismo partido o por ignorancia y en los municipios donde existe el de representación proporcional se le atribuyen las tareas menos importantes de la gestión.

Como en la integración jurídica de los ayuntamientos intervienen dos factores principales: el número de habitantes y la votación obtenida por los partidos en los comicios, el partido ganador se queda con el presidente municipal, el síndico o dos síndicos, en municipios como Ecatepec, Guadalajara o Nezahualcoyotl y todos los regidores de la planilla registrada ante la instancia electoral, mientras que los partidos que obtienen el porcentaje señalado en la legislación estatal correspondiente, tienen derecho a la tercera sindicatura en municipios muy poblados y a las regidurías faltantes hasta completar las que disponga la ley. Esta composición puede ser buena para lograr acuerdos y evitar los problemas del gobierno dividido, sin embargo, , “esta composición fomenta el presidencialismo y coarta las propuestas de los regidores de oposición que se ven imposibilitados para hacer valer sus puntos de vista”¹³. En fin, hay costumbres que rebasan el marco legal, sino revisemos el funcionamiento del ayuntamiento. Las leyes en la materia determinan una serie de sesiones ordinarias y extraordinarias, siendo las primeras de carácter público y solo pueden ser secretas cuando así lo acuerde el cabildo por prudencia del asunto o

13- Polo, *op. Cit.* p.46

asuntos a tratar; en la realidad, afirman concedores del municipio, todas las sesiones son cerradas y únicamente abiertas al pueblo las solemnes que son muy escasas. Por otra parte, “las comisiones para los integrantes del ayuntamiento, las propone el presidente municipal basándose más en un sentido de control político que en condiciones de experiencia o profesión, primero cuida la parcela y después piensa en los beneficios que pudieran generar para la administración pública o para el pueblo”, 14

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La administración pública, entendida como “el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir ... la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes” 15

La administración pública municipal parte de las acciones del ayuntamiento que como máxima autoridad local, en sesiones de cabildo, acuerda planes, programas y acciones para el progreso del municipio, así como reglamentos y circulares para el mejoramiento de la gestión, tocándole al presidente municipal ejecutar dichos acuerdos, auxiliándose de dependencias y entidades conforme lo determine el propio ayuntamiento que tiene la facultad de aprobar o no las propuestas del titular del ejecutivo, trátase de crear o quitar áreas administrativas o del nombramiento de los titulares, en este último caso las leyes municipales determinan que sean los secretarios del ayuntamiento o secretarios generales como en el caso del Estado de Puebla, los tesoreros y los controladores internos.

La administración pública local enfrenta, en la mayoría de los municipios, diversas deficiencias y adversidades, no nada más en materia financiera que se refleja en el tamaño y profesionalización de las estructuras administrativas y en la eficiencia de las respuestas, sino también en aspectos psicológicos de quienes conducen las riendas de gobierno, que en su desconocimiento del ejercicio del

14- Polo; *op. Cit.* p.50

15- Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., p. 47

poder o en su borrachera no alcanzan a organizarse conforme a las reales necesidades municipales y mal orientan los escasos recursos económicos, humanos y materiales. En esta gama de dificultades no puede permanecer la cultura organizacional y la simplificación administrativa es cosa impensada, por lo que priva una preocupante “fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga”¹⁶, pero no todo es negativo porque encontramos a munícipes en busca de una administración con signos de organización mínima para atender los programas federales y estatales y responder con esmero a la ciudadanía.

Las diversas y arraigadas debilidades de la administración municipal: obsolescencia de estructuras y procedimientos insuficiencia para asumir responsabilidades y funciones, falta de homologación con la administración federal y estatal, falta de personal profesional, falta de tecnología y dependencia en su autonomía económica, entre otras, muy conocidas por municipalistas y autoridades, y en demasía presentadas en foros y documentos, no han tenido suficiente influencia en las decisiones nacionales. Gobiernos van y vienen, unos más y otros menos reconocen al municipio como la base del todo, pero poco han impulsado la descentralización hasta ese nivel de gobierno. “Hoy por hoy todavía la mayor parte de los estados y municipios del país tienen serias dificultades para asumir rápidamente demasiadas funciones y responsabilidades. La mayoría no cuenta con la infraestructura administrativa ni con la solidez institucional necesaria para convertirse en los ejes del desarrollo regional, ni en los conductores y constructores del consenso social –fuertemente deteriorado por cierto- por décadas de centralismo en todos los espacios de la vida social”.(Enrique Cabrero, op. cit. p. 12)

Para inducir la superación paulatina de tales problemas, el gobierno federal ha dispuesto que con el 2% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, los ayuntamientos integren un Programa de Desarrollo Institucional, que deberán acordar con el ejecutivo estatal y con la representación de la Secretaría de

16- Cabrero, Enrique; *Los Dilemas de la Modernización Municipal*, p. 155

Desarrollo Social (SEDESOL) regla que a todas luces controla las posibles soluciones desde fuera en perjuicio de la iniciativa del enfermo, por ejemplo en Chiapas durante el 2003, se firmaron 110 acuerdos de coordinación, entre la Delegación Estatal de la SEDESOL, Municipios y la Secretaría de Planeación, para llevar a cabo un Programa de Desarrollo Institucional

Con igual propósito el INAFED lleva a cabo el Programa del Gobierno Federal para el Desarrollo Integral de los Municipios Mexicanos, aplicando la agenda desde lo local, cuyo objeto es enfocar las acciones de los tres órdenes de gobierno en busca del desarrollo de los municipios y comprende tres etapas: Autodiagnóstico y 1ª. verificación; mejora de áreas de oportunidad, y 2a. verificación y certificación. La idea del autodiagnóstico que comprende 39 indicadores, es que lo realicen los propios servidores públicos municipales involucrados en la administración y que los resultados sean aprobados por el cabildo para formalizarse la incorporación del municipio en la agenda. En la operación se ha encontrado un amplio panorama de problemas rojos y amarillos que atender desde arriba y una vez superados, varios municipios han sido certificados con los parámetros de calidad de la propia agenda.

En 2003, dicha institución y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS) por convenio para el desarrollo de instrumentos metodológicos, elaboraron dos modelos de estructura orgánica y ocupacional para municipios urbanos y rurales, los cuales aparecen en la página del primero para consulta y aplicación. Otro medio es el sistema de teleaulas, por el cual el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) opera el Programa de Capacitación Permanente para Autoridades Locales y Servidores Público Estatales y Municipales sobre diversos temas de la gestión. En suma los propósitos federales y estatales son encomiables, aunque no rinden los frutos integrales y duraderos, ya que hay factores externos e internos que limitan el efecto prolongado de la medicina y la esperada sanación: un periodo corto y sin posibilidad de la reelección, la dependencia económica y la continua intervención de autoridades lejanas, movilidad constante de personal y la frecuencia de estilos de gobernar, además de que cada municipio es una realidad y cada acción exógena una sugerencia que no permanece.

2.4 SITUACION FINANCIERA

El factor financiero es vital en la administración y gestión municipales, de su captación interna y externa depende la prestación de los servicios públicos, la construcción y manteniendo de infraestructura básica, el fomento de actividades económicas y la eficiencia y calidad de los recursos humanos, materiales y de información: Ante el rezago imperante, cualquier monto, por más grande que sea, es insuficiente para atender la gama de necesidades que se presentan día con día. No hay dinero que alcance y menos cuando la imprudencia y la corrupción en el gasto es el modus vivendi. Para los ayuntamientos no hay formas mágicas para incrementar sus ingresos locales tan precarios, dependiendo en su esencia del papá gobierno federal que sigue empecinado en mantener el centralismo como sistema de un federalismo eufemista. “El municipio históricamente se ha visto afectado por las decisiones centralistas, pese a que desde la constitución de 1917 (se) le da libertad para manejar su hacienda, pero la forma de obtener ingresos la determinan las legislaturas locales, es decir, carece de potestad tributaria”¹⁷

En este sentido y con las reformas de 1983, “De hecho, la imposición sobre la propiedad inmobiliaria es la única potestad impositiva exclusiva de los ayuntamientos y el concepto que genera la mayor proporción de sus ingresos propios”.¹⁸

2.4.1 INGRESOS PROPIOS

Los municipios, tienen varios conceptos de ingreso: impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados del sector auxiliar y accesorios. A simple vista parece interesante el listado, sobre todo cuando se desagregan dichos conceptos, pero no es tan plausible el fenómeno que se da en la realidad.

17- CNH, Mesa II: ingresos, Propuesta para el fortalecimiento de los ingresos municipales, Conferencia Nacional del Municipio Mexicano, p. 6)

18- Merino, José; *Una Nueva Hacienda Municipal*, p.49

En el renglón de impuestos la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2005, relaciona los siguientes: predial; sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles; sobre conjuntos urbanos; sobre anuncios publicitarios; sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos; sobre la prestación de servicios de hospedaje y aquellos de otros ejercicios pendientes de pago, pareciera que están destinados preferentemente a los municipios urbanos, pues en los semiurbanos y rurales las condiciones son diferentes, empezando por el impuesto predial que como el principal de la hacienda municipal es muy limitado, ya que las áreas en proceso de urbanización no están actualizadas en el padrón o regularizadas, por tratarse algunas de ellas, de asentamientos irregulares y otras de propiedad social: ejido o bienes comunales. Para dar una idea de lo bajo de la recaudación de este impuesto, la OCDE destaca que en México sólo representa el 0.1% del PIB mientras que en Argentina el 1% (*Rodrigo Mejía ¿Qué es el Federalismo en pocas palabras? Un ensayo práctico.*) Actualmente la técnica de aereofotometría facilita la actualización del catastro con precisión, sin embargo, lo caro del servicio impide esta posibilidad a la mayoría de los municipios. En cuanto al rubro de los derechos, que también son más para entidades urbanas que rurales, la citada Ley enumera los correspondientes al pago de servicios prestados por la administración pública, como son los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; de registro civil; de desarrollo urbano y obras públicas; por servicios prestados por autoridades fiscales y administrativas; por servicios de rastros; por corral de concejo y reconocimiento de fierros para marcar; por uso de vías y áreas públicas; por expedición o refrendo de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público; por seguridad pública; por alumbrado público, por limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos, y por servicios prestados por las autoridades de catastro.

Por lo referente a aportaciones de mejoras, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, en su Título Sexto, p. 333, señala que “Están obligados al pago..., las personas físicas y morales, propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicados dentro del área de beneficio, que obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de la ejecución de la obra pública o acción de beneficio social, realizadas por el Estado, los municipios o los organismos públicos

descentralizados”, ingresos que pudieran ser importantes como efecto de la realización de obra pública, tienen poca relevancia en el conjunto de la hacienda municipal, como también lo tienen los productos que provienen, según la Ley de ingresos consultada de la venta o arrendamiento de bienes municipales, de bosques municipales, de utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas, de rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados, empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público, de impresos y papel especial.

Tanto el concepto de aprovechamientos que se refiere a reintegros, uso o explotación de bienes del dominio público, sanciones administrativas, indemnizaciones por daños a bienes municipales, subsidios, subvenciones, herencias, legados y cesiones; como el de ingresos derivados del sector auxiliar que comprende los rendimientos o ingresos provenientes de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público, y el de accesorios que encierra los recargos, multas, gastos de ejecución e indemnización por devolución de cheques, siguen siendo irrelevantes para la mayoría de los municipios del país y sobre todo cuando en aras de promover la actualización del pago se perdonan los accesorios.

Con el esquema descrito nos pudimos dar cuenta de que los municipios urbanos son favorecidos en su recaudación interna, no así los demás que por dichos conceptos y subconceptos recaudan minucias que de nada sirven para llevar satisfactorios a las múltiples necesidades sociales. Cabe destacar que las aportaciones económicas, en especie o en mano de obra de los beneficiarios de las obras o servicios, representan una importante fuente de ingresos que a lo largo del ejercicio multiplican metas y beneficios. En la baja recaudación no podemos dejar de lado la cultura del no pago, la evasión y la elusión, la falta de actualización de los padrones, el desinterés del presidente municipal que prefiere escalar políticamente antes que obligar la tributación, la corrupción, la desconfianza, los abultados sueldos que se asignan y la falta de infraestructura administrativa para entablar procesos judiciales que son largos y costosos. En ello también está

presente la poca disciplina en el gasto, la inconformidad de la población con la mala calidad de los servicios que recibe, la excesiva y compleja normatividad y la utilización de métodos tradicionales y procedimientos largos y tediosos que desalientan al contribuyente. Aquí tiene que ver mucho la falta de transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución del gasto.

2.4.2 INGRESOS DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Dentro de la política de fortalecimiento del federalismo del gobierno de López Portillo, en 1978 se conforma el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la aprobación de la Ley respectiva “que realmente creó y definió la estructura de la coordinación fiscal que vive el país”:¹⁹ y en 1980 se pone en operación, garantizándole “a los estados y municipios, una participación superior a los ingresos que dejarían de percibir por la supresión de sus impuestos locales” ²⁰ Esta ley ha tenido continuas modificaciones hasta llegar a los dos fondos repartibles actuales: el general de participaciones que se constituye con el 20% de la recaudación federal participable y el de fomento municipal, que se integra con el 16.8% de la unidad de recaudación federal participable.

Las participaciones federales son el renglón más importante de los ingresos municipales y en poca relevancia las estatales. “En 1999 representaron el 69.5% de los ingresos totales de los ayuntamientos, incluidos los provenientes de endeudamientos”.²¹ Estos recursos en su mayor parte se destinan a gasto corriente y a veces no alcanzan con el consiguiente endeudamiento. Otros ingresos vitales son los provenientes del ramo 33: del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y del Fondo de Fortalecimiento Municipal, el primero destinado a programas de obras y servicios, y el segundo, principalmente, al pago de pasivos de ejercicios anteriores, de adeudos de agua potable, consumo de energía eléctrica y obligaciones relativas a contratación de créditos o de obras y servicios, cuyo pago sea a plazos.

19- Quintana; op. cit. p. 37

20- Merino Mañón. Jose; *Una Nueva Hacienda Pública Municipal*,. p. 83)

21- op. cit. p. 84

Este rubro sustenta la ejecución de programas y da sentido a la autoridad más cercana al pueblo, aunque su asignación, al igual que las participaciones, depende de las condiciones económicas del país; es decir, no hay certidumbre en la cantidad que recibirán, por lo que “los municipios están amarrados a la suerte financiera del gobierno federal, aún cuando se asegura en el presupuesto federal, el compromiso de entrega de estos recursos, así como su monto” 22 Para el 2005, el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, indicaba una reducción de los recursos canalizados a los gobiernos locales del 2.9% con respecto al 2004 (Datos a-regional.com)

En la distribución de los recursos federales los municipios son entidades pasivas y no entienden los criterios poco claros y las fórmulas complicadas que aplican los gobiernos federal y estatal, conformándose con las asignaciones que aparecen publicadas en el periódico oficial del Estado y las cuales recibirán sino se determinan cortes presupuestales. Al respecto, es encomiable la controversia constitucional que a inicios del 2004 promovió el municipio de Ciudad Juárez de filiación panista, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de su Ley de Ingresos para el ejercicio 2004, por vicios de dicha norma, siendo demandados los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Chihuahua y cuya ejecutoria en contra les fijó 30 días hábiles para que el Congreso informe al presidente municipal y “haga de su conocimiento la forma en que se le determinaron, (las participaciones) explicándole detalladamente cual es el monto global de las correspondientes a todos los Municipios, la forma en que se distribuyó entre ellos y le dé a conocer, paso a paso de dónde resultan las sumas que se le están enviando, (y)...el Poder Ejecutivo deberá entregar igualmente al Municipio actor, el importe correspondiente a los intereses generados por el retraso en la entrega de las participaciones federales, ...”23 (

22- GUILLEN, López Tonatiuh, *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional*, p. 154

23- *Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2004*, p. 47

2.5 SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES

El aspecto del personal directivo, administrativo y operativo de los municipios, salvo aquellos desarrollados que son pocos, se desenvuelve en un clima de bajo desarrollo y alta improvisación, a lo que se suma el bajo perfil de capacitación en materias municipales de los servidores públicos de elección popular. El panorama es menos alentador cuando los responsables “no han desarrollado una estrategia sólida de recursos, que prevea con anticipación (sic) la disponibilidad de personal con perfiles y capacidades pertinentes y necesarias”²⁴. Así mismo, en la Declaratoria a la Nación de la CNH, p. 39 se concluye que “En la mayoría de los gobiernos estatales y municipales no existen instrumentos jurídicos ni políticas para el desarrollo de los recursos humanos; con frecuencia los perfiles no corresponden a los puestos que se desempeñan; se registra una alta movilidad y salida de los servidores públicos, lo que redundando en bajos niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de los servicios”.

Según Humberto Polo, “este fenómeno parte, al menos, de tres condiciones, la primera es la estrechez económica en que se desenvuelven la gran parte de municipios y que no les alcanza para contratar personal profesional o desarrollar al recurso humano existente con programas permanentes y específicos de capacitación y adiestramiento; la segunda estriba en la cultura sindical que no contribuye al mejoramiento del servicio y que con ello desalienta el compromiso del presidente municipal con el personal sindicalizado que encontró, amén de que no cuenta con fondos para estímulos y recompensas, y la tercera es la carencia de personal profesional en el municipio contratante (rural) y lo caro que resulta incorporar personal foráneo”²⁵. Es obvio que de municipio a municipio, incluso dentro de la misma región y del mismo Estado, las cosas son diferentes pero no podemos pasar por alto que el retraso de la administración de personal en este nivel de gobierno obedece a constante cambio de personas y consecuentemente de políticas laborales.

24- Moreno, Roberto; *El Servicio Profesional de Carrera, Condiciones para su implementación*, en Prospectiva, p. 17)

25- Polo, op. cit. p. 77

Los gobiernos municipales entrantes normalmente privilegian la disponibilidad de los recursos financieros, después el cumplimiento de compromisos contraídos en campaña y al último dejan el desarrollo de personal si es que tienen tiempo para ello, dada la velocidad de esa relación gobierno-administración-pueblo. A esta falta de conciencia, los gobiernos federal y estatales han implementado programas, acciones y recursos en auxilio de los municipios. El ejecutivo federal, mediante la SEDESOL-INDESOL y el INAFED ha puesto en marcha varios programas dirigidos a los servidores públicos estatales y municipales. Hacíamos mención a la red nacional de teleaulas, por la cual se transmite el programa de capacitación a distancia para el desarrollo social, que busca “contribuir al desarrollo de las capacidades y a la profesionalización de las autoridades municipales, servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y miembros de las organizaciones de la sociedad civil”²⁶ y actualiza conocimientos y difunde prácticas exitosas de los gobiernos municipales y de organizaciones de la sociedad civil en materia de desarrollo social, participación ciudadana y de administración y gestión.

Enrique Cabrero, investigador del CIDE, ha coordinado diversos trabajos que muestran cómo algunos gobiernos municipales han implementado acciones innovadoras en materia de desarrollo administrativo, económico y social, donde sin duda el factor humano ha sido determinante; sin embargo, tal vez muchas de esas experiencias exitosas después del trienio pasaron a mejor vida por no encajar en la visión o proyecto político de las nuevas autoridades, estilo normal de gobernar y que no tiene límite por no existir una ley que garantice la continuidad y evite ese esnobismo equivocado: cambiar por cambiar.

El INAFED, entre otras tareas derivadas de la Agenda Desde lo Local, ha puesto en marcha acciones para el desarrollo e implementación de sistemas municipales y estatales de profesionalización y cursos para la formación de autoridades locales electas y la capacitación de autoridades y funcionarios municipales, aplicando un programa de acreditación y certificación de funcionarios públicos municipales, con un grado suficiente de aptitudes, habilidades y conocimientos respecto de determinada función municipal.

26- www.indesol.gob.mx/indesol/capacitación_distancia.htm

En igual forma trabajan los gobiernos estatales a través de instituciones de enseñanza superior, consultorías y directamente con sus recursos. En los estados de México, Puebla y Veracruz les dieron capacitación general a los presidentes municipales en funciones sobre los programas federales y estatales y para iniciar el camino que trató de una rápida exposición de la institución que por el voto popular gobernarían.

2.6 USO DE TECNOLOGIAS

El atraso del desarrollo administrativo, no sólo tiene que ver con servidores públicos y procedimientos sino también con los medios tecnológicos que los municipios puedan utilizar en sus tareas. La modernización exige contar con ciertos niveles de tecnología, mismos que el Banco Mundial enumera: una infraestructura de telecomunicaciones capaz de facilitar el acceso a la red; una infraestructura eléctrica para que esas tecnologías funcionen; una infraestructura para tenerlas en funcionamiento; recursos financieros necesarios para comprarlas o tener acceso a ellas; utilización de las competencias técnicas para utilizarlas; y competencias básicas en materia de alfabetización para poder comprender sus contenidos.

Según datos tomados de la Encuesta Nacional sobre desarrollo Institucional Municipal 2000 del INDESOL-INEGI, la situación en el uso de computadoras era crítica, pues apenas existían 60.7 computadoras instaladas por cada mil habitantes y 19 usuarios de Internet por el mismo número; así mismo, 82.9% de los 2427 municipios contaban con equipo de cómputo. Para octubre de 2003, el INAFED consideraba que de los 2430 municipios el 32.8% estaba conectado a Internet, incluyendo los conectados mediante el sistema nacional E-México y apenas el 7.9% tenía sitio web administrado en forma directa, pues de los 443 sitios existentes solo el 9% tenía una interactividad administrativa y apenas el 2% interactuaba con la ciudadanía (www.tidap.gob.mx/presentaciones/encuentros/pres_Meixueiro/.ppt)

El gobierno federal puso en operación el sistema E-México o México Electrónico, basado en el modelo *E-Government* o *E- Gobierno* que busca la interacción del gobierno con la sociedad a través de los medios electrónicos digitales. Con la creación de esta red nacional de telecomunicaciones, que en una primera fase se distribuiría a las principales localidades de los Estados y en una segunda a todos

los municipios, se consideraba que en el 2001, el proyecto Internet en todos los Municipios, llegaría a todas las cabeceras municipales, meta todavía no cumplida a la fecha, principalmente en las municipalidades rurales a consecuencia de sus magros presupuestos, de la lejana disponibilidad de apoyo tecnológico, de falta de personal especializado, de falta de electrificación y redes telefónicas, del bajo nivel educativo y cultural, y del desinterés y desconocimiento de la ventajas del sistema por parte de presidentes municipales.

La disponibilidad de medios que los municipios tienen a su alcance y donde mayor avance han logrado los programas estatales como: Uso de tecnologías de Información en Nuevo León, Uso y Aprovechamiento de Tecnologías en Jalisco, Avances Uso Digital en Puebla, Red de Voz y Datos del Gobierno del Estado en Yucatán o Gobierno Competitivo en Guanajuato, entre otros, es en las zonas urbanas y metropolitanas. Efectivamente varios municipios cuentan con su página web pero las autoridades no la han podido explotar en beneficio del propio municipio, como sucede en el Estado de México.

III PROSPECTIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

3.1 FORTALECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO

La base de la organización y funcionamiento de cualquier instancia de gobierno, de acuerdo a nuestro sistema federal, es un marco jurídico federalista que reconozca como primer eslabón del pacto al municipio y en esa visión le descentralice sin cortapisas atribuciones y recursos. La autonomía municipal está en entredicho y los municipalistas proclaman un marco jurídico que no sólo la defienda sino la fortalezca.

Si bien es cierto que en las dos últimas décadas del siglo pasado hubo avances considerables en el derecho municipal con las reformas de 1983, 1994 y 1999, aún quedan pendientes aspectos como la ampliación de potestades tributarias, la reelección inmediata o la ampliación del periodo, la regulación que permita el equilibrio del poder en el ayuntamiento y el reconocimiento constitucional del cuarto nivel de administración o lo que el municipalista Raúl Olmedo denomina “*cuarto nivel de gobierno*” que devendría en el fortalecimiento del municipio y de sus comunidades, las cuales pueden ser “organizadas como Estado con gobierno propio, asumir facultades y funciones municipales para aplicarlas en su ámbito territorial micro-local”²⁷

En fin, podemos decir que dentro la CNH y de los foros que se vienen realizando en el país para la llamada reforma del Estado, son temas recurrentes y de vital importancia para tener municipios capaces de participar en los retos nacionales. La idea sistémica de estando fuertes las partes estará fuerte el todo es perfectamente aplicable en estos tiempos de modernidad, pluralidad y globalización.

Al respecto el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” propone: revisar la representación política en los ayuntamientos, para asegurar la diversidad de la sociedad local y que los regidores sean electos por distrito municipal; revisar el papel de los partidos políticos para evitar la monopolización del poder; realizar los ajustes legales para sustentar la autonomía municipal; ampliar el periodo de gobierno para impulsar acciones de mediano y largo plazos; asegurar en las leyes

27- Olmedo, Raúl; El Cuarto orden de Estado y de Gobierno: la comunidad, p. 76)

estatales y locales mecanismos de democracia directa y de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, y dotar a los municipios de facultades y recursos para que impacten verdaderamente en la calidad de vida de la gente.

Como es de suponerse el fortalecimiento legal no puede plantearse nada más para el ámbito federal sino también y con más atención para el medio estatal, actualizando, por una parte los rezagos jurídicos que se presentan con relación al espectro nacional y por la otra, que los Estados descentralicen atribuciones y recursos a sus municipios para evitar el fenómeno centralista de la Federación. Con un sentido de asesoría permanente vía telefónica o Internet, el INAFED tiene el servicio de *Reglamentación y orden jurídico local*, para servidores públicos municipales, se atienden cuestionamientos y necesidades concretas de legislación federal, estatal y local que incide en el accionar cotidiano.

Desde luego el nuevo marco jurídico debe ser un medio justo de distribución del poder, que desmantele en bien del municipio la concentración existente y reconozca que nuestro país es heterogéneo y desigual, donde las sociedades locales “deben tener el derecho a proclamarse existentes, a autodelimitarse, elaborando sus propios estatutos con los únicos límites de la Constitución General... adaptados a las particularidades y necesidades de las regiones”²⁸. Un municipio fuerte en su contexto legal con ciertos amarres federalistas es una instancia completa y actora y promotora.

La verdadera renovación del federalismo coadyuvará a resolver los conflictos que surgen en las distintas realidades del Estado mexicano, haciendo respetar sus principios básicos: el de la separación, mediante el cual se reparten la competencias legislativas entre los distintos órdenes de gobierno, permitiendo así a los municipios gobernarse dentro de su propia normatividad; el de la autonomía, con el cual se impide la imposición de formas de organización ajenas a las realidades de cada municipio, ya que en éstos es donde surgen los problemas, los padecen y los que sabrán cómo resolverlos; y el de la cooperación, que impida la autarquía o el individualismo y fomente la corresponsabilidad entre las partes de acuerdo a sus jurisdicciones bien delimitadas en el pacto social.

28- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal, p. 35)

Es necesario que existan reglas claras y precisas en la materia, que establezcan derechos, obligaciones, funciones responsabilidades y sanciones, tanto para la autoridad en sus tres niveles, como para los ciudadanos y sus organizaciones, lo cual permitirá un rejuego de fuerzas y la comunidad podrá exigir a sus representantes que ejerzan sus atribuciones conforme a los intereses del pueblo, evitar que hagan mal uso del poder y que se garantice el estado de derecho muy atendido en el discurso pero poco aplicado.

Las ventajas que los municipios pueden tener con un marco jurídico propio, son:

- reconquistar sus derechos naturales conculcados por la Federación y los Estados;
- adecuar su organización y formas de gobernar conforme a sus necesidades y características culturales, regionales, étnicas, sociales y económicas;
- evitar que con la homogenización del marco legal se desconozca realidad individual que más pesa, y
- regular la convivencia interna en cuanto al conjunto de relaciones que ahí se suscitan.

3.2 UN GOBIERNO EQUILIBRADO

Como expuse páginas arriba, en el municipio tiene claridad el poder ejecutivo, medio se ve el legislativo y no aparece el judicial, composición desproporcionada en el sistema clásico de nuestro federalismo. Esta situación no era posible con un ayuntamiento encargado de la administración municipal, pero ahora en que la Constitución privilegia al ayuntamiento como órgano de gobierno, la división de poderes debe discutirse en el Congreso de la Unión no obstante que se reconozcan derechos básicos como: el de la autodefinición, que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos; el de la autoorganización que permite dotarse de su propia norma fundamental, elevando el bando de policía y gobierno a la categoría de constitución local, y el derecho a la autogestión para gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad.

El equilibrio del poder local es una condición indispensable para desarraigar el presidencialismo, promover la descentralización hasta el nivel comunitario y lograr una verdadera democracia en las tareas de gobernar. No olvidemos que las comunidades han dejado de ser un entes aislados y pasivos para convertirse en motores del desarrollo integral municipal. Raúl Olmedo abunda al respecto en El Poder Comunitario en Tlaxcala, estado que puede ser ejemplo nacional en la descentralización hasta la comunidad. Este sistema de contrapesos no busca la confrontación entre las partes integrantes del ayuntamiento sino un esquema justo y corresponsable. Es conveniente entonces acotar las atribuciones del presidente municipal al ámbito ejecutivo, así como rescatar y fortalecer la labor del cabildo como órgano legislativo y vigilante del buen desempeño del gobierno.

Un elemento más para mejorar la acción del gobierno municipal es la inminente ampliación del periodo de 3 a 4 años como sucede en la mayoría de los países y tirar al río de los olvidos el tabú de la reelección inmediata, buscando que se gobierne sin la presión del poco tiempo para desempeñarse, evitar la ruptura de políticas públicas que requieren de más de tres años para funcionar y disminuir los gastos electorales que implica el cambio trienal. La ampliación del periodo mejoraría la tarea de la planeación municipal, la cual no debe ser, nunca más, tradicional, centralista, de escritorio, sino una herramienta capaz de fomentar y sostener el desarrollo a largo plazo y articular el poder local con el territorio y el futuro municipales. Más allá de la permanencia de las personas debemos considerar la perduración de las políticas y de los programas, considerando la sustentabilidad como un elemento que conjugue el desarrollo con el entorno ambiental, así como a los recursos humanos y naturales, porque la satisfacción de las necesidades del futuro depende del equilibrio que se de entre los objetivos y las decisiones que se tomen en el presente.

En el porvenir del municipio mexicano también considero indispensable modificar criterios en la conformación del ayuntamiento, que como ya señalé implican, por lo pronto, otorgarle más atribuciones a los regidores hasta encontrar la fórmula para que tengan facultades legislativas amplias. Ya no elecciones por planillas de partido que dan como resultado una baja o nula representatividad de síndico y regidores, dando paso a una separación de la elección del presidente, del síndico y regidores

y, en su caso, la segunda vuelta para tener gobiernos legales y legítimos. La elección de los regidores debe hacerse por zonas o comunidades al igual que los legisladores, a fin de que sean efectivos representantes populares. De llevarse a cabo los cambios urgentes que exige la propia vida nacional, habría cabida para los mecanismos ciudadanos de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, planeación participativa, programación comunitaria por asambleas generales, entre otros.

3.3 MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Es obvio que los cambios que pudieran darse en el órgano de gobierno, influirían directamente en el desarrollo de la administración, que ante todo enfrenta grandes retos con la creciente participación ciudadana y el incremento de recursos transferidos. En la aprobación del Programa de Desarrollo Institucional, no puede tratarse a los ayuntamientos como niños sin voluntad propia e incluso debe facilitárseles la posibilidad de sobrepasar el 2% fijado, para, de una vez por todas, en dos ejercicios fiscales cuando más “transformar la Administración Pública Municipal en una organización eficaz y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades legítimas de la sociedad ²⁹ y evitar la aplicación de curitas año con año como parches temporales.

Superar el asiduo problema administrativo local, implica necesariamente cambiar y precisar normas para modificar paradigmas y promover nuevas actitudes. Estas normas las deben contener las Constituciones estatales, las leyes municipales y el bando de policía y gobierno, a fin de que dirijan la reglamentación específica y los procedimientos que lamentablemente en gran parte de municipios no existen. La improvisación tiene que ser alejada del cotidiano trajín de los servidores públicos que repercute en gastos innecesarios de los recursos disponibles y en la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía. El IMCA señala que “en México 95% de los funcionarios municipales trabajan más de lo debido porque no tienen las estructuras institucionales que los deben soportar y que se desarrollan al cabo del tiempo” Esta práctica negativa no puede seguir como tampoco la saturación y duplicidad de funciones.

²⁹ Cabrero, *op. cit.* p.167

³⁰- citado por la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano en su propuesta a la CNH, p. 9, <http://cnh.gob.mx/documentos/>

Continuando con la tradición de que el gobierno federal aporta métodos y modelos para mejorar la administración y gestión municipales, todavía habría que bajar y pulverizar más los criterios generalizados a nivel tipologías, es decir, se tendría que individualizar la oferta para lograr mejores resultados. En estos esfuerzos, los gobiernos estatales mediante sus instituciones de apoyo municipal, tienen la obligación de contribuir más en la elaboración e implantación de estructuras administrativas y ocupacionales idóneas, apalancar con asistencia técnica especializada la elaboración o actualización de reglamentos y procedimientos debidamente comprobados en la práctica, en un proceso real de simplificación administrativa, auxiliar en la revisión y mejoramiento de la administración pública en su conjunto y recomendar, si fuere el caso, la adopción de experiencias exitosas, pues la modernización no es un proceso eficientista ni administrativista insensible a la realidad social, sino que se trata de un proceso de transformación que tiene que nutrirse de vivencias y experimentaciones factibles y posibles.

Por estas circunstancias no podemos proponer *“recetas o fórmulas mágicas”* recomendadas por instituciones ajenas a nuestra realidad (FMI y BM) y que en buena parte de los municipios serían imposibles de aplicar por sus condiciones de rezago, de hacerlo sería caer en lo que algunos llaman *“adopción prematura”*, aplicando modelos gerenciales donde no hay condiciones para hacerlo. Para empezar, estos modelos consideran a las instituciones públicas como si fueran empresas privadas y en el trazo de los objetivos normalmente dejan al margen al ciudadano, cuando es el verdadero protagonista.

Hay municipios, los menos, que tienen posibilidades de enrolarse en las ideas sobre postburocracia y nueva gestión pública: que la elaboración de política públicas debe dejar el lo político para adquirir la forma de mercado, que los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil y el ciudadano convertirse en consumidor, y que la gestión se aparte de todo contacto con la política. Si bien es cierto que son una alternativa ante el agotamiento del clásico modelo weberiano de burocracia, que aún persiste, no tienen cabida en la mayor parte del panorama nacional, porque muchos municipios se encuentran en un proceso de construcción administrativa

elemental, “de ajustes elementales, vinculados con formas tradicionales de gobierno local, y lograr con esto una administración mínima ordenada” 31

La simplificación administrativa es una tarea permanente en la que todos los municipios deben estar buscando la eficiencia, la sencillez y la flexibilidad con un alto grado en el cumplimiento de objetivos y metas, borrando vestigios burocráticos que divorcian a la sociedad del gobierno y de la administración. Entre otros apoyos mencionados arriba, que los presidentes municipales tienen a su alcance, están los Programas de Fortalecimiento Institucional para Estados y Municipios (Mortem) de BANOBRAS con financiamiento de BID y que tienen como misión: el fortalecimiento de la administración tributaria, presupuestal y de los recursos humanos y materiales; la modernización educativa; la conversión informática; el fortalecimiento de los sistemas de planeación e inversión pública, de la contabilidad, la auditoría y de la formación de servidores públicos; fortalecimiento de los organismos o dependencias responsables de los servicios de agua potable, residuos sólidos, transporte y vivienda, y en general todas las acciones de reforzamiento institucional.

Como es de observarse que en todo lo anterior está presente la necesidad de implementar acciones de reingeniería de procesos que permitan la innovación planeada y programada, evitando caer en las redes del esnobismo mal entendido como forma de distingo con la administración anterior.

2.2 FORTALECIMIENTO FINANCIERO

Un marco jurídico que fortalezca la autonomía de los municipios, será el primer paso para mejorar su desempeño, pues éstos “no serán libres ni autónomos mientras apenas tengan para atender los servicios más elementales y no puedan decidir su desarrollo económico con sus propios recursos, lo que los condena a ser un simple gestor de necesidades, esto equivale a andar tocando puertas en los gobiernos estatal y federal” 32

31- Cabrero, *op. cit.* p.167

32- MARTÍNEZ, Pedro; *EL Fortalecimiento del Municipio como Institución Receptora de la Descentralización*; en *Gestión y Estrategia* / no. 14 / julio-diciembre, 1998/ UAM-A

Ya mencionamos que el factor financiero es esencial en la vida municipal, condición entendida por el gobierno federal al incrementar las participaciones y las transferencias, pero todavía reguladas con criterios centralistas que de continuar retardarían la independencia económica, a la que tienen derecho las municipalidades y por la que tanto debatió Heriberto Jara en el Constituyente de 1917.

El futuro del municipio mexicano necesita de profundizar en el federalismo fiscal sin egocentrismos ni triquiñuelas, pues éste buscaría “que se mejore la distribución de recursos y competencias, y responsabilidades del gobierno central y los gobiernos estatales hacia los municipios”³³ permitiendo que:

- En el diseño e instrumentación de la política económica participen los gobiernos locales;
- Que se evite la monopolización de competencias y funciones del gobierno federal y se fortalezca la capacidad fiscal y financiera de los otros dos órdenes de gobierno, mejorando la distribución de los ingresos nacionales;
- Que se elimine la dependencia, casi absoluta, de los municipios de la ubre federal.
- La vivencia del federalismo fiscal daría lugar a un sistema equilibrado, donde el municipio fortalecido en sus finanzas, podría resolver con más eficiencia sus problemas y participar decisivamente en la reordenación nacional como célula básica viva y actuante.

De alguna manera, en este sentido hay esfuerzos estatales como en San Luís Potosí que el gobierno les participa a los municipios el 100% de los recursos que recibe de la Federación por el IEPS (a-regional.com) o los ejemplos de Baja California Sur, Jalisco y Tabasco que otorgan el 22% de las participaciones federales, e Hidalgo y Morelos que lo hacen con el 25% , a sabiendas de que la Ley de Coordinación Fiscal fija un tope mínimo del 20%.

33- Mejía, Rodrigo; ¿Qué es el Federalismo en pocas palabras? p. 10)

Como siguen siendo muy bajos los ingresos de la gran mayoría de municipios, corresponde a éstos implementar acciones para mejorar la captación, superando costumbres y actitudes arraigadas tanto en la autoridad como en la población, mientras que como resultado de la CNH, se revisa el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde “deben revisarse los montos participables; las condiciones y obligaciones para acceder a ellos; los porcentajes de concurrencia de estados y municipios; las fórmulas de distribución entre entidades federativas y al interior de éstas las de asignación a sus municipios; y, los órganos de coordinación y de apoyo y fortalecimiento a los gobiernos locales”.³⁴ analizando en los mismos términos los esquemas de coordinación fiscal del ámbito estatal.

En el proceso de revisión integral de las finanzas públicas municipales, corresponde a los municipios una tarea impostergable: la actualización, aplicación y fomento de todas sus competencias tributarias. No es posible seguir por el camino fácil en aras de evitar el desdén del pueblo y transportar a los gobiernos estatal y federal la carencia de recursos, cuando no se hacen esfuerzos suficientes para incrementar los propios. En el Estado de México, recientemente se aplicó la política de fijar porcentajes de recaudación por municipio y premiar a los que superen la meta, aspecto positivo que puede ser tomado por los demás estados. Es claro que buena parte de municipios, por sus condiciones de pobreza, sus bajos o inexistentes servicios públicos y su insignificante o nula urbanización, no tienen más fuente que los apoyos externos.

Si los actuales y futuros presidentes municipales se ponen las pilas en favor del robustecimiento de sus finanzas, habrán de realizar una cruzada tributaria que les permita una mayor captación, actualizando padrones y morosos, evitando la evasión y la elusión, y poniéndole mayor interés al catastro municipal que es el impuesto más importante, aprovechando el Programa de Fortalecimiento Institucional y de Modernización Catastral de BANOBRAS y buscando el convenio con el gobernador para contratar nuevas tecnologías.

34- Merino, op. cit. p. 115)

Todo ello mediante el establecimiento o modernización de centros de cómputo, una audaz simplificación administrativa, implantación del concepto de ventanilla única para el otorgamiento de permisos y licencias de todo tipo o la tesorería itinerante para municipios extensos y con escasas vías de comunicación, campañas de regularización e inscripción con facilidades y estímulos, personal capacitado y sensibilizado, dietas y sueldos adecuados a la realidad municipal y sobre todo la aplicación de mecanismos de transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas. La mejor forma de recuperar la confianza y la participación ciudadanas es preocuparse porque la población tenga servicios públicos de calidad, servidores públicos austeros y mejores niveles de vida.

3.5 SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

En la búsqueda de alternativas que permitan la continuidad de programas y políticas públicas municipales en el corto, mediano y largo plazos, llegamos aun elemento más que mucho favorece, de implementarse y llevarse a cabo a nivel local, el buen gobierno. La profesionalización del servicio público es un elemento que fortalece el desempeño de la administración al traducirse en aciertos aquello que era improvisado o de mala calidad. Al modificarse el perfil de las dependencias y entidades municipales y las reglas de juego en cuanto a los recursos humanos, se abrirían caminos al desarrollo de personal, su permanencia y compromiso social con estímulos y sanciones a su desempeño y de alguna forma se combatiría la burocratización y se entregarían los servicios de calidad que tanto añora la población. Esta posibilidad es un sueño en el grueso de los municipios, pues los estados todavía no avanzan al respecto, no obstante que algunos como Aguascalientes, Baja California, Chiapas y Nuevo León, tienen su ley correspondiente con más o menos elementos, en Morelos el Congreso cuenta con su Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera, y el gobierno federal anda en pininos, siendo el Instituto Federal Electoral el que lleva la delantera, teniendo Nuevo León la Ley del Servicio Profesional Electoral. Los municipios con posibilidades son los urbanos y entre ellos las capitales de los estados como Guadalajara que tiene su Reglamento del Servicio Civil de Carrera “que regula la integración,

preparación, promoción y desarrollo de una carrera institucional del personal a través de los procesos de reclutamiento, selección, evaluación y desarrollo profesional de los servidores públicos”. (p. 1 del reglamento) o metropolitanos como Atizapán de Zaragoza del Estado de México, que estableció la Comisión de Servicio Civil de Carrera. Aunque no estén funcionando del todo, son granitos de a libra que habrá de multiplicar en le mediano y largo plazos hasta que sea una realidad generalizada.

En esta perspectiva municipal, no podemos pasar por alto el peso específico que tiene el recurso económico, por lo que de momento y mientras no se defina el nuevo papel del municipio, habrá que destinar mayores apoyos a la profesionalización de las instituciones locales, de lo contrario sería pedirle peras al olmo al mayor número de municipios.

Estamos de acuerdo que la implantación de un programa tal, debe estar planeada para adoptar y desarrollar una “cultura administrativa de servicio que tenga como principio el compromiso y la vocación del deber, en donde destaque el equilibrio y la estabilidad del servidor público”³⁵. (Raúl Olmedo, El Poder Comunitario en Tlaxcala, p. 23) acción que debe fundamentarse en principios éticos como la honradez, la eficiencia y eficacia, la imparcialidad y la legalidad, a los cuales se apegarán los servidores públicos de elección popular y por designación. Si partimos de que las personas que aspiran a gobernar son seleccionadas, esta selección debería obedecer a conocimientos, profesión, virtudes, compromiso social y representatividad para evitar la complejidad que ahora tenemos a nivel nacional.

3.6 MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA

La modernización administrativa implica, en estos tiempos, el uso de tecnologías, no nada más en el ámbito financiero sino como principio de organización integral, de difusión e información y transparencia, lo que va más

³⁵- Moreno Roberto, “El Servicio Profesional de Carrera, condiciones para su implantación”, en *Prospectiva*; p. 17

allá de la adquisición de computadoras o la contratación de personal técnico, la meta debe ser crear una nueva cultura organizacional que libere al gobierno y a la administración pública de ese bunker que lo separa de la ciudadanía.

E-México tiene un gran reto ante la falta de entrega de algunos gobiernos estatales que no han impulsado la implantación del proyecto: Internet en todos los Municipios. La modernidad exige mayores esfuerzos de quienes tienen la batuta, por lo que toca al gobierno federal vigorizar sus acciones a efecto de que en el próximo sexenio se encuentren cosas inacabadas. Cuando las cabeceras municipales tengan la Internet y los ayuntamientos sean los beneficiarios inmediatos, entonces habremos dando un salto, si en ello se capacita y adiestra, se facilita y se erogan los recursos económicos necesarios a través del Programa de Desarrollo Institucional o algún otro especial para crear toda la infraestructura. Es indudable que una buena cantidad de municipios pobre y chiquitos en población verán pasar la oportunidad debido a sus condiciones de marginación que apremian otros apoyos.

La utilización de tecnologías disponibles indudablemente será de mucho beneficio para autoridades y población; a las primeras, les permitirá una mayor capacidad de respuesta, un mejor manejo de recursos y tiempos, evitando excesos de papeleo y trámites, duplicidad de funciones y manejos oscuros, y en ese proceso de claridad se mantendrán registros sistematizados y de fácil actualización, haciendo una administración pública más organizada, y al segundo poder acceder a información pública diversa y no clasificada como reservada o confidencial, poder pagar sus contribuciones y comunicarse con la autoridad, tener un medio de difusión de su historia, cultura y actividades económicas, esto al tiempo será común, cuando la computadora y la Internet sean cosa normal hasta los lugares más remotos del país como lo es la radio o la televisión.

La realidad incipiente en que se encuentra el gobierno electrónico en los municipios, ya que pocos cuentan con página web y que, salvo excepciones, utilizan para información de carácter pasivo o meramente informativo, no debe

desalentar el compromiso federal y estatal, por el contrario hay que alentar el ingreso de más municipalidades a este sistema y promover la interacción gobierno-sociedad. El e-gobierno local debe ser un medio de fomento de la participación ciudadana en las tareas de gobierno y en la corresponsabilidad sin que con ello se pretenda trasladar la obligación gubernamental a los gobernados.

En este punto ya existen avances como el programa de capacitación a distancia del INDESOL, el portal e-local que sirve de apoyo a municipios, el programa del INAFED: Diseño y/o Hospedaje Gratuito para Sitios de Internet de Ayuntamientos Mexicanos, ayuda a los municipios a obtener su NIC ante las instancias correspondientes y generar el hospedaje y diseño del sitio web que se acuerde, así como la colaboración en la alimentación de información y contenidos deseados por el municipio. Este programa implica grandes ahorros para las administraciones municipales que desean ampliar sus esquemas de contacto con la ciudadanía y desarrollar espacios de gobierno electrónico. Como ejemplo tenemos los sitios de los ayuntamientos de Arriaga, Chiapas o Huichapan o Zimapán, Hidalgo. Los manuales de trámites en línea o los kioscos de información, mediante los cuales los ciudadanos pueden realizar trámites automatizados, producto de la sistematización de la información de distintas dependencias públicas de los tres niveles, permiten la simplificación de trámites y aumentar el número de usuarios de la tecnología, ahorrando tiempos y evitando largas filas que propician la corrupción con el pago de mordidas para obtener un servicio rápido aunque no sea de calidad.

IV CONCLUSIONES

El municipio mexicano ha sobrevivido a lo largo de la historia, ha soportado olvidos de federalistas y exagerados controles centralistas. El sistema federal calca del sistema norteamericano, según ciertos constitucionalistas e investigadores no los contempló como parte integrante de ese pacto social que cohesionaba y daba sentido a la nación, resquebrajada por las luchas intestinas en que se debatieron los grupos por el poder. Razones sobraron a Heriberto Jara y a Hilario Medina en el Constituyente de 1917, al insistir que la libertad política sin la independencia económica no está asegurada, premonición insospechada para quienes, desde ese tiempo a la fecha, han visto moros con tranchete en la autonomía de la célula básica. Y es que la realidad nos ha demostrado que los Municipios sin autonomía, no son capaces de asumir plenamente sus responsabilidades y son solo agentes de la voluntad de otros poderes. No son un autentico orden de gobierno, puesto que no ha existido una descentralización, sino una desconcentración. Los intereses municipales no son sido representados, sus características no son tomadas en cuenta, ni tampoco sus necesidades, problemas, ideas y valores propios. Un municipio con autonomía es la base de una nueva organización, reforma del Estado y el desarrollo nacional. Es un elemento que coadyuva a mejorar sus desempeño. La autonomía les permite actuar como un autentico ámbito de gobierno, siguiendo sus reglas y utilizando sus recursos, con el único limite que el respeto al máximo ordenamiento, en beneficio de los intereses locales.

La concepción del ayuntamiento como el encargado de la administración municipal, evitaba el tercer orden de gobierno que los políticos no desdeñaban de mencionar en los discursos de campaña pero que encaramados en el poder nada hacían para su reconocimiento constitucional, siendo hasta 1999 cuando por fin el ayuntamiento ejerce, de manera exclusiva, la competencia que la Constitución Política Nacional otorga al gobierno municipal. Ahora solo falta repensar la composición de ese gobierno y quitarle y quitarle el monopolio de poder al ejecutivo, para homologarlo a la doctrina clásica de división de poderes en el panorama del sistema federal mexicano.

. El propósito sería lograr el equilibrio en el ejercicio del poder, pues así como se encuentra integrado y funcionando actualmente el ayuntamiento, permite el presidencialismo y la poca o nula participación de los demás integrantes que generalmente solo se han convertido en comparsas en las decisiones de gobierno. Otro aspecto que comprime su representatividad es la elección por planillas y no de manera separada; es decir, los candidatos a síndico y regidores se cargan a la espalda del candidato a presidente municipal, lo cual engaña al ciudadano que vota por las propuestas o representatividad de quien encabeza la planilla, situación que repercute en su compromiso con la sociedad, lo cual obliga a plantear nuevos esquemas electorales para que los regidores sean verdaderos representantes populares.

He llegado a entender que si los regidores de mayoría relativa tuvieran una verdadera base social, se eligieran por comunidad o zonas en que se dividiera al municipio, se les ampliaran sus funciones y se les capacitara con seriedad, entonces los de representación proporcional tendrían que atenerse a su representatividad al elegirse de manera separada. Aquí cabe la hipótesis de que si el síndico por su parte no fuera del mismo partido que el presidente municipal el control y vigilancia de los bienes municipales se optimizaría, para ello pudieran establecerse reglas claras en las leyes municipales de los estados, a efecto de no entorpecer las tareas de gobierno.

Hay mucho por hacer en materia jurídica para superar las deficiencias del ente municipal, provenientes del centralismo que si bien es cierto sirvió de cohesión e identidad nacional, ahora es un obstáculo para reparar el cuerpo de nuestra república representativa, democrática y federal. Si se continúa en las altas esferas del poder, manteniendo el tabú de la reelección inmediata en el municipio, entonces habría que ampliar cuando menos a cuatro años y con carácter de urgente, el periodo actual que por cierto no establece la Carta Magna y que en efecto, según presidentes municipales, resulta insuficiente. Me propongo en el sentido de que la reelección sea sólo del presidente municipal y en su caso del síndico de manera separada y no así de los regidores al menos que se realice individualmente con los consiguientes gastos electorales.

No obstante que las finanzas públicas municipales superaron, de alguna manera, la penuria en que el sistema federal convertido en centralismo-presidencialismo las mantenía, todavía la potestad tributaria queda muy recortada al tenerla únicamente sobre la propiedad inmobiliaria. La independencia económica es un sueño como un exabrupto sería pensar que todos los municipios del país pueden recibir la descentralización de más atribuciones y recursos, al respecto me pronuncio porque a los municipios urbanos y aquellos semiurbanos más avanzados a la urbanización, se les transfieran todas las competencias y recursos necesarios para que se acrediten como verdaderos constructores del México fuerte en la globalidad.

Las finanzas públicas municipales son el principio y fin de toda acción de gobierno en beneficio de la ciudadanía, por lo que de su fortaleza dependerá la solución de problemas en el mismo lugar donde se generan, sobre todo si se alienta la participación ciudadana que viene siendo la mejor forma de acrecentar los escasos recursos y de multiplicar los beneficios. Por cierto ya todos los estados de la República tienen su ley correspondiente que junto con la Ley de Planeación tienden a promover esa participación ciudadana tan necesaria para garantizar un gobierno cercano al sentir de sus gobernados; es decir, un gobierno del pueblo y para el pueblo.

En los inicios de este tercer milenio las inercias autoritarias y centralistas del sistema político mexicano vigente durante más de 70 años y que el gobierno del “cambio”, encabezado por Vicente Fox no ha podido o no ha querido superar en mínima parte, tiene que ir cambiando en bien del desarrollo nacional. Dicho modelo ya no tiene cabida, ni las condiciones sociales, económicas y políticas del México actual y el mundo moderno lo favorecen.

México requiere con urgencia vivir esa forma de organización política y administrativa que como principios enarbola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se conjuguen el desarrollo integral de la nación, el fortalecimiento de la democracia, la consolidación de la unidad nacional y la garantía de la gobernabilidad, a través de la participación de los diversos grupos de la sociedad y la descentralización de funciones, recursos y

programas públicos hacia los diferentes niveles de gobierno, que fortalezca su autonomía y que contribuya así a la anulación del centralismo presente en la historia política de México, desde su nacimiento como Estado independiente, que ha sido limitante para el desarrollo equilibrado de los gobiernos y sociedades locales por la concentración de autoridad, recursos, oportunidades y decisiones.

En este entorno los municipios deben de asumirse como principales y auténticos promotores del desarrollo generador de oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de las localidades, en respuesta al fallido modelo de mercado y a las limitaciones de las políticas públicas nacionales que han sido incapaces de satisfacer requerimientos y necesidades de todos los espacios subnacionales.

Y aunque no podemos negar los avances, por cierto no muy lejanos en materia de fortalecimiento municipal, aun quedan muchas cosas por hacer al respecto: ampliar la potestad financiera, redimensionar la capacidad tributaria de los municipios por tipología, la reelección inmediata que debe ser acompañada de reformas constitucionales para equilibrar el poder político en el ayuntamiento hasta llegar a la división de poderes y nuevas formas de elección de sus integrantes, la ampliación del periodo constitucional por parte de las legislaturas locales como ya lo hizo el Congreso de Coahuila al considerarlo de cuatro años a partir del cambio de gobierno municipal en este año de 2005, entre otras tareas pendientes que campean de municipalistas y politólogos, entre otros. La salud de la patria necesita un replanteamiento muy profundo en el fortalecimiento de los gobiernos locales no de manera general sino estratificada para ser contundentes; es decir, habría que emprender políticas de acuerdo al grado de desarrollo de las municipalidades del país.

Es muy alentador darse cuenta de que existe la conciencia por parte de los actores políticos y los distintos sectores de la sociedad, de la necesidad de fortalecer y darle a los municipios un rol activo en la conducción de este país, por lo que hay que mencionar, la Convención Nacional Hacendaria en la que se analizaron los problemas que existen en el ámbito municipal, y donde se

reconoció que las soluciones a estos problemas se darán con la participación activa y conjunta de los tres ámbitos de gobierno, empezando, desde luego , desde el más cercano a la sociedades, es decir el municipio. Pero también resulta desalentador ver cómo las resistencias se han impuesto. Vicente Fox proclamaba como aspirante a la presidencia de la república que de llegar iría a fondo en la descentralización a estados y municipios y nada ha pasado, siendo Miguel de la Madrid y Ernesto Zedillo quienes empujaron mejoras a la vida municipal.

No obstante, el presente gobierno federal dentro de sus cortas expectativas cambió el Centro Nacional de Desarrollo Municipal por Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal que, entre otras acciones a favor de los municipios, viene aplicando “La Agenda Desde lo Local”, que en términos generales podemos considerarla como un simple instrumento de autoevaluación aplicado desde el centro y como tal sus alternativas de solución son cortas en el tiempo y en el espacio, pues en primer lugar la movilidad de personal público hace que estas no perduren o bien que no calen en toda la estructura. Sin duda los expertos en su aplicación tienen muchos elementos de la cruda realidad en que los municipios tratan de responderle a su comunidad, pero pocos serán los beneficios sino hay continuidad en las acciones correctivas y en la permanencia de los servidores públicos designados y una ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos.

Cabe mencionar que a favor de una nueva realidad municipal hay una serie de sinergias que no solo parten de los centros de educación superior como la UNAM, la UAM, algunas universidades estatales, el Tecnológico de Monterrey, el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, el CIDE, o de las asociaciones de municipios: AMMAC, AALMAC, FENAMM y la CONAMM, o de las comisiones de fortalecimiento del federalismo de las cámaras del Congreso de la Unión y las propias de los congresos locales, sino también de consultorías como el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A Regional Consultores, Locallis, entre muchos más, y de municipalistas y politólogos. Todo este bagaje de

pronunciamientos puede ser un verdadero movimiento municipalista para lograr un México más justo y más próspero.

La tecnología en la agenda municipal es un punto de apoyo imprescindible en estos tiempos de globalización y lo será aun más en el futuro, por lo que es necesario que todos los esfuerzos institucionales, ya sean federales: E-México y desde el INAFED o estatales, no se realicen de manera aislada ni con la simple instalación de la Internet o de la página web, hay algo más escabroso como la disponibilidad de expertos en la operación de los sistemas y en la prestación de los servicios, sobre todo en municipios rurales e indígenas con una lejana posibilidad de obtenerlos permanentemente. Hay municipios que todavía no tienen Internet y mucho más son aquellos que carecen de página web, y tales cuentan con ello pero con un aprovechamiento mínimo, luego entonces falta mucho por hacer en cuanto a gobierno electrónico y en cuanto a la creación de infraestructura humana mediante signos de profesionalización, para lo cual debe legislarse a la brevedad posible.

Los problemas municipales son muchos y diversos como diverso es el panorama nacional de los municipios, por lo que no es con una visión centralista, autoritaria y unilateral, como habremos de avanzar, es con un sentido plural, incluyente y por supuesto partiendo desde local, desde donde se generan los problemas, por lo que en futuras ocasiones la presencia creciente de los presidentes municipales en los foros de reforma del Estado, será indispensable y válida para legitimar las transformaciones que reclama la sociedad mexicana. Debemos partir del los municipios no como estrategia que resulta implícita si no como una necesidad de bienestar y gobernabilidad nacionales.

Finalmente debo señalar que el haber incursionado por el laberinto municipal, me permitió conocer parte del porqué de nuestros desequilibrios regionales tanto económicos, políticos como sociales, auspiciados contemplativamente por esa élite encaramada en el poder y que hizo todo por conservar la histórica tradición de vivir bajo un sistema centralista y presidencialista.

BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, Cadena Vicente, (Coord.), *El Gobierno y la Gestión Municipal en México, Primera y Segunda Parte*, México 2000, INAP
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; *La Modernización De Las Finanzas Municipales: Un Paso Esencial para la Consolidación Institucional*; México 1998 ; Ed. Huascar Eguino y Fabrice Henry.
- BOJORQUEZ, Juan de Dios; *Crónicas del Constituyente*; México 1938; ed. Botas
- CABRERO, Mendoza Enrique, coord.; *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaría en Municipios Urbanos de México*; México 1996: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Ed. Porrúa,
- CEDEMUN; *Finanzas y Empresas Públicas Municipales* México 1986: Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales: Secretaria de Gobernación,
- CEDEMUN; *El Municipio Mexicano*; México, D. F. 1985, Centro Nacional de Estudios Municipales: Secretaria de Gobernación
- CONSTANT, Benjamín, *Principios de Política*, México 2000, Ed. Gernika
- GUILLEN, Lopez Tonatiuh, *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional*, México 1999, CIDE
- HERNANDEZ, Gaona Pedro, *Derecho Municipal*, México 2000; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM;
- KLIKSLBERG, Bernardo, *Pobreza un Tema Impostergable*, México 1993, Ed. FCE
- KRAUZE, Enrique, *La Presidencia Imperial*, México 1998, Ed. Tus Quest
- MARTÍNEZ, Cabañas, Gustavo; *La Administración Estatal y Municipal de México*; México, 1992: Ed. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- MEJÍA, Lira, comp.; *Problemática y Desarrollo Municipal*; México D.F. 1994; Ed. Plaza y Valdes,
- OLMEDO, Raúl; *El Poder Comunitario en Tlaxcala*, México 1999, Ed. Comuna
-----; *El Cuarto Orden de Estado y Gobierno: La Comunidad*; México 1999; Ed. Comuna.
- ; *La Crisis*; México 1998; Ed. Comuna.

PETIT-DUTAILLIS, Charles Edmond; *Los Municipios Franceses; Caracteres y Evolución desde los Orígenes hasta el Siglo XVIII*; México, 1959; ed. Uthea.

Quintana, Carlos; *Derecho Municipal*; México 2002; ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas

QUIROGA, Leos, Gustavo; *Organización y Métodos en la Administración Pública*; México 1986, Ed. Trillas

SCHTEINGART Martha y D'ANDREA Luciano comps.; *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*; México 1996; Ed. Colegio de México.

SHAFRITZ, Jay, *Clásicos de Administración Pública*, México 2000, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

TENA Felipe, *Derecho Constitucional Comparado*, México 1989, Ed. Porrúa

UVALLE Berrones, Ricardo; *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad*; Toluca Méx 1997.; Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

ARTICULOS

ÁVALOS, Guzmán Arturo Mario; *La Administración Pública Municipal*; ; en www.universidadabierta.edu.mx

BARCENAS, César Marcel; *Origen y Funcionamiento del Ramo 33*; INAFED 2002, en www.inafed.gob.mx

CABRERO, Enrique, los Viejos y los Nuevos Problemas de la Administración Municipal, en www.municipio.org 1999

CASTAÑEDA Porfirio, *La Descentralización y la Planeación del Desarrollo Local en México*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 16 (Feb. 2000). Caracas.

DECLARATORIA a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria 2004; en www.conago.org.mx

DEL CASTILLO RODOLFO, *La Modernización Administrativa y Los Servicios Públicos Municipales*, en www.municipio.org 1999

FENAMM; *Evolución de la Hacienda Municipal en México*; Enero de 2003; en www.fenamm.org.mx

FERRARI, Saavedra Alfredo; *El Municipio y su Autonomía Hacendaria*; SUA; en www.universidadabierta.edu.mx

GADSDEN, Carrasco Carlos; *Federalismo y Municipalismo en México: hacia una coherente arquitectura de gobierno*; INAFED, 2002; en www.inafed.gob.mx

GIL, Gerardo, *EL Federalismo y la Coordinación Fiscal en México.*; En www.iglom.iteso.mx

GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA; *Medidas para Reducir la Evasión y Elusión Fiscales*; Abril de 2004; en www.fenammm.org.mx

GÓMEZ, Vicente; *La Gestión de Personal y la Nueva Gestión Pública*;

HERNÁNDEZ; Fausto; *Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000*; México; En www.iglom.iteso.mx

LÓPEZ, Gabriel; *Servicio Profesional de Carrera y Certificación de Competencias*; PROSPECTIVA, Núm. 23, *Nueva Gestión Pública y Servicio*, Marzo de 2003.

MARTÍNEZ, Pedro, *El Fortalecimiento del Municipio Como Institución Receptora de la Descentralización en Gestión y Estrategia*; UAM-A 1999
 -----; *EL Fortalecimiento del Municipio como Institución Receptora de la Descentralización*; en *Gestión y Estrategia* / no. 14 / julio-diciembre, 1998/ UAM-A
 -----; "Federalismo Y Gobierno Local", en *Gestión y Estrategia*; UAM-A 1997
 -----; El Municipio: "Descentralización y Democracia "elementos para la (re)construcción del federalismo en México"; en *Gestión y Estrategia*; UAM-A 1997

MEJIA, Rodrigo; *Que es el Federalismo en Pocas Palabras? (un ensayo practico)* INAFED 2000; en www.inafed.gob.mx

MORALES; Jorge; "La Administración Pública Mexicana en transición"; en *PROSPECTIVA*, Núm. 23, *Nueva Gestión Pública y Servicio Social de Carrera*, Marzo de 2003

MORENO, Roberto; *El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública*; PROSPECTIVA, Núm. 23, *Nueva Gestión Pública y Servicio Social de Carrera*, Marzo de 2003

Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos; *Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*, México; Septiembre, 2004

REZA, Alberto; *El Papel del Municipio en el Nuevo Federalismo*; IGLOM-Guadalajara, Jal., 23 de septiembre de 1999. en www.iglom.iteso.mx

RODRÍGUEZ Katia; *La Descentralización del Gasto Social Destinado a la Construcción de Infraestructura Básica y su Repercusión en la Gestión Municipal en México*; Guadalajara, México; Septiembre de 1999

RUBIO, Valenzuela Manuel; *La Complejidad de las Finanzas Públicas en México. Un Análisis Teórico y Empírico de la Problemática Nacional*. SUA en www.universidadabierta.edu.mx

SOTELO, Abraham, *e-Gobierno: una estrategia para la innovación gubernamental*, en www.inegi.gob.mx

VALLARTA, Guillermo, *El Municipio en México*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19 (Feb. 2001). Caracas.

ZARZOSA ; José Antonio; *El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*; 23 de septiembre de 1999. En www.iglom.iteso.mx

OTRAS FUENTES

www.inafed.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.clad.org

www.e-mexico.gob.mx

www.municipio.org

www.a-regional.com

www.fenamm.org.mx

www.conago.org.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Agenda "Desde lo Local" CD

PROSPECTIVA, Núm. 23, *Nueva Gestión Pública y Servicio Social de Carrera*, Marzo de 2003