



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

BASES PARA LA CAPACITACION ADMINISTRATIVA
MUNICIPAL EN MEXICO
LINEAMIENTOS DE UN PROGRAMA TIPO
EL CASO DEL ESTADO DE YUCATAN

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

ESPECIALIDAD: ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

JOSE SAUL ECHAZARRETA CEBALLOS



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

BASES PARA LA CAPACITACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL
EN MEXICO

LINEAMIENTOS DE UN PROGRAMA TIPO
- EL CASO DEL ESTADO DE YUCATAN -

INDICE

	PAG.
PROLOGO	1
PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO Y EN EL ESTADO DE YUCATAN.	3
1. ANTECEDENTES.	4
1.1 LA IDEA DE AUTARQUIA	5
1.2 LA IDEA DE DESCENTRALIZACION	8
1.3 ORIGENES Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO	13
1.4 FUNCIONES DEL MUNICIPIO MEXICANO	20
1.5 HACIA LA CONCEPCION DEL MUNICIPIO MEXICANO - MODERNO.	23
2. SITUACION DEL MUNICIPIO MEXICANO EN NUESTROS DIAS	25
2.1 BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO	25
2.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	30
2.3 PROBLEMAS PRINCIPALES DE LOS MUNICIPIOS	35
2.3.1 FINANCIAMIENTO	35
2.3.2 SISTEMA URBANO NACIONAL: DEFICIENCIA - Y COSTO DE LOS SERVICIOS.	42

3.	ANTECEDENTES HISTORICOS Y REGIMEN ACTUAL DEL MUNICIPIO LIBRE EN YUCATAN.	47
3.1	CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE YUCATAN	47
3.2	LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO - DE YUCATAN.	53
3.3	DECRETOS DE PRESUPUESTO, INGRESOS Y ARANCEL DE ARBITRIOS DE LOS MUNICIPIOS YUCATECOS.	54
4.	PANORAMA, SOCIOECONOMICO Y PERSPECTIVAS DEL ESTADO DE YUCATAN.	58
4.1	LA ECONOMIA.	58
4.2	EL BIENESTAR SOCIAL.	67
4.3	EXCESO DE MUNICIPIOS.	73
4.4	LA CAPACITACION ADMINISTRATIVA COMO FACTOR- DE DESARROLLO.	79

SEGUNDA PARTE: LINEAMIENTOS DE UN PROGRAMA TIPO DE -
CAPACITACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.
EL CASO DEL ESTADO DE YUCATAN.

	PAG.
1. GENERALIDADES	84
1.1 CAPACITACION COMO SISTEMA	84
1.2 NECESIDAD DE CAPACITAR AL SERVIDOR PUBLICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	91
1.3 ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION BUROCRATICA.	95
1.4 EXPERIENCIAS DE CAPACITACION MUNICIPAL.	101
1.4.1. INICIATIVA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES	101
1.4.2. PARTICIPACION FEDERAL.	104
1.4.3. ORGANIZACIONES POLITICAS	113
2. ORGANO COORDINADOR DEL PROGRAMA PERMANENTE DE CAPA CITACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.	116
2.1 FUNCION Y ESTRUCTURA ORGANICA	117
2.2 RECURSOS	121
2.3 AMBITO DE COMPETENCIA	122
3. ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO DEL PERSONAL MUNICIPAL	125
3.1 CONCEPTOS	127
3.2 ANALISIS DE LOS CAPACITANDOS	134

3.2.1.	ESTABLECIMIENTO DE LOS INDICADORES	134
3.2.2.	ACTITUD Y APTITUD	136
3.2.3.	ANALISIS DE LAS CARACTERISTICAS	140
4.	DISEÑO Y PRESUPUESTO DE LOS PROGRAMAS PARTICULARES DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.	146
4.1	CONCEPTOS	146
4.2	PRESENTACION GENERAL	147
4.3	GUIA PARA EL DISEÑO DEL PROGRAMA	148
4.4	RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO Y FORMATOS.	153
5.	MODELOS DE CAPACITACION PROPUESTOS	161
5.1	MODELO UNITARIO	161
5.1.1.	ORGANIZACION	162
5.1.2.	FUNCIONAMIENTO	163
5.2	MODELOS COMPARTIDOS	163
5.2.1.	ELEMENTOS COMUNES	166
5.2.2.	SISTEMA ROTATIVO	168
5.2.3.	SISTEMA SEDENTARIO	168
5.2.4.	SISTEMA MIXTO	169
5.2.4.1.	ESTRUCTURA	170

5.3	IDEAS PARA EL CONTENIDO BASICO DE LOS CURSOS EN EL MUNICIPIO DE MERIDA.	175
5.3.1.	NIVEL INTRODUCTORIO	176
5.3.2.	NIVEL MUNICIPAL MINIMO	177
5.3.3.	NIVEL TECNICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL	177
6.	PROYECCIONES A NIVEL NACIONAL DE LA METODOLOGIA - PROPUESTA.	178
6.1.	VIABILIDAD.	178
6.1.1.	CONSIDERACIONES POLITICAS	178
6.1.2.	FACTOR ECONOMICO	178
6.1.3.	ELEMENTOS SOCIALES	179
6.1.4.	AMBITO GEOGRAFICO	180
6.2.	HACIA LAS AGRUPACIONES MUNICIPALES	181
6.2.1.	CONTEXTO HISTORICO	181
6.2.2.	PROMOCION DE POLOS DE DESARROLLO	182
6.2.3.	ALTERNATIVAS A LA PULVERIZACION MUNICIPAL	185
	PALABRAS FINALES	188
	BIBLIOGRAFIA	191

PROLOGO

Capacitar; pareciera que en los últimos regímenes de gobierno, ha sido una de las obsesiones de la Administración Federal.

Pero antes de pasar a los aspectos metodológicos, de definir estrategias y todo el aparato operacional de la capacitación; debemos formular una pregunta fundamental; ¿para qué?.- ¿Acaso se desea realmente promover el desarrollo integral del Municipio para que armonice con las zonas de concentración económica? ¿Quiere la Administración Federal dejar de jugar el papel centralizador y paternalista con los Estados y Municipios o unicamente perfeccionar el sistema de dominación política a través de la recuperación de la credibilidad en las instituciones públicas, en este caso, mediante el fortalecimiento del Municipio, ya que ésto le permitiría cumplir mejor su función de prestación de servicios?.

El para que, no podrá ser contestado refiriendose únicamente a uno sólo de los supuestos anteriores; quizá lo más probable es que se hayan conjugado varios de ellos para motivar esta preocupación que ha derivado en acciones a nivel Federal y Estatal para empezar a cambiar la fisonomía municipal, sinónimo de miseria y atraso en todos los órdenes.

Es pues, el presente trabajo, un intento de dar coherencia a estas acciones mediante un programa tipo, en este caso para el Estado de Yucatán, que proporcione los elementos para facilitar la tarea, nada fácil, de organizar verdaderos sistemas de capacitación administrativa municipal, considerando el marco legal y económico de este orden de gobierno, y también para sembrar la inquietud de revisar, en muchos casos, las diversas divisiones políticas de las entidades Federativas para realizar en su caso, las no imposibles propuestas de modificación, tanto en este aspecto, como en los de tipo fiscal, de organización económica, etc.

Todas estas acciones, si se instrumentan y cumplen cabalmente, darán al municipio su verdadera dimensión de autonomía, como lo indica el artículo 115 constitucional. Será entonces que, el primer nivel de gobierno, importante siempre, pero más en nuestros días, en que el sistema político y económico del país necesita afianzarse en sus bases y reafirmar la unidad nacional para enfrentar los problemas de la convivencia internacional, se encontrará preparado para cumplir su papel histórico con eficiencia y conciencia plena de su actuación como elemento primordial de un verdadero sistema democrático de Gobierno.

PRIMERA PARTE
ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO
Y EN EL ESTADO DE YUCATAN

Aunque no es el objetivo fundamental del presente trabajo hacer un análisis exhaustivo de la génesis y desarrollo -- del municipio a través de la historia, si quedan asentados los principales conceptos que se tratarán a lo largo del estudio.

La revisión, aunque sucinta, de los antecedentes municipales, evitará cometer errores, al plantear cualquier alternativa de su organización. De igual manera, la instrumentación de un programa de capacitación requiere precisar el ámbito en que se va a desarrollar. También es necesario conocer en qué - y a quiénes vamos a capacitar, bajo qué términos y en qué condi ciones socio-económicas, políticas y jurídicas.

Para decirlo de una vez; para qué va a servir la capacitación, acaso sólo para reforzar una estructura de gobierno, - o pensando en el eficientismo únicamente. Al respecto, para di lucidar este planteamiento será necesario que además de estos - factores, se tomen en cuenta los beneficios que pueda recibir - la población. En este caso se acepta, en principio, el actual - criterio de división política de los Estados de la Federación, - municipalidades, que en los últimos tiempos ha sido cuestionado

con el argumento irrefutable de que no pueden ser libres cabalmente sino cuentan con una hacienda autosuficiente, cosa harto-difícil en muchos casos por el excesivo número de municipios pequeños y sin recursos.

Al seguir el tránsito y vicisitudes del municipio en México se ve que su estado actual es el resultado del fortalecimiento de la federación, en momentos en que el equilibrio político y económico se vió seriamente amenazado. Baste recordar las invasiones francesa y norteamericana; sumado a ello las vueltas internas y por último la Revolución de 1910, aunque como producto de ella, la Constitución de 1917, rescata en el papel al municipio y le confiere el atributo de "libre", la realidad política y económica del país todavía no iba a permitir su cabal vigencia.

México necesitaba consolidar su gobierno federal, su economía; ingresar al concierto internacional como nación moderna, tener sus primeros esbozos de planes de desarrollo, invertir en grandes obras de infraestructura, etc. Es así como la pesada carga cayó sobre los Estados y aún más sobre los municipios. Todo esto lo explica, pero no lo justifica.

1. ANTECEDENTES

Determinar la esencia, el por qué y el para qué del mu

nicipio, requiere de un bosquejo histórico de su desarrollo. - Las instituciones públicas, especialmente aquellas que tienen arraigo en el sistema político, no son producto de una decisión legislativa arbitraria o de una resolución casual del Ejecutivo; son resultado de un proceso histórico, y es el análisis de éste, el que puede proporcionar la idea exacta y la razón de ser del asunto de interés, en este caso el municipio.

Por ello, daremos en primer término una idea general del concepto de municipio, basándonos en forma breve en el desarrollo que ha tenido en México, para finalmente, determinar las pretensiones y el significado actual y a futuro del municipio.

1.1 LA IDEA DE AUTARQUIA

Acuñado por los romanos, en tiempo del Imperio, el término municipio fue utilizado para identificar a las ciudades importantes y libres que, a pesar de gobernarse con leyes propias, sus vecinos podían obtener los privilegios y derechos de la ciudad de Roma. *Munus-carga* y *civitas-ciudad*, son las raíces del término, y en ellas encontramos su primera explicación. Es en un primer sentido la administración de los servicios públicos indispensables de un conglomerado que presente características de centro comercial, religioso y político.

Los romanos influenciados por el sistema de ciudades -

autónomas de los griegos, permitieron que los territorios tomados por el Imperio, siguiesen gobernándose con sus propias leyes, limitándose a exigirles un tributo y hombres para integrar su ejército. Servía entonces a su propósito que era no encargarse directamente de la administración, y si tener un grupo responsable, en este sentido, el municipio es una figura de dominación, de periferia de la metrópoli.

España, región influenciada por este sistema de dominación, conservó sus municipalidades a pesar de la hegemonía musulmana. Durante la reconquista -larga batalla de siete siglos- el sistema municipal "fue favorecido con numerosos privilegios- como estímulo para las empresas bélicas, y además, como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza" (1). La importancia dada al municipio fue tal, que dependía directamente del Rey, con su legislación propia que lo ponía en igualdad de circunstancias con el monarca (2). Sin embargo, una vez consolidada, la Corona desconoció los derechos de los municipios, y aliándose con la nobleza sofocó en Villalar una rebelión de los comuneros contra el absolutismo de Carlos V. "El episodio de Villalar representa por ende en la historia de España, el ocaso

-
- (1) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", - México. Editorial Porrúa Hnos., 4a. edición, 1974. p. 152.
- (2) López Portillo, José, "Génesis y Teoría General del Estado Moderno". México. Editorial Porrúa Hnos. 2a. edición, 1976, p. 140.

de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía ab
soluta" (3).

De estos sucesos históricos podemos desprender una de las concepciones de municipio: la de autarquía, o más bien, autonomía de gobierno de las ciudades. Se comprende la razón de esta acepción, si recordamos que en aquella época el poder central (aún no existía la categoría de Estado-Nación) no tenía la función de promover el desarrollo económico, sino que era una relación donde se le rendía obediencia y tributo al rey a cambio de una relativa protección contra algunos agentes externos; asimismo aún perduraba, en alguna medida, la idea de que el monarca detentaba el poder terrenal por mandato divino; en consecuencia, no intervenía normalmente en los asuntos internos de las ciudades, éstas resolvían sus problemas y sólo en casos extremos recurrían al rey.

Cómo entender este doble significado: autonomía de gobierno y dominación? sobre todo en la actualidad, cuando acaso no en la mayoría de las veces el cuerpo político de los municipios se preocupa por servir jerárquicamente a sus superiores políticos, para recibir recíprocamente su protección, antes de dedicarse a la solución de fondo de los problemas de sus gobernados?.

(3) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 152.

1.2 IDEA DE DESCENTRALIZACION

Esta forma de conceptualizar el municipio se contrapone a lo anterior, pues mientras que las formas que se desprenden del concepto de autarquía, parten de la idea de una entidad socio-política con determinado grado de integración; la de descentralización por región conlleva una decisión de las autoridades superiores, destinada a hacer más efectiva, o simplemente efectiva, la labor administrativa -aquí no se discute el sentido de dominación-. Gabino Fraga dice al respecto: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa..." y "significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos" (4). Asimismo se considera una satisfacción a las aspiraciones de elegir su propio gobierno (5), en este sentido puede decirse que existe una descentralización política.

Al hablar de descentralización por región, se le asigna al municipio la tarea de proveer a la población de servicios básicos: agua potable y alcantarillado, drenaje, mercados, rastrojos, etc. (6), los que no existen son los elementos suficien-

(4) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", México. Editorial Porrúa Hnos., 3a. edición, 1973, p. 204.

(5) Ibid.

(6) Tomamos como servicios básicos a los citados, con base en la conceptualización que realizó el Fondo Fiduciario de Fomento Municipal, de Banobras. Si bien no se aclara con qué criterios se determinó cuales son los "servicios básicos", en la práctica se ha aceptado tácitamente los que hemos mencionado.

tes, como se verá más adelante. Uno de los beneficios teóricos de la municipalización de los servicios de interés público, es que por medio de ella la comunidad recibe, en forma directa, la utilidad por la explotación de dichos servicios. Sin embargo, en la práctica en vez de recibir estas utilidades, la comunidad carga con los déficit que ocasiona la mala administración, incluyendo la corrupción en la instalación y operación de esos -- servicios por parte del gobierno municipal (7). En esto se apoyan quienes opinan que la explotación de los servicios públicos debe ser otorgada a empresas privadas. La verdad es que ceder utilidades a la iniciativa privada es deteriorar aún más la economía de la población, aunque de cualquier forma actualmente no se reciba ningún producto. Es mejor pensar en enseñar a los gobiernos municipales a administrar correctamente los servicios de bienestar social, lo cual se puede lograr con base en la capacitación, lo que permitirá, en un nuevo planteamiento de las funciones municipales, la participación en los servicios otorgados por el Estado o la Federación y que se inscriban en su territorio y área de competencia, no como simples observadores y objetos de, sino copartícipes efectivos.

Estas dos concepciones apuntadas sobre el municipio, no permiten dilucidar el problema; si se atiende al criterio de

(7) Fraga Gabino, op. cit. p. 210.

verlo como una formación natural o como la creación expresa por un ordenamiento jurídico; no se dirime cuál de ellas es más válida, incluso la Constitución Política de México, en su artículo 115, otorga a las Entidades Federativas el derecho de darse su división municipal; sin embargo, esta disposición no plantea los lineamientos o criterios para efectuar tal división.

A este respecto, en México la determinación ha sido -- sujeta a un sin número de factores; políticos, geográficos, religiosos, etnográficos y en el menor de los casos, económicos. -- Mientras que en algunos Estados como Yucatán se respetó a las comunidades ya integradas y resultaron 107 municipios; en Campeche, el criterio se orientó a la administración de zonas económicas bien delimitadas y en este caso son sólo siete el número de sus municipios.

Sea cual fuere el resultado de la querrela, en México se ha visto al municipio como una forma velada de dominación bajo el manto de una pseudoforma de prestación de servicios. Desde un punto de vista histórico, la razón de ser del municipio - en la actualidad y de lo que de él se espere deberá atender cada vez más a su capacidad para satisfacer sus necesidades, tanto de organización social como económicas.

La revisión del papel del municipio en el desarrollo del país, lleva a que cada día se le confieran más atribuciones

a las autoridades municipales relativas a la satisfacción de necesidades públicas. Servicios como agua potable, desarrollo urbano en general, y otros, han sido trasladados al ámbito esta--tal y municipal (8).

Lo que sucede es que las autoridades federales han comprendido que la participación del municipio en el juego económico va más allá de la simple instalación de tubería o pavimentación de calles.

Con base en ésto, se le ha asignado al municipio, a través de diversas disposiciones legislativas y administrativas, - la tarea de promover el desarrollo, y especialmente el desarrollo urbano. La tasa de crecimiento urbano actual es de 4.7% -- cifra muy superior a la de incremento demográfico, que se ha reducido al 2.9%. En 1982, se calcula que 38.7 millones de personas viven en áreas urbanas, y que en el año 2,000 el 80% de la población del país residirá en ciudades con más de 50,000 habi-

(8) Pichardo Pagaza, Ignacio, "Futuro de la Administración -- Pública Estatal y Municipal", México, Fondo de Cultura -- Económica, 1a. Edición, 1977, p. 25.

tantes, si persiste la tendencia actual (9). Esto, además de ser impresionante, es motivo de alarma, dada la incapacidad demostrada hasta ahora por la mayoría de las autoridades urbanas para resolver los problemas relativos a la administración de las ciudades. Y, por otra parte, como se plantea reiterativamente, la única forma de evitar la macrocefalia urbana, es creando en las ciudades medias y en las áreas rurales, los satisfactores que la población legítimamente reclama y busca en las grandes ciudades, es decir; empleo, mejores condiciones de vida, etc.

Por todo lo anterior, pensamos que sigue siendo válido en gran medida expresa que "la penuria municipal ha llevado a la federación a ocuparse hasta de los servicios primarios de

(9) Cifras contenidas en el documento inédito de la SHAOP, titulado Presentación del Sector Asentamientos Humanos, La determinación de qué es lo urbano, ha provocado inabundantes polémicas en todas partes del globo. Estamos de acuerdo con Edwin Mills, autor de "Economía Urbana", en que el término "urbano" es algo muy subjetivo; debemos asentar, por otra parte, que el concepto "ciudad" es de connotación político-administrativo. Bien, para fines del presente estudio y tratando de hacer una aportación a la eterna discusión sobre el término, daremos tres indicadores básicos para determinar cuando un área es urbana; un mínimo de población de 25,000 habitantes; que no menos del 50% de la Población Económicamente Activa esté dedicada a actividades no agrícolas y que las principales vías de la población estén pavimentadas. (Estos indicadores se tomaron de autores como el citado Edwin Mills; Luis Unikel: "El Desarrollo Urbano en México"; Paul Singer; "Economía Política de la Urbanización", y algunos documentos internos de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos). 1977. p. 5.

las municipalidades, y los municipios se han convertido políticamente en entidades dependientes del gobierno estatal y federal, quedando roto por todas partes el modelo clásico de un gobierno local". (10)

1.3 ORIGENES Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Enmarcado en este orden de ideas, nos abocamos ahora a exponer algunos apuntamientos sobre los orígenes y la evolución del municipio en nuestro país; al respecto Ignacio Burgoa afirma que los calpullis "eran entidades socio-económicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades" (11).

Pero si entendemos al municipio como una entidad comunal, autónoma, con un gobierno propio, destinado a satisfacer los intereses de la población, no podemos decir que en México tenga su origen en el "calpullis" azteca. Aun más, la figura municipal mexicana tampoco será copia de la española aunque en lo formal lo parezca; asumirá matices necesarios como en toda fusión o imposición de culturas; tal como ocurrió en el brutal

(10) González Casanova, Pablo, "La Democracia en México", México, Editorial Era 3a. edición. 19, P. 43.

(11) Burgoa Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", México. editorial Porrúa Hnos. 3a. edición, 1979, P. 946.

choque del mundo indígena americano y el afán de conquista europeo.

Vemos que esta formación prehispánica adolece del elemento político que define al municipio español que se establece en México. Recuérdese que Hernán Cortés funda la Villa Rica de la Vera Cruz, para justificar así las atribuciones que se había tomado, y si existía la estructura organizativa del calpullí, - no se puede decir como afirma Moisés Ochoa Campos que el calpullí es un municipio de carácter agrario (12); lo único que sucede es que tanto el calpullí como el municipio comparten algunas características como la de ser ambos, asentamientos humanos; -- por otra parte el carácter urbano o rural depende del grado de desarrollo que se tenga.

Así, existen municipios en las áreas rurales que cuentan con sus zonas de producción contiguas a los poblados, mientras que las ciudades encuentran en ellas mismas los sectores secundario y terciario de la economía, que generan empleos para su población. Esto no quiere decir, que en un municipio se encuentren o deben encontrarse todos los medios de subsistencia de todos sus habitantes, sino que es una entidad política, económica y social tendiente a la satisfacción de las necesidades-

(12) Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", México. Editorial Porrúa Hnos. 2a. edición, 1975. p. 32.

de sus habitantes; esto es fundamental para entender la función del municipio moderno, dado el carácter espacial que tiene hoy en día las tareas de Planeación (13).

Durante la colonia, debido a una disposición de Carlos V pareció respetarse a las comunidades indígenas, pero es bien sabido de los aniquilamientos para consolidar la subyugación, las movilizaciones de nativos a regiones productivas y la muerte de miles por los trabajos forzados, eufemísticamente llamadas "encomiendas" (14). De tal suerte, sí coexistieron, como afirma Ignacio Buroga, los municipios indígenas y peninsulares, pero los primeros, bajo una estructura clasista y de dominación.

De este breve análisis destaca que la idea española del municipio, recogida de la tradición grecolatina, lo identificaba con un área urbana o semiurbana. Por otra parte, los asentamientos autóctonos, se refieren a la comunidad junto con sus tierras de cultivo, sin llegar a ser una formación social con un grado de desarrollo tal que comprendiera el término ciu-

(13) La creación de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, dentro de la SAHOP, es la más contundente muestra de la importancia que el actual Gobierno Federal presta a la planificación o planeación espacial, que se aparejan con la dimensión temporal que tiene la economía.

(14) Buroga Ignacio, op. cit. p. 975

dad.

En el México actual subsiste la estructura de un municipio urbano y otro rural, con una relación de dominio. Así, existe el municipio de carácter grupal, sin recursos, junto al municipio donde residen la élite dominante, rico y con un grado de captación de recursos abismalmente mayor. Sobre la economía de los municipios mexicanos se abunda en el capítulo segundo de esta primera parte.

La creación de jefaturas políticas durante el régimen porfirista propició el caciquismo, la tiranía y el despotismo. Los jefes políticos se coludieron con los terratenientes y, con un poder excesivo, detentaron el poder nominal en favor de los adinerados. "...la reinstalación definitiva del municipio libre en México obedeció a una actitud combativa, tenaz e irreversible de los revolucionarios para liquidar las llamadas jefaturas políticas, que acumularon tanto odio hasta provocar la violencia" (15).

La inestabilidad del México independiente durante el siglo XIX obstaculizó que la idea del municipio, se sentara - -

(15) Loret de Mola Rafael, "Problemática del Municipio sin Recursos", Facultad de Derecho, UNAM, Tesis Profesional, -- 1977, p. 11.

constitucionalmente con bases firmes. Recordemos que en este período se gesta propiamente la nación mexicana en cuanto a constituir un sistema de gobierno se refiere y también que en esas precarias circunstancias se enfrentaron las invasiones norteamericana y francesa de 1819 y 1861 respectivamente.

Es también a fines de siglo que Porfirio Díaz va borrando todo vestigio de libertad municipal y es hasta la terminación del movimiento armado de la Revolución en 1910 cuando se pensó seriamente en él como entidad libre; pero la premura con que el constituyente de 1917, discutió y fijó el futuro del municipio, no aseguró su adecuada estructura económica y dio lugar a que se mantuviera injusta disparidad, a la vez que dejó en la simple teoría la libertad municipal (16).

El artículo 115 Constitucional, que suplía al 109 de la Constitución del 57, venía a ser la respuesta que esperaban los combatientes de la Revolución. El diputado Lizardi acuñó la frase que poéticamente refleja el deseo de los mexicanos de 1917; "El municipio libre como base del pueblo libre".

Largos y acalorados fueron los debates de los diputados en Querétaro, sobre todo en lo referente a la fracción II -

(16) Tena Ramírez Felipe, op. cit. p. 152

del 115, donde se menciona la forma de captación de recursos - de los Estados y el Municipio. Fueron dos las posiciones que se discutieron: aquella donde se hacía al Gobierno Estatal partícipe de los ingresos municipales, de tal manera que los municipios cederían una parte de su captación y la contraria, donde el Estado cedería al Municipio una porción de sus ingresos. Vibrantes y sesudos fueron los discursos pronunciados por diecisiete oradores en las sesiones destinadas a ésta fracción (24, 25, 30 y 31 de enero); en la primera postura destacó Heriberto-Jara, y en la segunda Rafael Martínez Escobar, quienes se distinguieron por la coherencia y sensatez en sus argumentos (17).

Todos los diputados estuvieron de acuerdo en que la libertad del Municipio era una de las principales y más justas de mandas de la Revolución; todos coincidían en que para que existiera libertad política debía haber libertad económica. Pero no se pusieron de acuerdo en la forma, en los detalles, en la manera de reglamentar en lo económico la libertad municipal - - (18). En la madrugada del 31 de enero, el diputado Ugarte propuso una tibia solución que los diputados, agobiados, tras largas horas de discusiones, aprobaron por 88 votos contra 62. - - (19). Se sometió la autonomía municipal a la voluntad de las -

(17) Ochoa Campos Moisés, op. cit. pp. 320-326.

(18) Idem, p. 343.

(19) Tena Ramírez Felipe, op. cit. p. 158.

legislaturas locales, que como sabemos generalmente aprueban toda iniciativa del Ejecutivo Estatal encarnado en el Gobernador. Se olvidaron, como afirma Tena Ramírez, de la propuesta de los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, donde se clasificaba los ingresos que debían corresponder a los municipios (20).

Se dejó pasar la disposición más viable para robustecer la libertad municipal, dejando incolume la injusta desigualdad que hasta hoy prevalece, cuando el debate debió ser propuesto para llegar a la solución adecuada. La historia nos enseña, sin embargo, que el futuro de los pueblos a veces también se escribe con el cerebro dormido.

Este es un ejemplo también de que el conocimiento de la historia es indispensable cuando se proyecta y norma el desarrollo de las sociedades. En este caso se aprecia como constante histórica los preceptos constitucionales de 1857 sobre la concepción municipal y su contenido.

Al municipio, que una vez más surgía como abanderado de la libertad (21), se le dotó de autonomía formal, pero no se reglamentó sobre su ejercicio (22). Se atomizó su poder de ac-

(20) Ibid.

(21) Idem., p. 159.

(22) Ochoa Campos Moisés, op. cit. p. 345.

ción al permitir que se crearan entidades municipales pequeñas, pobres y sin recursos de cualquier naturaleza. Una vez más se cayó en la irresponsabilidad legislativa, en la improvisación, en el paliativo que aminora la intensidad de los conflictos sociales.

1.4 FUNCIONES DEL MUNICIPIO MEXICANO

Como asentamos anteriormente, el origen histórico del municipio mexicano le da caracteres de unidad política; sin embargo, conforme el Estado ha ido tomando atribuciones en lo referente al desarrollo económico, se le ha asignado la función de proveer de servicios a su población. Asimismo, disposiciones legales recientes como la Ley de Asentamientos Humanos y algunos decretos sobre conurbación, le han asignado al municipio un importante papel en la planeación del desarrollo urbano y regional.

Podemos decir que son dos las funciones principales -- del municipio en México.

a) Descentralizar el poder político, de tal manera que, a la vez que se obtenga un mayor control en este sentido, se satisfagan teóricamente las aspiraciones democráticas de la población. Por otra parte, se permite una mayor movilidad política, en cuanto que los ciudadanos no ven tan difícil ocupar un pues-

to en el gobierno municipal como aspirar a un cargo estatal o federal. Y en efecto, el número de personas que han ocupado un puesto municipal es mayor que en cualquier otro nivel de gobierno.

Desde el punto de vista objetivo formal de los constituyentes del 17 de abatir el caciquismo a través de la creación de municipios, podemos decir que ha resultado parcialmente inútil. Donde la situación se presente para el caciquismo, éstos existen y manipulan a las autoridades municipales en la medida de su antojo.

La implantación del régimen municipal no ha sido un factor decisivo para el abatimiento de ese problema; han prestado mayor ayuda las vías de comunicación, los programas educativos y de producción, etc.

b) Dar mayor eficacia a las tareas de satisfacción de las necesidades públicas. Es decir, el objetivo propio de la descentralización por región, la cual es una función dimanada de las necesidades en materia de servicios públicos, que cada día demanda la población con mayor insistencia.

Para el cabal desempeño de esta función, el municipio debe elegir y estructurar su gobierno, dándole facultades para la explotación de los servicios públicos. Asimismo, las leyes-

citadas con anterioridad prescriben la participación del municipio en la planeación del desarrollo urbano y regional, otorgándole además el deber de llevar a cabo los planes municipales de desarrollo urbano, acción a la que la SAHOP contribuye con programas de asesoría, diseñados centralizadamente. De cualquier manera es difícil pensar que la mayoría de los presidentes municipales, quienes aún no tienen suficientemente claros los conceptos sobre planeación, puedan intervenir con eficacia en un proceso de tal importancia.

Por otra parte, como señala Gabino Fraga, los funcionarios municipales son reclutados en el ambiente político, lo que ocasiona una, aún más, acentuada impreparación para los asuntos administrativos; en vez de que se elija a la gente más preparada de la comunidad; en el caso de los municipios rurales generalmente se escogen a líderes campesinos, cuyo conocimiento e interés por los aspectos administrativos es prácticamente nulo (23).

Realmente sería temerario proponer, como Platón y a este nivel, que los filósofos fueran gobernantes y los gobernantes filósofos, sin embargo puede hacerse una inmensa y positiva labor en los funcionarios y empleados municipales a través de -

(23) Fraga Gabino, op. cit. p. 205.

la capacitación, en que con elementos accesibles y prácticos se les instruya sobre la mejor forma de llevar a cabo sus labores - no sólo parcialmente como es el caso de la SAHOP, sino concebidas las acciones en un verdadero programa estructurado a nivel global de necesidades de desarrollo. Esta tarea debe enfocarse a los municipios rurales como a los urbanos, pues desgraciadamente, el hecho de estar inserto en una ciudad no garantiza a nadie el pleno conocimiento administrativo.

De las reflexiones anteriores se desprende que el municipio, además de proveer los servicios públicos tradicionales, tiene como función general promover el desarrollo integral, sin discutir si tuvo su origen en la formación natural o en una decisión autoritaria del Estado.

1.5 HACIA LA CONCEPCION DEL MUNICIPIO MEXICANO MODERNO

Después de considerar diversas definiciones de connotados autores como Fernando Albi y Moisés Ochoa Campos entre - - otros, (24), pueden aportarse elementos que nos aproximan a una definición del municipio moderno; o lo que pensamos que debiera ser en todo México.

(24) Coria Alejandro, FCPS, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis Profesional 1976. p. 47

ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

La población: con las características de agrupamiento voluntario cuyos lazos de unión pueden ser motivados por diferentes razones, p.e. parentesco o relación económica.

El territorio; circunscripción espacial en que se asienta la población, definido legalmente para evitar fricciones de límites con otros asentamientos. En los criterios de extensión prevalecerán la potencialidad económica y el tamaño total del Estado.

Personalidad jurídico-política. Ente político, en cuanto a que representa la opinión de un conglomerado humano que indirectamente posee resolución política. Ente jurídico porque su organización social se basa en ordenamientos sancionados local y nacionalmente.

Funciones: Prestación de servicios públicos, promoción del desarrollo y organización de la participación social y política de su población.

Creemos que cualquier intento de definición del municipio deberá contener los elementos enunciados para satisfacer las necesidades actuales en que se vive una corriente renovadora en el ámbito municipal.

2. SITUACION DEL MUNICIPIO MEXICANO EN NUESTROS DIAS.

2.1. BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO.

Aunque en todas las Constituciones Mexicanas se ha contemplado la existencia del régimen municipal, es hasta 1917, como vimos, cuando se asienta y se le reconoce el carácter de libre y autónomo.

La libertad municipal fue una de las principales banderas de la revolución, especialmente del movimiento constitucionalista que jefaturó Venustiano Carranza, incansable defensor de la autonomía municipal, al decir de Ochoa Campos. Así, al promulgar el decreto de "Adiciones al Plan de Guadalupe" (cinco de los proyectos de ley se referían a asuntos municipales), buscaba, entre otras cosas, "el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de las prácticas democráticas" (1). Este decreto, promulgado en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, es el principal antecedente legal del Municipio Libre en México.

(1) "Adiciones al Plan de Guadalupe". Veracruz 12 de diciembre de 1914, Ediciones del P.R.I. 1975. p. 3.

El artículo 115 constitucional, en el cual se norma el régimen municipal, parte de lo expresado en el artículo 109 de la Constitución de 1857, de donde se tomó la idea de que los Estados han de adoptar el régimen republicano, representativo y popular, y que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados. Pero es preciso enfatizar que hasta 1917 se estableció el municipio libre como la base de esa división.

En la fracción I del 115 se consagra al municipio como una institución nítidamente democrática, en la cual se busca que sea el mismo pueblo, en forma directa y cercana, quien se de su propio gobierno. En este sentido, el municipio es la forma democrática más pura que posee el sistema mexicano, en cuanto que la población elige de manera popular y directa su propia administración; una administración más personal, más cercana; más palpable podría decirse, que los otros niveles de gobierno que también elige. La libertad municipal empieza en el derecho de las comunidades a gobernarse en forma autónoma y debe continuar con la libertad económica.

En 1933, con el fin de que la elección de alcaldes, regidores y síndicos de los ayuntamientos observara el principio de la no reelección, se añadió un segundo párrafo a la fracción I, que asegura la vigencia de uno de los principios por los que se lucharon en 1910.

Sin duda, uno de los más arduos debates del Constituyente del 17 fue el que se registró en torno de la fracción II del artículo 115, sobre lo que se abundó anteriormente, relativa a la hacienda municipal. En esencia y como quedó esclarecido se sustentaron dos posiciones: la que proponía facultar al Gobierno del Estado para determinar los ingresos que correspondrían al municipio; y la otra por el contrario que establecía - que el municipio prescribiría los tributos que le serían dados al gobierno estatal.

Las discusiones se prolongaron durante varios días, como se ha pormenorizado, hasta que en la sesión del 31 de enero, que había comenzado el día anterior, se votó en favor de una posición aparentemente intermedia, en la cual se estableció que serían las legislaturas locales quienes determinarían los ingresos que habían de corresponder a los municipios de su Estado.

Pero no se aclara cuáles son esas necesidades municipales, ni mucho menos hasta cuando quedarán satisfechas. Apegándonos estrictamente a lo escrito en la Carta Magna, se entenderían satisfechas las necesidades municipales cuando la población contara con los servicios básicos: mercados, rastros, agua potable y alcantarillado, salud pública, educación, obras de vialidad, tránsito y transporte, equipamiento urbano y otros. Y, dadas las condiciones urbanísticas actuales, no bastarían todos los impuestos federales, estatales y municipales para cubrir las nece

sidades de los centros de población. Desde este punto de vista, los congresos de los Estados no se han apegado a la Constitución Federal, pues destinan la mayor parte de los rubros de captación fiscal al Ejecutivo Local, sin importarles que lo cedido a los municipios en ninguna forma baste para atender las necesidades de cada uno de ellos.

El Constituyente de 1917 privó al municipio de una auténtica autonomía. A pesar de que todos los diputados estaban en favor del Municipio Libre, no encontraron la forma de asegurar el ejercicio de esa libertad.

Vale decir que el original artículo 115 en 1917, ha sido reformado en siete ocasiones que revisaremos brevemente. Las modificaciones de 1928, 1933, 1943, 1946, 1953 y 1977 fueron de orden político: representación popular para ocupar cargos de elección, voto femenino y la reciente modificación con motivo de la Reforma Política. El único cambio que se ubica fuera del contexto anterior, es el de 1976, originado por la Ley de Asentamientos Humanos; en esta ocasión se añadieron las fracciones IV y V.

Las adiciones de 1976 tuvieron dos intenciones fundamentales: reafirmar la facultad de Estados y Municipios para expedir leyes y reglamentos relativos al desarrollo urbano (no obligarlos a observar la Ley de Asentamientos Humanos como se -

dice en la exposición de motivos, pues eso sería sujetar la norma general a una ley específica, lo que es jurídicamente impropio) y establecer mecanismos de coordinación para atender problemas entre dos o más Municipios o Estados cuando exista continuidad geográfica de centros urbanos, fenómeno también conocido como conurbación.

Dada la condición demográfico-espacial del país, que - sufre un proceso de urbanización muy acelerado, las adiciones - fueron acertadas. En efecto, en 1917, alrededor del 80% de la - población estaba en el campo y 20% en las ciudades; en el año - 2,000 la situación será inversa, ya que se concentrará en las - áreas urbanas casi el 80% de los habitantes de México. Para resolver los problemas que eso implica, es necesario adecuar las - leyes para que permitan y promuevan el desarrollo urbano.

Ante esta panorámica de cambios al artículo 115 y retomando la argumentación de la carencia de recursos financieros - propios del municipio, tal parece, que más ha preocupado a los - legisladores el aspecto formal y político de los municipios, - que su existencia también como ente económico.

A continuación se analiza la mencionada Ley de Asentamientos Humanos por la trascendencia que debe representar al desarrollo municipal.

2.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La Ley General de Asentamientos Humanos es el instrumento legal fundamental -después de la Constitución- para planear el desarrollo urbano del país (2). Surge ante los profundos cambios que viene registrando el país en la distribución espacial de la población; México como se dijo anteriormente, se convierte a pasos acelerados en un país urbano.

Esta Ley tiene por objeto procurar la coordinación de los gobiernos federal, estatales y municipales en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Su objetivo general es mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, mediante un racional aprovechamiento de los recursos naturales, un desarrollo espacialmente equilibrado; un sistema urbano más armónico y ordenado; mayor participación de la comunidad en la resolución de los problemas de los centros de población; regulación del mercado de terrenos y promoción de la vivienda popular.

Sus instrumentos principales son los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo urbano.

Establece los ámbitos de concurrencia de los gobiernos

(2) "Ley General de Asentamientos Humanos". SAHOP. 1976.

federal, estatal y municipal, dando al municipio más importancia de la que hasta entonces había tenido en este aspecto.

La Ley, como su nombre lo indica, es general, por lo cual en las entidades federativas deben dictarse leyes y reglamentos relativos a los asentamientos humanos.

La importancia de esta norma para el tema que nos ocupa es que, por vez primera en el país, se delimitan ámbitos de concurrencia en esta materia, lo cual es el primer paso para establecer la coordinación de los niveles de gobierno en este aspecto.

Asimismo, se prescribe la necesidad de planear el desarrollo de los centros de población, cuyo crecimiento era ya anárquico.

Al gobierno federal le compete, en términos generales, diagnosticar la situación del desarrollo urbano del país y establecer objetivos, metas y estrategias para su promoción.

En el ámbito de las entidades federativas, le corresponde a las legislaturas locales dictar normas pertinentes para: formular, revisar y ejecutar los planes estatales y municipales de desarrollo urbano, así como su coordinación; fijar competencias de las autoridades; fundar y delimitar centros de pobla-

ción, dictar resoluciones y medidas de ejecución administrativas relativas a los asentamientos humanos; y "establecer los sistemas de control del correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los mismos o sus funcionarios puedan incurrir, más vías de reparación de daños y señalamiento de sanciones;", (Art. 16-VII), disposición que tristemente propicia aún más el control de los municipios por parte de los Congresos locales en forma directa, e indirecta por el gobernador.

A los ejecutivos estatales corresponde: participar en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, según prescriban las leyes, y procurando la participación de la comunidad; coordinar el Plan Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; coadyuvar en la formulación de este último y hacerlo cumplir en su Estado; participar en la planeación y regulación de los centros de población, e intervenir en las conurbaciones en las que participe su Estado; iniciar leyes sobre fundación de centros de población y celebrar convenios con municipios, otras entidades federativas y la federación que apoyen los objetivos de los planes de desarrollo urbano.

Según el artículo 17 de la propia Ley, son atribuciones de los municipios.

"I. Tomar la participación que les asignen las leyes - del Estado en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 6° de la presente ley y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de provisiones, usos, - reservas y destinos de áreas y predios:

"II. Dar publicidad a los planes Municipales, una vez que estos sean aprobados:

"III. Llevar a ejecución el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y al efecto dar publicidad conforme a ésta ley, a - las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios:

"IV. Al llevar a cabo la ejecución del Plan Municipal, prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población;

"V. Promover ante los Poderes del Estado que corresponda, la fundación de centros de población dentro de los límites de su jurisdicción cuando a su juicio sean necesarios; promoviendo en su caso los correspondientes centros de trabajo;

"VI. Participar en los términos de la legislación co--

responsdiente, en la planeación de los procesos de conurbación;

"VII. Celebrar con la Federación, las entidades federa-
tivas o con otros Municipios, los convenios que autorice la le-
gislación local y que apoyen los objetivos y finalidades pro-
puestos en los planes que se realicen dentro de su jurisdicción.

"VIII. Proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución-
de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano, en lo -
que al Ayuntamiento compete; y

"IX. Las demás atribuciones que les otorguen la presen-
te ley y las locales de desarrollo urbano".

Como puede apreciarse la Ley General de Asentamientos-
Humanos, como muchas otras leyes, facultan al municipio para -
emprender y tomar medidas en muy diversos ámbitos de su desarro-
llo. En el caso de esta Ley, la importancia de su conocimiento-
es tal que se contempla incluida como tema en los cursos de ca-
pacitación administrativa que se proponen en la Segunda parte -
de este trabajo.

Es necesario repetir que en tanto no se cuente con una
infraestructura capaz de interpretar y ejecutar los planes de -
desarrollo urbano, toda medida encaminada a promover el desarro-
llo en general de los municipios, tendrá que conllevar una gran

cantidad de recursos, que podrían ser obviados si se abordara el problema con una estrategia dual, es decir, por ordenamientos federales y estatales, y por la capacitación administrativa municipal, organizada y dirigida desde su base.

Además, como se desprende del análisis de la Ley citada, las "nuevas" facultades para el municipio, realmente no lo son, pues existen tácitamente en su definición como nivel de gobierno, lo que no tiene, lo diremos una vez más, son recursos para poner en acción todas sus atribuciones inherentes. Por el contrario con este pretexto se establece que existirán "controles", como si no fueran suficientes los que existen sobre la vida municipal y son ejercidos por las legislaturas estatales, y porque no decirlo, en la práctica, por las primeras figuras políticas de cada entidad.

2.3 PROBLEMAS PRINCIPALES DE LOS MUNICIPIOS

2.3.1 FINANCIAMIENTO

Cuando los diputados de 1917 establecieron que las contribuciones municipales serían las suficientes para atender sus necesidades, no se imaginaron que dicho precepto estaría tan alejado de la realidad como ahora, de ahí los problemas que ha ocasionado el no determinar a nivel constitucional, los rubros de recaudación fiscal que deben corresponder al municipio.

Mucho se ha discutido sobre la paupérrima condición económica de los municipios, pero hasta la fecha no se han tomado medidas legales que remedien la situación; a lo más, reformas de tipo fiscal que no han operado con la necesaria eficacia, como lo demuestra la siguiente investigación documental al respecto.

El origen del problema es de índole constitucional; como ya se ha advertido, los constituyentes pusieron en manos de las legislaturas locales la autonomía municipal, y ésta, en la actualidad está expresada en la autosuficiencia económica.

Como era de esperarse, los Ejecutivos locales han acaparado, entre lo que les cede la federación, la mayoría de los rubros de captación.

Así, en tanto el Gobierno Federal retiene los impuestos de mayor rendimiento, tales como el impuesto sobre la renta y al comercio exterior, los gobiernos estatales se han adjudicado -a través de las legislaturas locales- los impuestos a la producción agrícola y pecuaria, la traslación del dominio de bienes muebles e inmuebles, al comercio a la industria, y otros más con los que integran sus presupuestos, insuficientes también para cumplir sus funciones.

Los municipios, en cambio, a excepción del impuesto a-

la propiedad raíz, que en ocasiones, como en Yucatán, se han adjudicado al estado, sólo captan los gravámenes menos remunerativos como los relativos a diversiones y espectáculos públicos, - mercados, deguello y comercio ambulante al menudeo que, además - son difíciles de controlar. Si los constituyentes hubieran especificado lo que debía corresponder a cada quien, la realidad - municipal sería muy distinta.

Ante esta situación, el Gobierno Federal ha promovido - e instrumentado con los Gobiernos de los Estados, diversos mecanismos que permiten la transferencia de recursos fiscales del - primero a los segundos; pero las disposiciones legales existentes dejan abiertas posibilidades para que los criterios sobre - la asignación de esos recursos finalmente se operen flexiblemente, con la no muy lejana suposición que sean utilizados políticamente para premiar o castigar a gobernadores, y éstos, en el plano local repliquen la situación con los presidentes municipales.

Es de reconocer que esas participaciones han ido aumentando ampliamente: en 1970, la federación asignó 59 millones de pesos a los ayuntamientos del país; en 1975 la cantidad fue de - de 604 millones, y se calcula que en 1976 ascendió a casi 4,000

millones de pesos (3). Desde luego los gobiernos estatales -
recibieron mucho más; veinte mil millones de pesos en 1976.

Sin embargo, lo que podría calificarse como un noble -
gesto federal, no es sino la mediatización de los ayuntamientos
a través de dádivas.

Esas cantidades (que deberían ser mayores) no tienen -
por qué ser otorgadas a manera de regalo de la federación a los
municipios, es un derecho municipal que tiene que ser consagra-
do en la Ley Fundamental, pero no como un acto de ceder una -
parte de la captación, sino estableciendo cuáles son los impues-
tos que deben corresponder al municipio de tal manera que, como
establece la Constitución Federal, sean suficientes para atender
las necesidades municipales.

De seguir el actual sistema de dádivas y concesiones,-
los municipios seguirán dependiendo estrechamente de los gobier-
nos federal y estatal; dar a manera de regalo lo que es un dere-
cho, constituye una burla abierta al Municipio libre.

Así, la Hacienda Municipal se compone de los siguientes
conceptos: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, -

(3) Loret de Mola Rafael, "La problemática del municipio sin re-
cursos", Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM 1977,
pág. 97.

participaciones y subsidios; resulta obvio señalar que estos dos últimos son de vital significación para el erario de los ayuntamientos.

Después de ellos, la mayor participación corresponde a los productos, entre los cuales resalta el de "pisos y mercado", por el pago que por su uso hacen los particulares. Por otra parte también es interesante hacer notar que los ayuntamientos destinan entre el 60 y 80 por ciento de sus ingresos a gastos de administración.

Los municipios participan con un pequeño porcentaje del total de ingresos de la administración pública mexicana; la cifra, a pesar de ser muy reducida, acusó una alarmante tendencia a la baja durante los años que se enumeran; en 1960, correspondió a los ayuntamientos el 4.9% de este total, en 1970 el 3.3% para el año de 1976 fué casi la mitad, 1.7%.

Otra consideración porcentual, nos muestra que el monto de los ingresos municipales, en términos absolutos han aumentado, pero decrecen relativamente. Así vemos que si en 1974 significaba el 4.5% en relación con los ingresos fiscales totales; para 1978 se estimó sólo el 2.3% de los mismos esto quiere decir que para ese año, 67% de los 2,385 municipios del país tenían ingresos anuales menores a 250 mil pesos, de los cuales un alto porcentaje no alcanzaba los 5 mil al año.

Sin embargo la preocupación, o tal vez mejor, la necesidad ya inaplazable, llevó al Gobierno Federal a través de los Convenios Unicos de Coordinación iniciados en 1976, y más recientemente de la Nueva Ley de Coordinación Fiscal (1978), a elevar estas cifras y así para 1979 se estimaba dicha participación hasta en un 13% (4).

Tales medidas expuestas, no han sido del todo bien acogidas; hay consideraciones que dudan de su verdadero efecto benéfico para los municipios ya que estos tuvieron que derogar, disminuir o dejar sin validez conceptos tributarios, en aras de la uniformidad y modernización administrativa Fiscal. Habrá todavía entonces que esperar los resultados de estas modificaciones.

La corriente oficial sostiene la tesis de que "vigorizar el federalismo, no sólo reside en respetar y hacer respetar la soberanía política de estados y municipios, sino en propiciar a la vez, el perfeccionamiento de su autonomía económica" (5). El instrumento en este caso, es la ley de Coordinación Fiscal de la que se derivan los convenios con cada estado.

(4) Memoria de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, - Mazatlán, Sin. 1979, p. 13.

(5) Memoria de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, - Cancun, Q. Roo. 1980, p. 37.

Pero hay otros puntos de vista, y tal parece que aquella discusión en la cámara de diputados en 1917 no hubiera sido aplazada. El Doctor Benjamín Retchkiman (6), por citar al más representativo dentro de los que sostienen una forma diferente de concebir el federalismo, en su práctica económica, considera que la Ley en cuestión, muy lejos de favorecer tal forma de gobierno, lo niega en el sentido que resta libertad a los Estados y Municipios de dirimir cuáles medidas fiscales han de adoptar; y aunque se les asigne recursos, éstos los harán más dependientes política y económicamente.

El punto de discusión, sigue siendo el mismo; ¿centralizar el federalismo?, la práctica, opina el Doctor Retchkiman demuestra que las recientes medidas fiscales adoptadas no han resarcido a los Estados y Municipios con la participación federal del 15.86% del monto global que dispone la propia ley.

El problema es verdaderamente serio; la célula de la estructura política mexicana carece de recursos; a pesar de las reformas pero, lo que es más grave, no parece tener alternativas de solución a corto plazo. No promueve el desarrollo, como debería ser, sino que arrastra vicios que lesionan la vida política de las comunidades.

(6) Benjamín Retchkiman, Revista "Proceso" # 210 del 10 de noviembre de 1980, pp. 26 y 27.

Como un ejemplo más de lo anteriormente expuesto, cabe la observación al Artículo 6° del Capítulo I de la citada Ley de Coordinación Fiscal y que se refiere a la proporción de las participaciones federales que recibirán los municipios de los Fondos General y Financiero Complementario. Si bien se declara que no será inferior al 20% de las cantidades que corresponden al Estado, cifra ya baja en la mayoría de los casos; todavía señala que serán las legislaturas locales quienes establecerán su distribución entre los municipios.

Para el municipio mexicano sólo hay una solución posible en este renglón; que se legisle a nivel federal para que aumente su captación sí, pero en forma autónoma, y pueda así, asumir dignamente su papel económico y político, paralelamente queirse capacitando en el arte de la administración.

2.3.2 SISTEMA URBANO NACIONAL: DEFICIENCIA Y COSTO DE LOS SERVICIOS.

Uno de los principales beneficios del reparto de tierras efectuado durante el régimen de Lázaro Cárdenas, fue el haber dado poder de compra a casi un millón de campesinos con la consiguiente ampliación del mercado interno. Con esa base económica, los gobiernos posteriores a Cárdenas, más específicamente a partir de Miguel Alemán, tuvieron mejor oportunidad para escoger una alternativa de desarrollo.

Con el antecedente de que los países más poderosos del mundo eran los que tenían mayor grado de industrialización, escogieron el camino de impulsar el sector secundario de la economía por sobre todas las cosas, suponiendo que industrializar es lo mismo que desarrollar. El principio de "lo que es bueno para los negocios es bueno para México", fundamentó las acciones de los gobiernos.

Deslumbrados con esa idea, restaron importancia al sector agropecuario para canalizar el gasto público, hacia obras de infraestructura que apoyaran la producción industrial. Fue sacrificada la agricultura, que no sólo no encontró estímulos, sino que al igual que la ganadería, fue restringida en sus incrementos de precios para que surtiera insumos baratos a la naciente industria, y con el fin de no aumentar el descontento de la población urbana que sufría el aumento de precios de otros productos. Como dice Jorge Montaña, "se permitió un incremento desigual de los precios en beneficio de los productos industriales y en claro detrimento de la producción agrícola". (7)

La inversión pública se canalizó a las áreas urbanas, principalmente a la del Valle de México; los estímulos fiscales fueron para el capital industrial, así como la mayor parte del-

(7) Raymond Vernon, citado por Jorge Montaña en "Problemas del Desarrollo en México" Edit. Nueva Era. p. 30.

financiamiento. La infraestructura, equipamiento, servicios de salud y educación, se localizaron en las ciudades; el empleo - también se concentró en forma importante en las zonas urbanas, - que demandaban mano de obra para la creciente industria, en especial la de la construcción que tuvo singular auge.

Por tanto, la población rural, desprotegida y sin mejores alternativas de progreso, emigró a las ciudades en busca de los satisfactores que no tenían en su medio.

Carentes de planeación, las ciudades crecieron y siguen creciendo desordenada y anárquicamente. Los Estados y Municipios, ante la ausencia de recursos para desarrollar sus centros de población, tuvieron que sujetarse a lo que buenamente gastara en ellos el gobierno federal.

Esa desproporcional e injusta distribución del gasto público así como la falta de planeación, coordinación y comunicación entre las autoridades federales, estatales y municipales originaron una caótica localización de la población en el territorio nacional y un desordenado sistema urbano; el 27% de los mexicanos se concentraron en tres áreas metropolitanas (México-Guadalajara, y Monterrey), mientras que las localidades menores de 15,000 habitantes albergan el 55% de la población (8).

(8) Anteproyecto Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) - SAHOP 1978, pp. 19-20.

La primera presentación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al diagnosticar la situación descrita resalta como problemas principales la dispersión y concentración de la población; la falta de ciudades medias -se afirma- refleja graves desequilibrios de la funcionalidad urbana y de su eficiencia como estructura de apoyo al desarrollo económico y social; la distribución de la infraestructura y el equipamiento es injusta y la estructura de transporte es radial, convergiendo en la ciudad de México.

Todo eso se manifiesta en deseconomías externas, dificultad en los flujos de abasto y transporte, desequilibrio ecológico, congestión y alto costo de la vida (9).

Todo esto también ha originado un notable encarecimiento del precio de los servicios públicos. Las megalópolis, por una parte, requieren pagar obras que no serían necesarias en ciudades medianas: gigantescos sistemas de drenaje, costosísimas obras de vialidad y transporte, etc. Los poblados pequeños, por su parte, carecen de suficiente población y recursos para costear servicios elementales como: agua potable, drenaje, energía eléctrica, etc., todo lo cual tiene que absorber el erario público, con la necesaria repercusión negativa en la economía nacional.

(9) Presentación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)-SAHOP 1979, pág. 4.

Las autoridades municipales, en consecuencia, suman el problema de sus bajos ingresos al alto costo de los servicios - públicos. La falta de planeación regional y urbana ha contribuido a debilitar aún más a los municipios de México.

De allí la importancia de las nuevas disposiciones legales en materia de asentamientos humanos; que establecen obligaciones, a los tres niveles de gobierno, sobre planeación del desarrollo general del país, a nivel espacial, y de los centros de población específicamente, que dicho sea de paso, habría que revisar con un sentido de realidad económica y política de los municipios porque de lo contrario, poco se logrará en el ámbito del desarrollo municipal.

3. ANTECEDENTES HISTORICOS Y REGIMEN ACTUAL DEL MUNICIPIO LIBRE EN YUCATAN.

3.1 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE YUCATAN.

La autonomía constitucional de las entidades federa-
tivas, asienta Tena Ramírez, "se desenvuelve y expresa en las
Constituciones locales" (1); a éstas sólo las puede limitar la
Constitución Federal.

Aunque la importancia de las constituciones locales --
es inobjetable, desgraciadamente, en el caso de Yucatán, su --
seriedad y positividad dejan mucho que desear.

La actual constitución yucateca fue promulgada en --
1918 bajo el régimen de Salvador Alvarado, uno de los genera--
les con mayor visión e ideales más elevados de la Revolución.--
Combatió gallardamente el enorme poder de los hacendados hene-
queneros, a quienes llamó la "Casta Divina", utilizó la Consti-
tución para combatir los vicios que, promovidos por la burgue-
sía, facilitaban la manipulación de los campesinos yucatecos:-
la fabricación, comercio y expendio de bebidas embriagantes, -
espectáculos inmorales, juegos donde el éxito depende del azar
y toda clase de loterías y rifas.

(1).- Tena Ramírez, Op. Cit. p. 123.

La Constitución de 1918 afirma, por otra parte, que es función social del Estado evitar "que un grupo social explote a los otros por medio de privilegios, monopolios y el acaparamiento de la tierra".

En general, la constitución original del 18 es populista, casi romántica. En 1938, durante el auge del cardenismo, la Constitución fue revisada y modificada, eliminándose todo aquello que alentara la lucha de clases, y adquirió un tono demagógico; en vez de oponerse a la explotación de un grupo -- por otro, habla simplemente de que el Estado debe "garantizar una equitativa participación de los elementos asociados en el bienestar que nace de la convivencia misma".

La revisión de 1938 es claudicante; en su exposición de motivos afirma: "...esas leyes revolucionarias (la ley del 18), no encuentran, dentro de nuestra teoría constitucional, el ambiente adecuado para su consolidación y desarrollo evolutivo". Presa de la más horrenda demagogia, da a entender que los postulados de la Revolución de 1910 carecían de validez en esa época, y los elimina al modificar casi íntegramente el Título Octavo, donde Alvarado llevó a nivel constitucional el -- ideal de que el Estado es representante de los intereses de la mayoría; el constituyente revisor de 1938 olvidó que ese fué el auténtico espíritu de la lucha iniciada en 1910, y legalizó al Estado como un simple árbitro de las relaciones sociales.

Por otra parte el revisor olvidó también los dos principales defectos de la Constitución de 1918, haciendo así patente su incapacidad e irresponsabilidad en la revisión de tan importante documento: no se asienta que el matrimonio sea un contrato civil, y se afirma en cambio, que es "una institución jurídica dirigida a organizar la reproducción humana en el sentido de lograr generaciones físicas e intelectualmente capacitadas para la convivencia" (Art. 94), lo que se opone a la doctrina mexicana; pero lo más grave es la anticonstitucionalidad del art. 95 que niega la libertad de cultos, al exponer que - "Son indeseables las instituciones religiosas que difunden teorías de premios y castigos ultraterrenos, compensadores de las injusticias sociales, y conceptos tendientes a erigir el dolor en norma de conducta apropiada para un bienestar ulterior".

La constitución yucateca es lamentable en su parte dogmática; es improvisada, demagógica, y no responde a la encomiable tradición legal de Yucatán. Una revisión seria es necesaria.

Lo dogmático es el fundamento de lo orgánico en una constitución; y siendo el municipio parte importante del Estado, deben definirse claramente las funciones sociales a las que habrá de abocarse.

La Constitución de Yucatán, en su parte orgánica, es-

explícita en lo referente al régimen municipal. A pesar de -- que en la revisión de 1938 se suprimió el calificativo "libre" que seguía siempre a la palabra municipio en el original de -- 1918, se amplió el período de gobierno a 3 años, se explicitaron las atribuciones del presidente municipal, se dió el voto a las mujeres, y otras adiciones que mejoraron la ley.

El título séptimo está dedicado a los Municipios del Estado, y en forma sustancial dice lo siguiente:

La base de la división territorial, política y administrativa son los municipios; se rigen por los Ayuntamientos, y entre éstos y el Gobierno del Estado no habrá ninguna autoridad intermedia.

Los convenios de territorio entre los municipios deberán ser aprobados por el Congreso del Estado.

Los ayuntamientos están facultados para formular sus presupuestos de ingresos y contratar préstamos, pero con aprobación del Congreso del Estado; pueden iniciar leyes, nombrar y remover a sus empleados.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale el Congreso y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus

necesidades.

Los ayuntamientos no podrán exentar a ningún ciudadano o empresa del pago de contribuciones.

El Gobernador del Estado podrá suspender los acuerdos de los Ayuntamientos cuando sean contrarios a la Constitución-Federal o a la del Estado; pero el Congreso del Estado será -- quién de la resolución definitiva.

El artículo 85, dispone como atribuciones de los presidentes de los Ayuntamientos, hacer cumplir las leyes del Estado y las disposiciones municipales; ejercer las funciones -- activas de la administración municipal expidiendo órdenes cuando el Ayuntamiento no las hubiere dictado; nombrar y remover a los empleados de su despacho y disponer de la Policía Municipal, salvo cuando se trate del municipio donde reside el Poder Ejecutivo Estatal o cuando el Gobernador disponga de la fuerza pública municipal por haberse alterado el orden público.

El artículo, 30 de la Constitución, con el cual se -- inicia el Capítulo III, referente a las facultades del Congreso, advierte en su fracción I: es facultad del Congreso "Formar nuevos municipios dentro de los límites de los existentes". Establece como requisitos: población mínima de 500 ciudadanos; que se compruebe su capacidad para proveer su existencia autó-

noma; que sean oídos los ayuntamientos de cuyo territorio se trate; que igualmente sea oído el Ejecutivo Estatal; que aprueben la erección del nuevo municipio las tres cuartas partes de los diputados que forman el Congreso.

Es importante hacer notar que no se prevé en la Ley la posibilidad de formar un sólo municipio con dos o más de los ya existentes. Esta omisión ha imposibilitado reformas tendientes a formar municipios fuertes, capaces de promover su desarrollo y hacer eficientes las tareas de la administración municipal. La atomización de recursos es uno de los mayores problemas con que se enfrenta el desarrollo de los municipios de Yucatán y las medidas que permitan la posibilidad de remediar ese problema deben tener rango constitucional.

A manera de conclusión debe hacerse notar lo siguiente:

a).- La libertad municipal, que en su aspecto económico se expresa en la facultad para allegarse recursos, está condicionada al Congreso del Estado, en el cual tiene enorme influencia el Gobernador, dado su carácter de primer personaje político en su Estado.

b).- El Gobernador del Estado puede entorpecer cualquier acuerdo de los Ayuntamientos, mientras resuelve el Con--

noma; que sean oídos los ayuntamientos de cuyo territorio se trate; que igualmente sea oído el Ejecutivo Estatal; que aprueben la erección del nuevo municipio las tres cuartas partes de los diputados que forman el Congreso.

Es importante hacer notar que no se prevé en la Ley la posibilidad de formar un sólo municipio con dos o más de los ya existentes. Esta omisión ha imposibilitado reformas tendientes a formar municipios fuertes, capaces de promover su desarrollo y hacer eficientes las tareas de la administración municipal. La atomización de recursos es uno de los mayores problemas con que se enfrenta el desarrollo de los municipios de Yucatán y las medidas que permitan la posibilidad de remediar ese problema deben tener rango constitucional.

A manera de conclusión debe hacerse notar lo siguiente:

a).- La libertad municipal, que en su aspecto económico se expresa en la facultad para allegarse recursos, está condicionada al Congreso del Estado, en el cual tiene enorme influencia el Gobernador, dado su carácter de primer personaje político en su Estado.

b).- El Gobernador del Estado puede entorpecer cualquier acuerdo de los Ayuntamientos, mientras resuelve el Con--

greso Local.

c).- El Gobernador del Estado puede intervenir en los municipios con la Fuerza Pública, pretextando alteración del orden, sin requerirse la autorización del Congreso.

d).- Los ayuntamientos deberán sujetar su política -- fiscal a la que dicte el Gobernador del Estado, sin que éste - tenga que consultarles algo al respecto a ellos.

e).- De una revisión somera de la legislación relativa, en otras entidades, se desprende que no hay muchas variantes a lo expuesto.

3.2 LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATAN.

Como su nombre lo indica, la ley orgánica municipal - se limita a dar disposiciones sobre la composición organizacional de los gobiernos municipales, a la vez que da lineamientos para su operación. En esta ley se establece que son 106 los - municipios que componen el Estado de Yucatán y se prescribe la forma de integrar el padrón municipal. Estipula también los - requisitos para ser consejal del ayuntamiento, y dispone el número de consejales de acuerdo a la población del municipio.

Determina las facultades y atribuciones del ayunta --

miento en materia hacendaria, de servicios públicos, de gobernanación, de comunicaciones y obras públicas, de educación, de salubridad y asistencia, de trabajo, de economía, industria y comercio, así como de agricultura y ganadería. En términos -- muy generales, se refiere a la obligación de los ayuntamientos de cooperar con las autoridades federales y estatales en la -- prestación de servicios, así como a las responsabilidades en -- materia de recaudación, administración de los servicios públicos, supervisión y autorización de actividades comerciales y -- de usos del suelo.

Da las normas sobre la actuación de los funcionarios-- municipales, así como del patrimonio municipal y los recursos.

Es de interés para la capacitación administrativa, se ñalar la facultad del ayuntamiento de integrar comisiones para diversos asuntos, recurso que es posible utilizar en la formación de unidades de capacitación.

Asimismo, en el artículo 51, fracc. 10, se establece la obligación del Presidente Municipal de tomar medidas conducentes a la mejor prestación de los servicios públicos.

3.3 DECRETOS DE PRESUPUESTO, INGRESOS Y ARANCEL DE ARBITRIOS.

Los municipios forman su hacienda con base en los de-

cretos de presupuesto de ingresos y arancel de arbitrios que, año a año, aprueba el Congreso Local.

Estas disposiciones provienen, en primer término, de la fracción II del artículo 115 constitucional, en la cual se establece que la hacienda municipal se formará "...de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

En cuanto a la Constitución local, los decretos de presupuesto se fundamentan en el artículo 30, fracción VII, -- donde se establece la obligación del Congreso local de "señalar las contribuciones que deben formar la Hacienda Municipal". Asimismo, tiene también como base el artículo 79, fracción II, que consigna la atribución de los ayuntamientos de "Formar sus presupuestos de ingresos, sin otra limitación que la de hacerlos compatibles con el sistema tributario del Estado, elevándolos al Congreso para que éste los apruebe y decrete".

Es decir, que los municipios tomarán aquello que el gobierno estatal tenga a bien concederles.

De acuerdo con un análisis efectuado a los decretos de presupuesto de ingresos y arancel de arbitrios de los municipios de Yucatán, para el ejercicio de 1977, los conceptos a-

cuya captación tiene derecho la mayoría de los ayuntamientos -
son:

Impuestos: a la propiedad raíz; alambiques; carnicerías; especiales al comercio y a la industria; especiales sobre ingresos que procedan de la venta de hielo, con excepción del anhídrido carbónico; expendios de bebidas alcohólicas, -- excepto los de cerveza y los de vinos de mesa elaborados con -- uvas frescas del país; especiales sobre diversiones y espectáculos públicos; especiales sobre agricultura y ganadería; sobre juegos permitidos por la ley, rifas y sorteos; vendedores ambulantes; abasto y consumo de carnes; y adicionales sobre -- los impuestos y derechos municipales.

Derechos: rastro, matanza e inspección sanitaria; por ocupación de la vía pública; por mercados; licencias diversas; licencias para anuncios; dotación y canje de placas; certificaciones diversas; por cooperación para obras públicas que realice el Ayuntamiento; por derechos diversos; y, finalmente, merece anotarse un derecho para los municipios más grandes; por -- otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios -- públicos.

Aprovechamientos: recargos; multas; rezagos; y participaciones en ingresos federales y estatales.

Productos: arrendamiento y venta de muebles e inmuebles propiedad del Municipio, bienes mostrencos; y diversos.

Ingresos extraordinarios: subsidios, herencias, legados, donaciones y financiamientos.

Vale la pena insistir en que a los municipios se les ha cedido los ingresos de menor recaudación y que, a la vez, son más difíciles de captar, por lo que sus principales ingresos son a través de los subsidios y apenas recientemente, de las participaciones federales debido a los Convenios Unicos en materia fiscal.

4. PANORAMA SOCIO-ECONOMICO Y PERSPECTIVAS DEL ESTADO

4.1 LA ECONOMIA.

El Estado de Yucatán atraviesa una situación económica francamente deplorable, incluso por debajo del nivel de desarrollo del país. La riqueza se concentra en muy pocas manos, la infraestructura y los servicios de bienestar social son escasos, la producción es baja, y la economía en general no presenta alternativas de recuperación a corto plazo.

La distribución del ingreso es alarmante: según el -- Censo de 1970; el 71.4% de la población económicamente activa de la entidad ganaba menos de 500 pesos al mes, mientras que -- sólo el 1.3% tenía ingresos superiores a los 5,000 pesos mensuales. Y considerando que el Estado cuenta con alrededor de 950,000 habitantes, se deduce que el mercado interno es reducido y alienta poco el desarrollo industrial, a éso hay que sumar -- la lejanía del Valle de México, principal centro de consumo en el país.

Asimismo, la distribución espacial del ingreso es inequitativa, pues en Mérida, que concentra casi la tercera parte de la población, vive el 62% de los habitantes que en 1970 te-

nían ingresos mayores de 5,000 pesos mensuales (1).

Lo mismo podemos decir de la vivienda, importante indicador del nivel de bienestar social: el 88% de las viviendas de concreto o similares estaban en Mérida, y se calcula que el porcentaje se ha elevado. Ello, por sí solo, da una idea del precario desarrollo de los demás municipios de la entidad.

Las actividades productivas están poco diversificadas, y la economía agropecuaria lleva consigo el lastre del monocultivo. El desarrollo de la productividad de este sector es marcadamente reducido en relación al país: en 1960 fué un 25% más elevada que la media nacional, mientras que en 1970 fue inferior en un 3%. Su contribución al Producto Interno Bruto de la Entidad, por otra parte, fue apenas del 18%.

La economía rural depende prácticamente del cultivo del henequén. Actualmente representa el 58% del valor de la producción, y se le dedica el 55% de la superficie cultivada. Laboran en ella alrededor de 80,000 campesinos, aunque la actividad debería dar cabida a un máximo de 40,000 trabajadores. Esta presión demográfica sobre el recurso henequenero ha paupe

(1). Todas las cifras mencionadas en este capítulo fueron tomadas del resultado de los censos de 1970, ajustadas con los informes de gobierno del Estado de Yucatán en los años de 1975 a 1978.

rizado el campo yucateco, haciendo este cultivo poco rentable para los agricultores.

Otro cultivo de importancia es el maíz, que tiene rendimientos bajísimos: 865 kilogramos por hectárea, es decir, casi media tonelada menos que la media nacional. Representa el 37% de la superficie cultivada y el 25% del valor de la producción agrícola del Estado. Es un cultivo de subsistencia, sin ninguna clase de excedentes para exportación, y refleja claramente la situación de la producción de alimentos en la entidad vale la pena resaltar que en 1975 se compraron a otros estados de la República alimentos con valor de mil millones de pesos.

En la agricultura tiene también importancia, aunque de ningún modo comparable a las anteriores, la producción de naranja y frijol. El cítrico, que genera altos rendimientos, aportó el 1% del valor de la producción agrícola, a pesar de que sólo se le dedicaron cuatro mil hectáreas, solo cubre la demanda de la península, pero su exportación e industrialización podría ofrecer atractivas perspectivas.

La demanda de oleaginosas en el país, por otra parte permite afirmar la necesidad de fomentar intensivamente los cultivos de cacahuete y calabaza, en los cuales tienen amplia experiencia los campesinos yucatecos. Las tierras incultas del sur del Estado podrían explotarse para ello, sin afectar

las zonas henequenera, maicera y ganadera, localizadas en el centro y el oriente de Yucatán.

Las obras de irrigación son mínimas, lo que es causa y reflejo a la vez de la pobreza agrícola de Yucatán. Sólo cuenta con un distrito de riego y 193 unidades en el norte del Estado; ello equivale apenas a 10,000 hectáreas, que representan el 1.5% de la superficie total de labor.

En resumen, la agricultura yucateca adolece del monocultivo henequenero, en plena decadencia; la superficie cultivada de henequén es cada vez menor, su precio en el mercado es muy inestable -generalmente tiende a bajar- sus posibilidades de competir a largo plazo con la fibra sintética son reducidas, y la presión demográfica sobre la zona henequenera origina conflictos sociales, baja rentabilidad del cultivo en relación al ingreso por campesino, poco aprovechamiento de la mano de obra y pobreza en general. Las posibilidades de otros cultivos, especialmente cítricos y oleaginosas, son elevadas y podrán dar pauta al desarrollo de agroindustrias.

La actividad agrícola requiere urgentemente de promoción y organización, así como apoyo de infraestructura hidráulica. Es necesario implantar programas que diversifiquen los cultivos e incrementen la productividad de los ya existentes.

Por otra parte, la actividad pecuaria, especialmente de bovinos, se ha ido desarrollando aceleradamente en el estado; la zona del oriente es rica en pastos artificiales, que -- hasta hace quince años no existían. Su importancia es determinante en la vida económica de Yucatán pues, además de proveer el 90% de la carne que se consume en la entidad, absorbe poco más del 10% de la población económica activa, a la cual reporta ingresos substancialmente más elevados que la agricultura.

Asimismo, su crecimiento se ha propiciado con apoyos vitales como programas de aprovechamiento forrajero y plantas de alimentos balanceados.

La población de bovinos en Yucatán se ha estimado en alrededor de un millón de cabezas. Es también importante la porcicultura en el Estado, pues el pueblo yucateco es un gran consumidor de carne de cerdo; sin embargo, la producción no -- alcanza a satisfacer la demanda de la entidad.

Yucatán es el primer productor de miel de abeja del país, y se considera una valiosa fuente de ingresos para la población rural. El principal problema de la apicultura yucateca es la poca diversificación de sus mercados, lo cual hace -- fácilmente manipulable el precio de la miel por parte de los compradores, principalmente europeos. Sin embargo, una adecuada organización y promoción harían de la apicultura un renglón

aún más importante de la economía regional.

En el sector primario de la economía yucateca debe -- ría destacar con especial significación, la pesca. A pesar de los 376 kilómetros de litoral, no ha logrado constituir un elemento motor de la economía del estado. Sin embargo, ha mantenido tasas de crecimiento superior al 10% durante los últimos- quince años; esto se debe, básicamente, a la construcción en - 1970 del inconcluso Puerto de Abrigo Yukalpetén, que concentra poco más del 70% de las embarcaciones que hay en Yucatán.

La pesca yucateca, al igual que en el resto del país- se caracteriza por muy deficiente organización, fomento y téc nicas de explotación.

La península está rodeada de una extensa plataforma - continental, en la cual proliferan tanto especies de escama -- como el -mero y el codiciado huachinango- y el camarón y la -- langosta; todas ellas, de elevado precio en los mercados nacio nal e internacional.

A pesar de que en México tiene poco arraigo el consu- mo de productos del mar, la exportación presenta alternativas- muy alentadoras. Para promoverla, es preciso dotar a los pes- cadores de financiamiento adecuado, que a la fecha es muy esca so. Ello les permitirá, debidamente asesorados, la adquisi -

ción de avíos de pesca modernos y eficaces; hasta la fecha se captura en todo el Estado a base de redes y cordeles.

Pero es aún más importante, organizar la producción pesquera. Como ya se dijo, Yukalpetén concentra la gran mayoría de la flota yucateca; pero, además es el único puerto en el cual sus pescadores están relativamente organizados. En el resto del Estado, salvo unas cuantas cooperativas en los principales puertos, los pescadores son explotados por empresas -- particulares que compran el producto para venderlo a precios -- muy superiores en el extranjero.

La promoción de la actividad pesquera en Yucatán es urgente; el Estado necesita alimentos y divisas que bien podría proveerlos la pesca. Generaría numerosas fuentes de empleo e impediría el abandono de las costas por sus pobladores. Siendo una de las pocas alternativas de Yucatán para desarrollarse, sería un gravísimo error olvidarla.

Por otra parte, el sector secundario de la economía -- ha tenido, desde hace diez años aproximadamente, un comportamiento muy dinámico gracias al apoyo gubernamental directo e indirecto: la creación de la ciudad industrial "Felipe Carrillo Puerto", la promoción de productos textiles en México y en el extranjero, obras de infraestructura vial que acabaron con el aislamiento en que vivía Yucatán, impulso a la actividad --

turística y el consiguiente auge de las artesanías, etc.

Actualmente la industria aporta poco más del 35% del producto Interno Bruto de la entidad, que para 1977 se calculó alrededor de ocho mil millones de pesos, a precios de 1970.

Pero la industria yucateca, al igual que los demás sectores, está dominada por la actividad henequenera. Del valor total de la producción industrial del Estado, la preparación, hilado, tejido y acabado de textiles a base de henequén aporta el 54%, y en total, la actividad henequenera (agrícola e industrial) representa más o menos el 25% del PIB de la entidad.

Sin embargo, en épocas recientes el mito de la riqueza henequenera, las fantasías y sueños de prosperidad que giran alrededor de la afilada planta, han ido desapareciendo. Los violentos altibajos que el precio de las fibras duras ha sufrido en el mercado internacional, hicieron reaccionar a gobiernos y particulares.

La industria comenzó a ser promovida: la industria textil de transformación, representada por la confección de guayaberas, cobró gran impulso: se ha incrementado la producción de industrias tradicionales en el Estado como la harinera aceitera y de la construcción.

Albamex, empresa productora de alimentos balanceados, respaldada por una considerable inversión asciende en importancia; la artesanía florece día a día con respaldo de la creciente afluencia turística; se ha instalado una siderúrgica, y -- plantas de productos químicos entraron recientemente en operación. En fin, el panorama pareciera alentador.

Sin embargo, sus posibilidades son considerablemente mayores que las utilizadas hasta ahora, pero el sector primario no está capacitado para proveer de insumos rentables a la industria. Incluso actividades tradicionales que hemos mencionado, como la harinera y la aceitera, no cuentan con ningún respaldo agrícola pues es prácticamente nula la producción de trigo y de oleaginosas. Aún con estos inconvenientes, la industria florece: domina el mercado regional y eso ayuda a subsanar la escasez de insumos.

Lo mismo se puede decir de las tantas veces proyectadas empresas agropecuarias que hasta la fecha no han encontrado frutos para procesar. Interesantes perspectivas podrían tener industrias que se abastecieran de cacahuete y calabaza, -- cultivos tradicionales en Yucatán, especialmente el último. -- Asimismo la naranja, ciruela, aguacate y algunas otras frutas que procesadas y enlatadas, podrían venderse, incluso en el este de los Estados Unidos, muy cercano a la península.

En resumen, la industria ofrece alternativas de desarrollo. Debe fomentarse con mayor vigor, pero planearla con sentido social, promoviendo el empleo de mano de obra y distribuyendola geográficamente en una forma racional.

4.2 EL BIENESTAR SOCIAL.

El Estado de Yucatán presenta serias carencias en infraestructura y servicios de bienestar, lo que es un claro reflejo de la mala economía de la entidad.

Actualmente, la población asciende a 950 mil habitantes aproximadamente. Al igual que el resto del país, la población está sumamente mal distribuida; el 35% vive en una sola área urbana, la ciudad de Mérida, y otro 35% se desparrama en localidades menores de 2,500 habitantes.

La tasa de crecimiento demográfico es reducida: de 1960 a 1970, la población creció a un ritmo del 2.1% anual; es interesante señalar que a ello contribuyó el que cien mil yucatecos abandonaran el Estado. Como en todo México, la pobla---ción es muy joven: el 43% tiene menos de 15 años de edad; se calcula en 200,000 personas la población económicamente activa, es decir, el 21% del total de habitantes del Estado.

En términos generales, puede decirse que los más gra-

ves problemas de bienestar social en Yucatán son la vivienda y el agua potable; y, en menor grado, la educación y la salud pública. Por el contrario, cabe resaltar el alto nivel de electrificación del Estado, el mayor en el país: el 92.2% de la población, en 1975, gozaban los beneficios de la electricidad.

La vivienda es lo que presenta mayores problemas en Yucatán, y los indicadores del censo de 1970 son elocuentes: el 48% de la población habita viviendas de un solo cuarto, y una cuarta parte de esa cantidad se ubicaba en el municipio de Mérida, lo que da una idea aproximada del grado de marginalidad en la capital. Sin embargo el 60% de las viviendas de seis cuartos o más, también se localizan en Mérida.

El 50% de las casas-habitación del Estado tienen techos de palma o similares; en cambio, el 37% tiene techos de concreto. EL 20% de los habitantes carecen de casa propia, cantidad relativamente baja, sin embargo, el índice de hacinamiento es muy alto: 5.8 habitantes por vivienda y el 78% son de uno o dos cuartos.

De acuerdo con el INFONAVIT, el déficit de vivienda en Yucatán es de poco más de 175 mil. Y, a pesar del dinamismo de las fábricas de insumos para la construcción, el déficit va en

aumento; ello se debe, en parte, a que la oferta se traslada - al atractivo mercado del Caribe turístico.

Es necesario introducir programas de vivienda popular, aparejados con los programas productivos. Ello serviría para reordenar la población en el territorio, pues el 40% de ella - se concentra en la zona henequenera, abandonando las tierras - con mayor atractivo que se localizan en el sur del Estado.

El agua potable también presenta serios problemas. A pesar de que puede decirse que Yucatán es una plataforma de -- piedra que flota sobre agua, la infraestructura de potabilización y distribución del líquido llegó tarde al Estado. Actualmente está en operación el sistema Mérida-Progreso-Chelém-Chicxulub-Chuburná, que proporciona servicio a 330,000 yucatecos.- La CCISSA, (Comisión Constructora de Ingeniería Sanitaria de la S.S.A.), está desarrollando un esfuerzo notable, pero aún - falta abastecer a las dos terceras partes de la población. Esta situación permite que las enfermedades gastrointestinales - minen a la población campesina, que además está subalimentada- (el consumo per cápita de carne en la zona henequenera es de - 9 Kgs. al año).

Al problema de agua potable hay que sumar la falta de drenaje, lo que permite la contaminación de los mantos acuíferos subterráneos, único recurso hidráulico de Yucatán. Sin --

embargo, el proyecto de dotar de drenaje al menos a la capital habfa sido descartado por su altfsimo costo, debido a la constitución rocosa del suelo, conocido como piedra-laja. En la actualidad se hacen las gestiones para su realización.

Al problema del agua potable en Yucatán se le atribuye como causa principal los elevados costos de la planta de Mérida. Estamos de acuerdo en que se necesita aumentar considerablemente la eficiencia de la Junta de Agua Potable de Yucatán, pero también es conveniente establecer una política tarifaria más dinámica, que cargue proporcionalmente el costo del servicio a las zonas residenciales y comerciales.

En cuanto a la salud pública, Yucatán se ha visto beneficiado por el traslado de la seguridad social a la zona henequenera, por lo cual no presenta un problema tan agudo como otros sectores.

La educación pública reviste especial importancia para el presente trabajo, pues es uno de los principales fundamentos para instrumentar cualquier programa de capacitación.

Se calcula que el 26% de la población de 10 años y más no sabe leer ni escribir y un 9% no habla español. El problema es incluso superior a las cifras nacionales, y el sistema educativo no presenta el suficiente dinamismo para atender-

la demanda; hay que hacer notar que en eso interviene la enorme dispersión de la población en el Estado.

Hay actualmente 5,300 maestros para atender la educación primaria, a la cual asistieron 230,000 alumnos en el último ciclo lectivo, cubriéndose 87% de la demanda.

Se muestra verdadero interés entre los alumnos que egresan de la primaria por continuar sus estudios, pues el 98% se inscribió en la secundaria al terminar el ciclo de 1978. -- Es halagueño observar el deseo de la población yucateca por -- adquirir conocimientos lo cual favorece los programas de capacitación y adiestramiento que en la región se instrumenten.

En cambio, apenas el 62.2% de los egresados de la secundaria en ese mismo período, continuó sus estudios; la causa principal es obvia: casi toda la educación superior se concentra en Mérida y sus ciudades cercanas. La falta de alternativas de la educación superior ha frenado en parte el desarrollo económico y provoca la emigración de elementos jóvenes, cuyos primeros años de estudio costó el Estado.

El Gobierno de Yucatán ha enfrentado serios problemas para afrontar las necesidades educativas, sobre todo porque pesa sobre su presupuesto el sueldo de la mayoría de los profesores de la entidad, así como el subsidio a la Universidad. De-

be resaltarse la necesidad de que el Gobierno Federal absorba esa erogación que prácticamente maniató al Ejecutivo Estatal.

A manera de resumen, deben hacerse las siguientes observaciones sobre el panorama general de Yucatán:

La estructura productiva depende del cultivo e industrialización del henequén, cuyo precio en el mercado es demasiado variable y carece de competitividad a largo plazo.

La presión demográfica sobre el recurso henequenero es insostenible, y la zona de cultivo del mismo, considerada entre las más pobres del país, se encuentra en plena decadencia en cuanto a producción; asimismo, la miseria en que sobrevive la población hace prever agudos conflictos sociales de no remediarse la situación.

La agricultura debe promoverse con organización e infraestructura productiva, principalmente en los cultivos que han probado su efectividad en el suelo yucateco.

La actividad pecuaria es de gran importancia en el estado y su fomento debe continuar. Lo mismo puede decirse de la apicultura, que recibiría un gran estímulo perfeccionando la organización de los productores.

La industria presenta rasgos de dinamismo, pero su actividad debe ser apoyada con producción agrícola.

La pesca presenta alternativas de desarrollo, pero requiere de fomento financiero, organización y técnicas de captura apropiadas.

La situación de bienestar social es deplorable, pero es un reflejo del precario desarrollo económico. La vivienda está en condiciones paupérrimas, el agua potable y el drenaje son insuficientes, y la educación está muy lejos de satisfacer la demanda del Estado.

En otras palabras, Yucatán es un estado pobre que vive miserable, dentro de su tradicional orgullo.

4.3 EXCESO DE MUNICIPIOS

Por qué decimos que hay exceso de municipios; atendiendo a qué criterio. Al final de este apartado creemos responder a estas interrogantes en forma general, pues se toma como ejemplo una Entidad que si bien no tiene tantos como Oaxaca, tampoco cinco como Baja California Norte.

El Estado de Yucatán está dividido, de acuerdo con la Ley Orgánica relativa, en 106 municipios. De ellos, podemos -

decir que siete poseen áreas urbanas, en cuanto que, en mayor o menor grado, son el centro comercial de su región, poseen más de 15,000 habitantes, tienen la actividad económica más o menos diversificada y población económicamente activa ocupada en actividades no agrícolas; ellos son: Mérida, Motul, Progreso, Tekax, Ticul, Tizimin y Valladolid.

En términos muy amplios y elásticos, se puede afirmar que cada uno de ellos, repartidos más o menos estratégicamente en el Estado, encabezan una área de actividades productivas determinadas; es decir, Mérida concentra la actividad industrial y turística, Progreso la pesca, Motul es centro de la zona henequenera, Ticul del área de producción de cítricos, Tizimín y Valladolid de la actividad pecuaria y, finalmente, Tekax como centro del distrito de riego del sur de Yucatán.

Estos municipios, además de ser los centros económicos del Estado, reúnen casi el 45% de la población total de Yucatán.

Son así, los centros económicos, políticos, pues en ellos se concentran las actividades comerciales, financieras y administrativas de sus regiones.

Además, estos municipios concentran el 54% de la población económicamente activa del Estado, y el 74% de la pobla

ción que en 1970 declaró ingresos superiores a 5,000 pesos. - Es claro el dominio económico de estos municipios sobre los -- demás, que se traduce en una explotación de la mano de obra de los municipios débiles. Al igual que en el sistema nacional, - los sectores secundario y terciario obtienen la parte sustan-- cial de la utilidad generada con base en los productos del sec-- tor primario.

La riqueza económica de estos siete municipios (en - comparación con el resto del Estado), se traduce en mayor bie-- nestar social; por ejemplo el 71% de las viviendas con techo - de concreto se ubica en ellos.

De este panorama brevemente expuesto, se infiere la - injusta estructura municipal de Yucatán; siete municipios aca-- paran la riqueza del Estado, poseen mayores recursos de toda - índole y generan bienestar para la gente de mayor nivel econó-- mico que, por consiguiente, puede pagar, unos mas otros menos, los servicios municipales.

Pero hay 99 municipios más, en condiciones verdadera-- mente deplorables. El 66% de su población se desperdiga en -- poblados con menos de 2,500 habitantes; poseen, de acuerdo al-- censo de 1970, poco más de mil asentamientos con menos de cien personas. Concentran los núcleos más desposeídos de Yucatán:- el 77% de la población dedicada a las actividades primarias, y

el 74% de la gente que en 1970 declaró ingresos mensuales inferiores a los doscientos pesos.

Y a toda esa gente, que apenas percibe ingresos y no pueden pagar un centavo ni al gobierno municipal ni a ninguno, hay que darle servicios: agua potable, alcantarillado, mercados, alumbrado, vigilancia, etc. Los ayuntamientos, por supuesto, carecen casi absolutamente de recursos y les es imposible proporcionarlos. Es entonces cuando los gobiernos federal y estatal intevienen quedando las autoridades municipales -- sometidas ante su impotencia económica. De allí que el Ejecutivo estatal tenga un claro dominio sobre los presidentes municipales: proporcionan las obras que los electores reclaman al ayuntamiento. En consecuencia, los municipios se van volviendo cada vez menos libres; y lejos de propiciar el mejoramiento de las comunidades, permiten en ocasiones que las autoridades intervengan en ellos con fines distintos a los de la colectividad.

Es por ello que surge la inquietud: ¿para qué existen esos 99 municipios pobres?

Antes de responder, vale la pena hacer un poco de historia para indagar los criterios que se siguieron en la formación de municipios:

"Al ponerse a la consideración de la Asamblea (encargada de promulgar la Constitución local en 1825), qué poblaciones deberían tener Ayuntamiento, hubo ciertas divergencias de opiniones, prevaleciendo la de los diputados Regil y Milanés, en el sentido de que lo tendrían, aquéllas poblaciones que tuviesen desde tres mil habitantes; sin perjuicio de que el Congreso, de acuerdo con el informe del Gobernador, resolviese -- conceder igual derecho a otras poblaciones, que sin contar con ese número de habitantes, lo mereciesen por su ilustración, -- agricultura, industria y comercio. En los pueblos donde no -- existiese Ayuntamiento se aprobó que hubiese una Junta Municipal" (2).

Los constituyentes pasaron por alto que, si un pueblo tiene tres mil habitantes, es porque su ilustración, agricultura, industria y comercio son superiores a las de aquellos poblados que no llegan a ese número de habitantes; el crecimiento de las poblaciones no es otra cosa que el fenómeno de "tracción" del que hablan los urbanistas, es decir, que un poblado tiene un grado tal de desarrollo que atrae a la población de otros lugares.

(2) Enciclopedia Yucatanense, México, Edic. del Gobierno del Estado de Yucatán. 2o. Edición. 1977 Tomo I p. 445.

Al dejar abierta la posibilidad de que los gobernadores, con criterio muy personal, promovieran que pueblos pequeños tuvieran ayuntamientos, propiciaron la proliferación de -- municipios y la atomización de los recursos.

Casi cien años después se redujo a 500 el mínimo de -- habitantes por municipio. El censo de 1970 reportó la existencia de 47 municipios con menos de los tres mil habitantes.

La división Municipal del Estado, en consecuencia, se hizo sin ningún objetivo definido; fué más bien caprichosa, -- sin lineamientos ni criterios claros, obedeciendo al sistema -- de concesiones y premios políticos. Es por ello que sea imposible decir para qué existen 99 municipios sin recursos y sin -- funciones sociales prácticas.

La abundancia de municipios en Yucatán ha ocasionado -- baja eficiencia en la prestación de servicios (causada, a su -- vez, por la atomización de los recursos), injusta distribución en la captación municipal y manipulación de los ayuntamientos.

Una reforma de la estructura municipal de Yucatán es -- urgente; sin embargo, antes de instrumentar cualquier programa que tienda a ello, debe modificarse el artículo 30 de la Constitución yucateca que da las bases para formar nuevos municipios dentro de los ya existentes, pero no para la fusión de éstos.

Por otra parte al analizar la situación para el Estado de Yucatán, salta a la vista que no es un problema privativo ni exclusivo; el mosaico que presenta la República Mexicana al respecto no es mas alentador. Si es cierto que en Estados como Baja California Norte, prevaleció un criterio geográfico-económico para determinar cuantos municipios debieran existir, los hay que como Oaxaca, por citar el caso más conocido, presentan uno de los más grandes retos a cualquier administración estatal o federal para procurar un modelo de desarrollo para el Estado.

Por todo lo expuesto no es ocioso reiterar que si se quiere realmente adecuar la vida municipal al desarrollo económico y político que se pretende tenga el país, será necesario hacer algunos cambios legislativos sobre la materia.

4.4 LA CAPACITACION ADMINISTRATIVA COMO FACTOR DE DESARROLLO.

La triste condición en que se encuentran los municipios de Yucatán, se refleja en sus gobiernos. Pocas instituciones del país padecen tan mala administración como los gobiernos municipales. No solo carecen de objetivos y políticas, sino hasta de las mínimas bases de organización. Los presidentes municipales perciben sueldos irrisorios. Sin embargo son los "hombre-orquesta" de los ayuntamientos; ellos atienden al público, gestionan casi todos los asuntos e infinidad de peque

ñas funciones recaen sobre ellos. Lo aquí expresado no sólo - se debe a información documental; también a constataciones en viajes de práctica.

Pensar que en los municipios pobres de Yucatán, se da una estructura administrativa donde los municipios están abocados a tareas específicas, es francamente ilusorio. Hablar de administración municipal, no sólo en Yucatán sino en todo México, es referirse a las escasas ciudades medianas y grandes que existen en el país. Fuera de ellas los municipios son pobres, desorganizados y dependientes.

Es hasta hace pocos años que el Gobierno Federal decidió fortalecer el régimen municipal con medidas jurídicas. La Ley General de Asentamientos Humanos, como se ha citado, encomendó a los ayuntamientos funciones relativas a la organización y promoción de sus centros de población. El desarrollo urbano y la conservación de los recursos naturales son ahora responsabilidades casi exclusivas de los ayuntamientos.

Asimismo, se ha notado una positiva tendencia a municipalizar los servicios públicos; la introducción y administración de agua potable, en centros de población medianos y pequeños, ha comenzado a ser encomendada a los gobiernos de los municipios.

Puede decirse que los ayuntamientos comienzan a intervenir verdaderamente en la promoción del desarrollo de México. Y es más no sólo se les han encomendado funciones específicas de importancia, sino que se les ofrece financiamiento y administración de recursos que tradicionalmente ha manejado la Federación. Los Convenios Unicos de Coordinación se extiende -- también a los municipios, posibilitando así que los propios -- ayuntamientos lleven a cabo la ejecución de obras en sus jurisdicciones, lo cual hasta no hace mucho tiempo parecía utópico en la mayoría de los municipios mexicanos.

Sin embargo, la marginación en que había estado y en gran parte sigue estando el régimen municipal con respecto a -- los otros dos niveles de gobierno, por las diversas razones -- que ya hemos venido comentando, obstaculiza su desarrollo administrativo. Carentes de todo tipo de recursos, con problemas tan difíciles como dispersión de la población, miseria campesina, ámbitos de acción tan reducidos que encarecen el costo de los servicios, y muchas otras cosas, los ayuntamientos transformaron la administración del desarrollo en la administración de la sobrevivencia.

Si efectivamente se pretende que los ayuntamientos -- asuman nuevas responsabilidades, hay que prepararlos para -- afrontarlas. Y esa preparación sólo es posible lograrla a través de la revisión de la caótica división municipal del país,-

de la implantación de normas elementales de organización en los gobiernos y con la capacitación de funcionarios de los municipios.

Modificar la división municipal de México es una decisión muy difícil de tomar. El municipio libre fue una de las banderas revolucionarias más preciadas y promover la fusión de algunos municipios revestiría verdaderos problemas de índole político. Aunque es estrictamente necesaria esa reforma, no se prevé su realización a corto plazo.

Por el contrario, instrumentar programas de capacitación municipal es algo factible de llevar a cabo; además, los capacitadores servirían de vehículos para llevar inquietudes de tipo administrativo a los funcionarios municipales, con lo cual se lograría mejorar la organización de los gobiernos de los municipios.

La capacitación permitirá a los empleados municipales tomar conciencia de su función social, con lo cual se les motivará para desempeñar correctamente sus tareas; les dará también los instrumentos para hacer más efectiva y eficiente la realización de su trabajo; despertará inquietudes en la ejecución de sus labores, lo cual redundará en una continua mejoría del gobierno municipal; y, en general, hará la estructura administrativa municipal más dinámica, precisa, eficiente y efectiva.

va. En un nivel que podríamos llamar microadministrativo, se corrobora, como en ningún otro, la idea de que el hombre hace la organización, y no es un apéndice de ella.

SEGUNDA PARTE

LINEAMIENTOS DE UN PROGRAMA TIPO DE CAPACITACION
ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. EL CASO DEL ESTADO DE YUCATAN

1. GENERALIDADES

1.1. LA CAPACITACION COMO SISTEMA

En el ámbito de la capacitación en general se utilizan términos diversos para denominar indistintamente a los tipos y niveles de la impartición de conocimientos a los trabajadores; así, se habla tanto de capacitación; adiestramiento; enseñanza; entrenamiento; y en los últimos tiempos de formación profesional.

Ante esta falta de claridad en la fijación del contenido de cada vocablo empleado, trataremos aquí de sentar algunas ideas que sirvan para apoyar su uso en los textos subsiguientes de este trabajo.

Los términos enunciados van surgiendo cuando el ser humano tiene la necesidad de llamarle de algún modo el conjunto de acciones, a través de las cuales transmite o le son transmitidos conocimientos para desempeñar una actividad.

En la literatura sobre el tema se observa cierta pre--

ferencia por emplear vocablos según las áreas en que se imparten los conocimientos (industrial, administrativo, etc.), así como los niveles de complejidad; (introducción al puesto, perfeccionamiento etc). y aún, al referirse al ámbito laboral en concreto (sector público o privado).

Encontramos entonces diferentes concepciones sobre un conjunto de acciones tendientes a una misma intención genérica: dotar al trabajador potencial de los elementos necesarios para desempeñar una actividad o proporcionar al trabajador en funciones conocimientos y práctica para perfeccionar su actividad o acceder a nuevos desempeños.

Tenemos así que en tanto en el ámbito industrial, público o privado, se hace énfasis en el aspecto "productivo" el "adiestramiento" y la "formación profesional", en las áreas administrativas se habla simplemente de capacitación.

Conciliaremos entonces los contenidos conceptuales más aceptados, subrayando características de cada término que nos permitan fijar, por lo menos a efecto del presente trabajo, su significado, alcances y limitaciones.

En un primer planteamiento se denominará capacitación a la acción formativa que se da no solo en vista a la ocupación

posterior del individuo, ni limitandose a su puesto de trabajo, sino en relación con su área de trabajo. Por otra parte se entiende por adiestramiento un proceso que desarrolla los conocimientos, destrezas y actividades necesarias en una persona para desempeñar las funciones específicas de su puesto de trabajo.--
(1)

Debe aclararse que en la acción formativa que contempla la capacitación puede quedar comprendido el adiestramiento. También se entenderá que los otros términos mencionados corresponderán a niveles y tipos de conocimiento y prácticas transmitidas, por lo que para comprender el significado de cada uno de berá atenderse a este criterio, sin dejar de tomar en cuenta, - la no remota posibilidad del uso de sinónimos, por ejemplo la - identificación de "capacitación" con "formación profesional".

En otras palabras; en general se considerará a la capacitación como el gran universo que engloba todas las acciones - tendientes a la formación o mejoramiento de las habilidades, físicas y mentales del individuo encaminadas hacia la realización de actividades que se espera sean en beneficio propio y de la sociedad.

(1) "Adiestramiento", No. 58 Junio de 1977, Ediciones (CENAPRO) México 1977, p. 6,7.

Para abundar un poco más sobre las formas como se entiende la capacitación se citan y comentan los siguientes conceptos:

"Por capacitación de los Recursos Humanos, el sector empresarial entiende, al igual que lo hizo la Comisión Nacional Tripartita, toda acción educativa intencionada, destinada al desarrollo de las actividades, los conocimientos y destreza de la persona para fines de su participación en las actividades productivas - o sea que es un sinónimo de educación para el trabajo-". (2)

De otra parte, "una corriente favorable de los trabajadores consideran a la capacitación como el proceso para habilitar a la fuerza de trabajo para facilitarle el acceso a un empleo, para mejorar su desempeño en el mismo y, en todos los casos, que favorezca su desarrollo personal, la promoción en su trabajo y el incremento de su nivel de bienes" (3). Conforme a este planteamiento, se dice, la capacitación deberá comprender las actividades de orientación profesional, el adiestramiento inicial, la readaptación a nuevas condiciones de trabajo y el -

(2) "Manual de Capacitación Sindical sobre formación profesional" INET, México, 1976: p. 35.

(3) Ibidem, p. 28.

perfeccionamiento de las actividades laborales.

Finalmente, dentro de esta última concepción se considera inclusive a la capacitación como un derecho social, corriente que se materializa en los diferentes ordenamientos legales que establece la obligación de los empleadores de todo tipo a proporcionar capacitación; aunque aún se enfrenten problemas de interpretación sobre qué se considera como tal.

Diferenciar sobre todo Capacitación y Adiestramiento o sus sinónimos en cuanto a contenido, es verdaderamente importante, cuando sinceramente se desea que la enseñanza beneficie también a los trabajadores que la reciben y no únicamente a las instituciones -privadas o públicas- para las que prestan sus servicios.

Adiestrar únicamente tendería a ubicar al hombre a un determinado puesto de trabajo, y por lo tanto, a una condición-económica y social que difícilmente lograría superar.

La Capacitación como tratamos de definir, le da a las personas que la reciben nuevas perspectivas de superación, al tiempo en que también les proporciona las habilidades necesarias para ser más eficiente en el trabajo. La capacitación así entendida no hace el hombre un esclavo útil para realizar una sola cosa, sino que le proporciona los conocimientos básicos

que le permiten desenvolverse en todo un campo de trabajo, lo cual a su vez le brinda la oportunidad de ir escalando mejores empleos y, por consiguiente, mejores salarios.

Hacemos las aclaraciones anteriores para distinguir -- los conceptos pivote sobre los que se mueven los diferentes enfoques descritos y para hacer un llamado de atención respecto de la importancia y necesidad de que a los trabajadores, de instituciones privadas o públicas, se les capacite y no únicamente se les adiestre. En la actualidad, la mayor parte de los programas de enseñanza dirigidos a la población adulta tienden a darle adiestramiento y no capacitación, lo cual implica que al hombre se le esté reduciendo a un simple sujeto que puede ser programado para desempeñar una determinada tarea, olvidándose que el ser humano es un conjunto de potencialidades que a diario se van desarrollando y que no pueden ser limitadas únicamente a lo anterior.

Capacitación es lo que debe darse a los trabajadores y debe dárseles en forma sistemática, de modo tal que permita al individuo mantenerse actualizado ante el reto creciente del desarrollo tecnológico. La Capacitación debe plantearse, pues, como una respuesta continua y por sistema, a la aceleración de los cambios en el mundo actual, como una serie de actividades -- planificadas y organizadas que lleven al logro de objetivos previamente planeados, recurriendo a métodos y procedimientos cien

tíficos y técnicos.

Entendiendo a la capacitación como un sistema y no simplemente como un objeto de acciones aisladas, cuyos efectos casi siempre se pierden en su totalidad por falta de métodos y -- coordinación, podremos percatarnos, por un lado, de las necesidades de capacitar al hombre a todos los niveles y, por otro lado, de las dificultades existentes para lograrlo.

Aunque el diseño de la capacitación sea una función específica para cada actividad, ya que resulta muy difícil establecer un solo modelo de capacitación para actividades diversas, para que la capacitación se desarrolle como sistema son indispensables las siguientes etapas; que pueden ser simplificadas según la magnitud de las necesidades.

- Determinación de las necesidades de capacitación
(se incluye una estrategia de selección derivada del diagnóstico previo).
- Establecimiento de objetivos de capacitación
- Determinación de políticas y filosofía de la capacitación
- Estructuración de la organización de la capacitación
- Concentración de información: técnica, administrativa, jurídica, etc.
- Elaboración de los planes de capacitación

- Diseño y elaboración de los materiales didácticos para la capacitación.
- Formación de instructores
- Realización de la capacitación
- Evaluación de programas (seguimiento del desempeño del sujeto capacitado) (4)

1.2 LA NECESIDAD DE CAPACITAR AL SERVIDOR PUBLICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Para poder desempeñar con eficiencia cualquier actividad, hoy más que nunca, es indispensable tener conocimientos -- sobre ella y saber manejar las técnicas que faciliten su desempeño. Es el conocimiento el que permite dominar a la naturaleza y son las técnicas las que facilitan este dominio. Aunque - en el campo de las actividades productivas lo anterior resulte una afirmación cargada con una fuerte dosis de obviedad, en - - otras actividades humanas no se manifiesta aún con claridad la necesidad que el hombre tiene del conocimiento y de las técnicas, para su dominio y desempeño eficiente. Tal sucedió durante mucho tiempo en el área de la administración pública.

(4) Hernández Delgado Gilberto. "Metodología de la Educación para Adultos en la Capacitación", Ediciones del CENAPRO, - México 1977, p. 65-67.

Aunque ya en el mundo griego de la antigüedad Platón - había detectado la conveniencia de que los gobernantes fuesen - sabios, y viceversa; debido a que el arte de gobernar general-- mente era considerado como una actividad hereditaria, propia de élite o simplemente algo para lo cual el hombre nace y no se -- hace; durante demasiados años no se le dió gran importancia a la necesidad de que los gobernantes, en todos los niveles y jerarquías, estuviesen capacitados para desempeñar correctamente sus funciones. El Estado aún no intervenía en muchas actividades de los hombres y, por lo tanto, éstos no tomaban muy en - cuenta la capacidad de sus gobernantes.

Sin embargo, el desarrollo de las sociedades las fue - haciendo cada vez más complejas y fue también propiciando que - los Estados participaran con mayor ingerencia en la vida económica de ellas. Así la constante evolución de las necesidades - de la sociedad obligó a los gobiernos a contar con mecanismos - administrativos que les permitieran sufragar, de una manera eficiente, dichas necesidades.

En la administración pública moderna, dada la creciente complejidad de la sociedad, la planificación gubernamental - se ha tornado indispensable y es la única estrategia global que permite una utilización más racional de los recursos nacionales. Es aquí donde se advierte la necesidad de capacitar a los servidores públicos, porque la implantación de herramientas de-

planificación requiere de cuadros humanos de apoyo suficientemente preparados.

En nuestro país se pretende llevar a cabo una planificación gubernamental y sin embargo, aunque en discursos políticos constantemente se afirma lo contrario, todavía no cuenta -- México con esos "cuadros humanos de apoyo suficientemente preparados". Prueba de ello nos la proporciona el Censo de Recursos Humanos del Sector Público realizado en 1975.

De acuerdo con este censo, el Sector Central de la Administración Pública contaba con una población de 770,248 empleados. De este total, "durante los últimos cinco años, a pesar de que muchos servidores públicos no han terminado ni siquiera la educación primaria, únicamente alrededor de 200 mil -- habían asistido a algún tipo de cursos de capacitación"(5) -- adiestramiento o simplemente de alfabetización.

Y lo anterior concierne únicamente a la Administración Pública Central, la que junto con el sector paraestatal cuenta con mayores recursos y con mejor preparación. Inevitablemente, el problema se agrava cuando se requiere de ese apoyo de personal capacitado en empleados públicos de los Gobiernos Estatales y -- más aún de los municipios, en donde la carencia de recursos ya puede ser llamada, sin exageración alguna: miseria.

(5) Citado por Gerardo de la Sierra Cuspín en "Un Sistema -- Nacional de Capacitación para el Sector Público", (ISSSTE), México 1976, p. 8.

La capacitación del servidor público es hoy necesaria a todos los niveles, porque solo capacitando a sus empleados el Estado estará en disposición de intervenir con eficacia en los asuntos sociales que son de su competencia. Sin capacitación, la administración de los recursos nacionales por parte del Gobierno no dará los resultados óptimos que se requieren.

Si se desea verdaderamente que el proceso de planeación de los recursos del país se de en la práctica con éxito y se desarrolle sin dilapidar nuestro limitado presupuesto, entonces no hay alternativa: habrá que capacitar a los empleados públicos. De lo contrario, seguirán ejecutando sus tareas sin eficiencia y, lo que todavía es peor, no podrán enfrentarse a los cambios que la Administración Pública Mexicana está experimentando en el marco de la Reforma Administrativa.

Hay que capacitar a los empleados públicos, pero hay que capacitarlos en toda la Nación y no únicamente a los que componen la Administración Central como se ha hecho y en gran medida se continúa haciendo, porque si bien es cierto que en la Administración Central se toman las decisiones públicas más importantes, también es cierto que en los Gobiernos Estatales y en los Municipios es donde las políticas de acción van a ser puestas en práctica.

Hasta el empleado municipal, hasta el servidor público de esos ayuntamientos carentes de recursos deben llegar los beneficios de la capacitación. De no ser así, de muy poco servirá intensificar los sistemas de capacitación en la Administración Pública Central.

1.3. ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION BUROCRATICA

Sin intenciones de realizar una descripción exhaustiva de todo cuanto se ha realizado en lo relativo a la capacitación burocrática a lo largo de la historia en nuestro país, si consideramos conveniente y útil para los objetivos que persigue la presente investigación presentar los antecedentes más importantes y significativos, ya que éstos pueden contribuir a conformar la concepción que estamos elaborando respecto a lo que es y a lo que debe ser la capacitación del servidor público.

Al año de 1821, ya ante un México Independiente, tenemos que remontarnos para poder localizar el primer antecedente de la capacitación de los empleados públicos. No hemos apartado de nuestra investigación a la Nueva España únicamente porque consideremos que nuestra nacionalidad comienza con nuestra independencia. Si no mencionamos antecedentes de capacitación burocrática durante la Colonia, se debe a que los funcionarios de esa época solamente eran capacitados para el manejo de las armas, para crear intrigas y para perpetuar la subyugación.

Pues bien, partamos de que en 1831 nace formalmente la Administración Pública Mexicana y en ese mismo año se advierten las primeras necesidades de capacitar a los servidores públicos. Al Oficial Mayor Primero se le encomienda la administración de los recursos humanos, siendo una de sus responsabilidades más importantes la de: "... instruirse de la suficiencia y talento de cada oficial, para dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño tenga mas aptitud" (6).

Esto significa que desde entonces se sentía la importancia de que los empleados públicos estuvieran capacitados para poder desempeñar con corrección sus funciones.

Durante la presidencia de Benito Juárez, después de -- que la Soberanía Nacional había estado en peligro por la intervención francesa y la presencia de Maximiliano, se llevan a cabo reformas en la Administración Pública, tendientes a promover -- la actualización del servidor público, Juárez, gran visionario -- en materia administrativa, ya comprendía la necesidad de que la capacitación de los funcionarios no fuese un conjunto de ac -- ciones aisladas, sino una política de capacitación completamente sistematizada y de carácter permanente.

(6) Valdespino y León Mario; "Capacitación en los Organismos Públicos", (ISSSTE), México 1977, p. 112.

A partir de 1917, después de la Revolución y tras el establecimiento de la Constitución General de la República, el aparato gubernamental enfrenta los problemas del país, y se tornan de interés público muchas cuestiones que, durante el Porfiriismo, eran tan sólo de índole particular. Se advierte, entonces, la urgencia de contar con funcionarios capaces de administrar las políticas económicas y sociales.

Aunque los anteriores son ya antecedentes en materia de capacitación burocrática, es hasta el año de 1938 cuando en México se da el primer paso de importancia en lo relativo a la capacitación de los servidores públicos. El 5 de diciembre de ese año, durante la gestión presidencial del general Lázaro Cárdenas, se establece El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión.

Es digna de mencionarse la creación de dicho estatuto, porque en uno de sus apartados se planteaba como objetivo de la agrupación sindical de burócratas: "Establecer academias en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores a su servicio que lo deseen, puedan adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascenso conforme al escalafón" (7)

(7) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión, (ISSSTE), México. Edición 1975.

Como puede verse, ya se contempla en este estatuto que la capacitación del trabajador público debe estar también ligada a su superación personal y no únicamente a crear en él destrezas que lo hagan más eficiente en un puesto de trabajo.

Esta forma de concebir la capacitación, en el año de 1960, escaló la calidad de norma constitucional, pues al ser reformado el artículo 123, en su nuevo apartado "B" se determinó tomar en cuenta la capacidad en el modo de llevar a cabo las promociones de los servidores públicos del gobierno mexicano.

Así, en su fracción VII se indica que: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública".

Y en la siguiente fracción de ese mismo apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se determina que: "Los trabajadores gozarán de derecho de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad".

De gran importancia resulta lo anterior, pues el único modo de crear conciencia entre los servidores públicos de la necesidad que tienen de capacitarse, es mostrándoles que a través de dicha capacitación resultan beneficiados ellos mismos de al-

guna manera.

La capacitación del servidor público se convierte -- pues, en una constante preocupación para nuestro gobierno y empieza a ser considerada como una necesidad que debe ser cubierta de una manera sistemática. Por ello en el año de 1965, cuando es creada la Comisión de Administración Pública y se elabora el "Programa de Acción del Sector Público para el período - - - 1965-1970", dentro de los puntos que lo conforman se encuentra el de "Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental".

Cinco años después, en 1970, cuando esa comisión es -- reemplazada por la Dirección de Estudios Administrativos, dentro de las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa -- del Poder del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", se hace énfasis en que "las necesidades de capacitación se multiplican a medida que aumenta la fuerza de trabajo del Estado y la incorporación a la Administración Pública de una tecnología avanzada, - que rápidamente desactualiza los conocimientos del personal".

Respondiendo a la exhortación hecha por el Ejecutivo - Federal, en el mes de junio de 1971, en el sentido de que se -- promueva "la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado", durante el pasado sexenio fueron creados numerosos organismos para tal efecto. En-

tre otros.

- El Centro Nacional de Capacitación Administrativa dependiente del ISSSTE.
- El Centro Nacional de Productividad
- La Escuela Nacional de Capacitación Aduanera.
- El Centro de Capacitación de la Dirección del Registro Federal de Automóviles, etc.

Pero lo más importante del sexenio pasado, en materia de capacitación burocrática, ocurrió el primero de enero de 1973, día en que fue creada la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, uno de cuyos objetivos es: "Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos de las unidades de capacitación".

No cabe duda que los esfuerzos por capacitar al servidor público van en aumento y que cada vez se procura hacer más sistemática la capacitación de éste. Sin embargo a pesar del incremento de las políticas en materia de capacitación burocrática, no puede soslayarse el hecho de que casi todas estas políticas se adoptan para un radio de acción que se limita a la Administración Pública Central.

El servidor público de provincia, el servidor público de los Gobiernos de los Estados y, sobre todo, el servidor público de los Municipios parece que todavía no es considerado -- por nuestro sistema como un sujeto que debe ser capacitado inte gralmente. Para él no se han estado programando con la misma - periodicidad y profundidad los cursos de actualización ni los - seminarios de especialización, mucho menos un sistema de capacitación acabado.

Del conocimiento de esta carencia, que a pesar de algu nos esfuerzos aún prevalece, parte el proyecto de programar un modelo para la capacitación de los servidores públicos municipa les. De la certeza de que son precisamente los Municipios los- que más requieren de personal capacitado, parte de la convic--- ción de que vale la pena intentar llevar a la práctica este pro- yecto.

1.4 EXPERIENCIAS DE CAPACITACION MUNICIPAL

1.4.1. INICIATIVA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

Puesta en marcha la reforma administrativa a nivel Fe- deral los Gobiernos de algunas entidades Federativas, sobre to- do de los Estados que pueden considerarse de mayor desarrollo - relativo, adoptaron medidas de modernización de la administra-- ción en su ámbito estatal y principiaron a crear órganos de apo

yo a sus municipios.

Las modalidades que tales órganos y programas así como los resultados que se obtienen, varían desde los nulos o modestos logros, hasta verdaderas reorganizaciones.

No nos referimos a lo realizado en los municipios que corresponden a las capitales de los Estados de la Federación, ya que estos cuentan con grandes ventajas para instrumentar cualquier programa de capacitación y no son representativos de los 2,377 municipios del país; pero no por esto dejamos de apuntar que en algunos de ellos se han operado cambios positivos.

A manera de ejemplo, citaremos el caso del Estado de México en que se iniciaron durante los años de 1969 a 1975, los primeros intentos de sistematizar los estudios sobre sus municipios; tal vez el error fue el haber abordado en forma general la problemática municipal sin diferenciar a la capacitación administrativa de todas las demás medidas de apoyo al municipio. La creación de un fideicomiso con matices de institución asesora en asuntos municipales, no permitieron un verdadero acercamiento a los realmente necesitados. Además de que tal servicio de asesoría no era costeable para la mayoría de los municipios con pocos recursos. Dió resultados, sí pero en la medida que se trató de las administraciones con mayores ingresos financie-

ros, y fue en esta área, la modernización fiscal, en que se lograron los mejores resultados. Vale decir que aún en estos casos, no se concretó un programa coherente y sistemático de capacitación administrativa. Las medidas que se adoptaron se dieron como una necesidad de las circunstancias que tuvieron que ser satisfechas a como diera lugar.

Para citar un ejemplo más, mencionaremos los esfuerzos realizados en el Estado de Guerrero y hacemos incapié, que - igual que en el anterior caso, nos referimos concretamente a la capacitación administrativa y no a todo el conjunto de acciones que se han colocado bajo el rubro de "fortalecimiento municipal".

Desde que se conoció la candidatura de Ruben Figueroa a la Gubernatura del Estado (1975-1981), se iniciaron los estudios sobre los 75 municipios que conforman la entidad, con el propósito de establecer un diagnóstico y de ahí, una estrategia que se integraría a su plan de gobierno. De tal manera, en 1975 quedó configurado el "Programa de Fortalecimiento Municipal", que promovería el desarrollo.

Este programa comprendía la asesoría directa a las entidades municipales sobre todo en la planeación y ejecución de-

obras públicas y en materia fiscal. (8)

Se elaboraron por ejemplo folletos de orientación para la realización de diferentes obras necesarias. No puede decirse que no hubo mejoras en algunos municipios, pero las decisiones siempre fueron centralizadas, y si se hiciese un trabajo similar al realizado al principio del sexenio citado, para establecer un diagnóstico, lo más probable es que nos convencería que hubiera sido mejor capacitar cuadros básicos de administradores municipales que ir a resolverles problemas del momento para -- después dejarlos con más problemas de mantenimiento de obras y seguimiento de programas.

1.4.2 PARTICIPACION FEDERAL

Las inquietudes del Ejecutivo Federal en materia de -- apoyo a los Estados y Municipios se han venido concretando a -- través de diferentes acciones y medidas adoptadas por las dependencias que forman la administración pública federal; al principio, a pesar de la existencia de los Convenios Unicos de Coordinación, no se tenía, precisamente, una plena coordinación ya en el plano operativo.

(8) "Fortalecimiento Municipal Informa", Gaceta s/n Area Fiscal, Chilpancingo, Gro: 1975, Modelos para Elaborar Leyes de Ingreso y Presupuesto de Egresos Municipales, p. 120.

En 1978, durante la XI Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda, (el factor económico finalmente) se creó la Comisión de Fomento Hacendario Municipal, la cual se conformó con representantes de 12 estados y de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y por la Comisión Coordinadora Interna de las Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El resultado fue la presentación del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal en la siguiente Reunión celebrada en octubre de 1979, en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa.

El desarrollo de las actividades incluidas en dicho programa abarcaría siete áreas, la hacendaria, que pretende introducir reformas al régimen municipal en su situación económica y financiera, y simultánea y paralelamente lograr mejoramiento en la eficiencia con que se apliquen los recursos, así como en los mecanismos de distribución y control de sus egresos.

En otra área, la financiera, se pretende abrir nuevas alternativas de financiamiento para corto, mediano y largo plazo; sobre este aspecto, el Programa se encamina a fortalecer la economía de los Ayuntamientos mediante la obtención de recursos

crediticios tanto de la Banca Oficial como privada.

El área administrativa también está considerada, y -- tiene que ver con la educación y establecimiento de sistemas de administración pública en los municipios a fin de racionalizar el uso de los recursos disponibles.

Por lo que concierne a los propósitos enunciados para el área jurídica, se estableció como objetivo básico, la adecuación del marco legal que regula la estructura y el fortalecimiento del municipio, a fin de actualizarlo para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

Un área igual de importante, la de desarrollo urbano, menciona la necesidad de mejorar la capacidad técnica y administrativa para planear, operar y administrar su desarrollo urbano, integrando sus planes a los correspondientes Federal y Estatal.

Considera el Programa también el área de servicios públicos municipales y establece en sus objetivos el incremento en la capacidad de los municipios para la prestación de los mismos, así como su aumento y elevación de la eficiencia.

Por lo que toca al área de fomento económico municipal, finalmente, se busca capacitar a las autoridades municipales, para que se constituyan en agentes promotores del Desarrollo --

Socioeconómico; para esto se trata que se integren con los órganos de promoción de la inversión del sector público como son los COPLADES, los Convenios Unicos de Coordinación, el PIDER y algunos otros acuerdos programáticos que tienden a impactar en la vida municipal de manera favorable. (9)

Como se observa en las diferentes áreas descritas, para su instrumentación participarán las dependencias que correspondan individual o coordinadamente según se trate de acciones que conjuguen las atribuciones de varias instituciones. Sin embargo, no ha quedado claro quién será responsable del total de Programa Nacional discutido. Lo anterior lleva a pensar que una vez más, las intenciones del Ejecutivo Federal se verán, de muchas maneras, frenadas en la instrumentación de las medidas ya en el terreno real, por falta de una estrategia acertada en la coordinación del mismo.

Ejemplo de lo arriba expuesto, es que empiezan a ser evidentes los casos de multiplicidad de esfuerzos a pesar de la "coordinación".

Si observamos la estructura de la administración pública Federal y su organización, veremos que todas las Secretarías-

(9) Memoria de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Mazatlán, Sin. 1979, Informe de la Comisión del Programa Nacional, de Fortalecimiento Mundial; S.H.C.P., P. 78-80.

consideran entre sus atribuciones y funciones, algún apartado que contempla al municipio como área de su competencia para -- desarrollar programas de sus propias atribuciones, conferidas por la ley de la Administración Pública Federal, por ejemplo, en el ramo educativo se menciona la coordinación que debe existir con los Estados y Municipios para llevar a cabo tareas de corresponsabilidad.

Nos referimos aquí solamente a aquellas dependencias que han instrumentado de una manera más clara, programas sobre materia de apoyo municipal; entre las ya mencionadas que forman parte de la Comisión estudiada, veremos más detenidamente lo realizado por la (SHCP) y la (SAHOP).

Respecto de la SHCP, por su propia función, ha sido la que desde tiempo ya lejano ha tenido que vincularse con las administraciones fiscales de los Estados. Así, ya desde 1953 operaban Convenios de Colaboración Fiscal, y otra serie de medidas encaminadas al mismo fin; cabe aclarar que todas éstas han sido derogadas o suprimidas, al entrar en vigor, la Nueva Ley de Coordinación Fiscal, aceptada por la totalidad de los Estados de la Federación en 1977 durante la Reunión Anual de Funcionarios Fiscales que contó en esa ocasión con la presencia de los Gobernadores y del Presidente de la República quienes aprobaron la medida.

Sin duda toca a la SHCP influir y desarrollar sus acciones de apoyo al municipio, por lo menos directamente en tres áreas de las descritas en el Programa Nacional de Fortalecimiento, y en las otras a manera de colaboración; vemos así -- que serán las áreas hacendarias, financiera y de fomento económico municipal, las directamente vinculadas con las actividades de esta dependencia que además es la que aglutina, como cabeza de sector, a las entidades de financiamiento para los municipios, como por ejemplo el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y dentro de éste, el Fondo Federal de Fomento Municipal, el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado, entre otros, y organizaciones de asesoría y capacitación como es el INDETEC. La SHCP forma también parte de las representaciones del Gobierno Federal en los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal, antes Comités Promotores de Desarrollo Socio económico de cada Entidad (COPRODES).

A través de la revisión de los últimos informes rendidos en las Reuniones de Funcionarios Fiscales, vemos que las -- estrategias adoptadas, difícilmente llegará a cubrir el total del universo municipal, salta a la vista, además, que se ha dado preferencia sólo a las Capitales de los Estados o Municipios que aglutinan fuerzas económicas.

Lugar aparte merecerá, la labor desarrollada por el INDETEC, ya que a pesar de haber sido creado como organización-

civil desde la tercera Reunión de Funcionarios Fiscales, no ha tenido la evolución debida. Así vemos que es hasta 1979, en -- que empieza a funcionar a escala considerable, esto se debió a la participación que se necesitó, no sólo del INDETEC, sino de todas las organizaciones públicas y privadas para orientar antes y durante la entrada en vigor del impuesto al valor agregado (IVA).

Entre las actividades a desarrollar por el INDETEC en 1981, destaca la creación de un Centro Nacional de Información Fiscal a fin de ir integrando un Banco de Datos, con informes periódicos relativos a todas las Entidades y la elaboración de un proyecto para crear en el propio Instituto el Centro de Capacitación Permanente en Finanzas Estatales y Municipales. Por lo que respecta al presupuesto del INDETEC, es financiado en un 40% por la SHCP y 60% restante está a cargo de las Entidades Federativas. Se espera que en los próximos años el desarrollo de este organismo sea más acelerado.

En la estructura de la SAHOP se observan varias Direcciones Generales vinculadas con el desarrollo urbano municipal, entre ellas las de planeación territorial de los asentamientos humanos, de reservas territoriales, de equipamiento urbano, de ecología urbana, de centros de población, de prevención y atención de emergencia urbanas, de operación de sistemas de agua po

table y alcantarillado, de obras de mejoramiento urbano, de carreteras en cooperación, de caminos rurales y la Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, que tiene bajo su responsabilidad al Sistema de Información para Autoridades Municipales, en Materia de Desarrollo Urbano (SIMDU).

El SIMDU comprende la edición anual de la llamada - - - "Agenda del Presidente Municipal" iniciada en 1979, también la publicación Bimestral del boletín denominado "Desarrollo Urbano Municipal", así como la distribución de otros materiales de apoyo a las tareas de los Presidentes Municipales sobre esta área-específica y algunas otras relacionadas. (10) y (11)

Vale decir que la mencionada "Agenda" puede llegar a ser un excelente auxilio para los Presidentes Municipales, siempre y cuando, paralelamente se dote al municipio de los diversos apoyos para realizar las ideas que ella contiene. La Agenda da noticia de la génesis del concepto municipio; de ayuntamiento y sus autoridades. También tienen un apartado en que se describe la planeación del desarrollo urbano municipal; lugar -

(10) Agenda del Presidente Municipal, 1980, Edición Anual de - la SAHOP.

(11) "Desarrollo Urbano Municipal" boletín bimestral del SIMDU, SAHOP # 7 y 8 1980.

aparte se le confiere a la administración urbana. Informa asimismo del marco jurídico de los asentamientos humanos e incluye un directorio, tanto de organismos Estatales como Federales y especialmente un apartado donde aparecen los de financiamiento de obras y servicios públicos.

Sobre el contenido del mencionado "Boletín de Desarrollo Urbano Municipal", podemos decir que es bastante acertado ya que incluye temas de verdadero interés y de orden práctico, pues conjuga el conocimiento teórico, como puede ser el conocimiento de las leyes relativas a los asentamientos humanos, y las instrucciones precisas para llevar a cabo obras municipales; trata de establecer al mismo tiempo comunicación con los Municipios de la República, a través de un sistema de correspondencia, ya sea para ampliar el tema de interés de algunos Municipios, como para recibir sugerencias o experiencias que podrían ser aprovechadas.

Tanto en el caso de la SHCP, como en el de Asentamientos Humanos existen delegaciones regionales o estatales que hacen estar más cerca a cada dependencia, de los problemas reales ya en el terreno de la práctica; en el caso de la segunda son los conocidos centros SAHOP.

Como se dijo antes, aún no existe una evaluación seria sobre los logros de los programas que se están realizando en ma

teria de apoyo a los municipios, sobre todo estrictamente en el área administrativa, pero lo que sí se ha hecho evidente es que las dependencias al ofrecer tal asesoría en materia de capacitación sobre sus respectivas áreas y no encontrar de parte de las Entidades Federativas, organismos bien estructurados, a efecto de que la capacitación administrativa municipal considere todos los aspectos de la misma, fácilmente, pueden imponer sus criterios, amplitud y conceptualización de los recursos, seminarios o asesoría en general que proporcionen, de tal manera que por positiva que sea esta labor, no deja de ser sutil imposición -- pues no es recibida en un contexto propicio a la discusión y negociación de criterios y estrategias, debido a que en la mayoría de los casos los Estados no cuentan con una estructura adecuada que aglutine todos los esfuerzos encaminados al apoyo del desarrollo administrativo de los municipios.

De ahí la propuesta de un órgano coordinador del programa permanente de capacitación administrativa, mismo que se describe en el capítulo 2 de esta segunda parte.

1.4.3. ORGANIZACIONES POLITICAS

Diversas agrupaciones de carácter político han incurrido también de alguna manera, aunque limitadamente en el terreno de la capacitación administrativa municipal, con énfasis-

en la legislación electoral y los principales documentos de -
orden jurídico que sustentan al municipio y a la actividad de -
los funcionarios de sus gobiernos de elección popular. Así, te
nemos por ejemplo que la CNOP y la CNC han organizado cursos pa
ra los presidentes municipales ya electos en vías de entrar en
funciones con la intención de darle una panorámica general, a -
fin de que desempeñen con mayor propiedad las funciones inherent
es a sus cargos.

Como es de esperarse, estos seminarios o cursos están-
encaminados sobre todo, hacia la función política de los funcion
narios, y no pueden tomarse estas acciones, por sí solas, como -
parte de un sistema de capacitación, pues como hemos visto se-
imparten sólo en épocas de elecciones para renovar los Ayunta--
mientos.

A pesar de las deficiencias que pudieran tener tales -
eventos organizados por estas instituciones políticas, debemos-
estar conscientes y reconocer que todos los esfuerzos encamina-
dos hacia la instrumentación de tales acciones y en apoyo de la
capacitación administrativa en general de los municipios, debe-
rán ser tomados en cuenta cuando se configure un programa perma
nente y sistemático sobre la materia, que es el objeto del pre-
sente trabajo.

Vale la pena mencionar que una de estas agrupaciones, la CNOP, se ha preocupado por la condición de los trabajadores, tanto al servicio de los Gobiernos Estatales como Municipales, habiéndose derivado de las reuniones celebradas al efecto, un Sindicato Nacional que los agrupa, y aunque no tienen aún la fuerza suficiente para configurar y hacer efectivas sus demandas y reivindicaciones, es ya un esfuerzo serio para revisar la situación laboral de un importante número de trabajadores burocratas, los cuales están en la mayoría de los casos en desventaja respecto a los empleados al servicio del Gobierno Federal. Esto se debe a ciertas lagunas tanto en el Artículo 123 Constitucional como en la Ley Federal del Trabajo, que de manera inconcebible, no consideran ni definen la situación jurídica-laboral de estos trabajadores. (12)

Esta discusión interesa al tema de la capacitación administrativa porque, en él se podrán encontrar en un momento dado, mayores elementos que la enmarquen legalmente.

(12) Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derechos Administrativo" Editorial Porrúa, México 1979, p. 486.

2. ORGANO COORDINADOR DEL PROGRAMA PERMANENTE DE
CAPACITACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL
(OCPPCAM)

Después de las consideraciones del capítulo anterior, se evidencia que el municipio necesita de personal capacitado y para formarlo es indispensable hacer de la capacitación un proceso de enseñanza sistemática. Es necesario, pues, integrarla a la estructura municipal como una de sus partes esenciales y no únicamente como un auxiliar al cual se recurre en situaciones de emergencia.

El sistema de capacitación para los municipios por lo tanto, debe formar parte del programa de gobierno Estatal y coordinar todas las acciones de capacitación que se lleven a cabo en la Entidad. De este modo, la capacitación beneficiará a la totalidad del universo municipal.

Las anteriores reflexiones son a propósito de que solo 18 Estados registran oficinas de apoyo a los municipios, y de éstas apenas 9 enuncian de manera clara que están precisamente abocadas al fortalecimiento municipal, y es nula la referencia específica a la capacitación administrativa en los municipios. En el caso del Estado de Yucatán, se circunscribe escuetamente a la Oficialía Mayor del Gobierno.

La creación de este órgano coordinador persigue aglutinar las acciones y recursos de todo tipo que se dirigen o pueden dirigirse hacia el municipio para dotarlo de una infraestructura administrativa de acuerdo a las necesidades crecientes del desarrollo. En este orden de ideas los objetivos del OCPPCAM se dividen en tres grupos de actividades:

a) Elaborar los estudios municipales necesarios para establecer las necesidades de capacitación administrativa.

b) Organizar las asesorías a los ayuntamientos en la determinación del modelo de capacitación a seguir así como en su dirección.

c) Coordinar los recursos provenientes de cualquier entidad que se aboquen a fortalecer la estructura administrativa de los municipios. En este sentido, por ejemplo, diversas dependencias del gobierno federal operan programas propios de sus áreas de competencia.

2.1 FUNCION Y ESTRUCTURA ORGANICA

La función primordial de este órgano es mantener estrecho contacto con los Comités de Organización, Dirección y Capacitación en el caso de los Modelos Compartidos y con las Direcciones de los Modelos Unitarios (se describen en el capítulo 5).

Esta relación permitirá armonizar los planes de desarrollo estatal con el contenido de los cursos de cada programa municipal - de capacitación administrativa, de tal manera que sean compatibles y facilite su instrumentación. Se considerarán, asimismo, los programas económicos y sociales del Ejecutivo Federal.

Funciones específicas:

- . Efectuar estudios de necesidades de capacitación de los municipios.
- . Con base en los estudios, recomendar tipos de modelos de capacitación a seguir: elaborar programas anuales, de medio y largo plazo, para presentarlos a las consideraciones políticas y presupuestales de los Comités correspondientes.
- . Integrar y mantener un Banco de datos sobre información municipal.

Estructura Orgánica:

Como se dijo al principio de este apartado, ya existen en algunas entidades federativas oficinas encaminadas al fortalecimiento municipal, de no ser así, deberán crearse, pues es en este tipo de nivel organizacional en que se inscribirá el órgano de coordinación para la capacitación municipal. Se sugiere la siguiente organización:

- Coordinador General
- Area de Estudios Municipales
- Area de Programas
- Area de Asesores
- Banco de Datos

Descripción de las Areas

- Area de Estudios Municipales
 - . Investigación de las necesidades de capacitación en los municipios que componen la entidad federativa.
 - . Determinación y Evaluación de los Recursos Municipales (ver cap. 3, Elementos del Diagnóstico Municipal).
 - . Elaboración de Estudios de Factibilidad: Recursos Financieros; de Personal, Actitud Política, etc.
 - . Realizar estudios comparativos de otras experiencias en capacitación en México y en el extranjero.
- Area de Programas
 - . Diseño de contenido de los cursos de capacitación (ver cap. 5.3 Ideas para el contenido básico de los cursos).
 - . Compatibilización de las políticas de capacitación con los diversos Programas Estatales, Federales y de

Organismos paraestatales que se pretenda realizar - en el ámbito municipal.

- . Consideración de las necesidades, recursos, inquietudes y recomendaciones emanadas de las reuniones de los Asesores con los Comités y del Area de Estudios Municipales.
- . Propuesta de los programas a los Comités de Capacitación para su consideración y ajuste en su caso.
- Area de Asesores.
- . Promoción del Programa de Capacitación Administrativa Municipal.
- . Orientación en la Formación de los Comités de Dirección y Capacitación.
- . Participación en las Reuniones de los Diferentes Comités.
- . Capacitación de Capacitadores en los Diversos Campos Administrativos.
- . Asesoría a los capacitadores sobre didáctica y metodología.
- . Supervisión de la ejecución de los Programas.
- . Evaluación del desempeño de los capacitadores y el impacto en los capacitandos.

- Banco de Datos.
- . Recabar, organizar y mantener actualizada la información sobre capacitación municipal y temas relativos.
- . Informar periódicamente sobre el acervo y las actividades al Coordinador General y a las otras áreas.
- . Proporcionar y controlar en su caso, material del - acervo a las áreas que lo soliciten para la realiza-ción de sus tareas.

2.2 RECURSOS

Los recursos financieros y materiales del Organo Coor-dinador se formarán con partidas específicas, consideradas en - el presupuesto anual del Gobierno de la Entidad, conforme a los programas a desarrollar en ese período; lo cual garantizará su-cabal ejecución.

El personal que integre la planta del Organo Coordina-dor, deberá ser seleccionado cuidadosamente, siguiendo las - - orientaciones de una asesoría calificada. Esto dependerá de la- Coordinación General que tendrá que contar con el mayor apoyo - político.

En el renglón del personal se considera que deberá asumirse la coordinación de los capacitadores en áreas específicas,

fiscal o desarrollo urbano por ejemplo, que patrocinan dependencias federales y estatales; que se debe reconocer, son de gran ayuda para la capacitación administrativa en general, pero es - impuesta y manejada arbitrariamente y con poca o nula participación de los municipios en las decisiones sobre el contenido de los diversos cursos o seminarios que se imparten. Por esta razón se propone aquí, que sea el Organó Coordinador el que se encargue de aglutinar y canalizar debidamente estos recursos, que - como vimos en su oportunidad empiezan a ser considerables.

2.3 AMBITO DE COMPETENCIA

El universo de acción del Organó Coordinador, comprenderá la totalidad de los municipios y se entenderá que su área de responsabilidad empieza y termina en todo cuanto se refiera a actividades de capacitación administrativa en los municipios, debiendo canalizar cualquier otro tipo de inquietudes; políticas, de inversión y de desarrollo en general, a las autoridades que compete tal o cual asunto. Pues si bien son áreas formalmente ajenas a su función, resultará un inapreciable vínculo entre autoridades y dependencias de los tres niveles de gobierno.

Vale hacer la recomendación que este tipo de órganos - deben tender a la sencillez organizativa para evitar crear un - cuerpo burocrático demasiado pesado a la carga presupuestal del gobierno estatal. Recalcaremos que su función primordial es la - promoción y asesoría a los municipios que en la medida que -

vayan solucionando por si solos sus necesidades de organización y ejecución de programas de capacitación administrativa dejarán de demandar tales servicios.

El éxito del Organo Coordinador se medirá en mucho por el éxito que tengan las Direcciones municipales encargadas de la capacitación administrativa, pero también en el menor grado de ingerencia que haya necesitado el propio Organo para ese logro.

ORGANO COORDINADOR DEL PROGRAMA PERMANENTE
DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

COORDINADOR GENERAL

AREA DE ESTUDIOS
MUNICIPALES

- . NECESIDADES
- . RECURSOS
- . FACTIBILIDAD

AREA DE
PROGRAMAS

- . DISEÑO CONTENIDO
CURSOS.
- . COMPATIBILIZACION
POLITICAS.
- . PROPUESTAS
A COMITES

AREA DE
ASESORES

- . PROMOCION
- . REUNION COMITES
- . CAPACITACION DE
CAPACITADORES

BANCO DE DATOS

3. ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO MUNICIPAL

Como ya se apuntó, históricamente es reciente que se ha cedido a los municipios funciones que tradicionalmente habían estado en manos del Gobierno de la Federación o el de los Estados. Ahora por ejemplo, un número creciente de ayuntamientos de México están siendo responsabilizados de la ejecución de toda la inversión pública en sus municipios, situación impensable hasta hace algunos años.

De allí la urgente necesidad de dar capacitación a empleados y funcionarios de los Gobiernos Municipales, lo que será un muy valioso auxiliar en su tarea de proveer de bienes y servicios a sus habitantes.

El ejercicio de la libertad de los municipios mexicanos, en términos amplios, solo se puede conseguir a través del aumento de sus capacidades financieras y de operación.

La metodología que aquí se expone, pretende dar los elementos suficientes para que los Gobiernos Municipales, previo diagnóstico, elaboren sus propios programas de capacitación; se parte de la escasez de recursos y de la inexperiencia de sus funcionarios en la formulación de programas y proyectos.

En principio, se consideró de gran importancia proporcionar los elementos que debe tener un diagnóstico municipal. - La pregunta ¿para qué vamos a capacitar a los empleados municipales?, sólo se puede responder si sabemos cuáles son los problemas del municipio, las carencias de la población, en dónde se requiere actuar con mayor intensidad, etc.; es decir, qué acciones debe llevar a cabo el Gobierno Municipal. En otras palabras, no se trata de aumentar ciega y desordenadamente la capacidad de los funcionarios, sino darles los elementos necesarios para combatir los principales problemas del Municipio, - siempre y cuando estén dentro de la competencia del ayuntamiento. Y esos problemas sólo se pueden detectar a través de un diagnóstico, del cual carecen casi todos los municipios de México.

Posteriormente, se exponen los lineamientos generales del programa, después de lo cual se pasa a explicar los modelos de capacitación a los que pueden sujetarse los municipios, tanto aquéllos que poseen una economía más o menos sólida, como -- los que carecen de recursos suficientes para emprender aisladamente un programa de esta naturaleza.

Enseguida se exponen los conceptos que hay que tomar - en cuenta para detectar las necesidades de capacitación, de - - acuerdo a las condiciones de los capacitandos.

A continuación se dan algunos elementos de carácter --

muy general que deben contener los cursos, pero a ellos se deberán añadir los temas que cada municipio en particular requiera.

Finalmente, se presentan los conceptos necesarios para formular técnicamente el programa y el (o los) proyecto (s). - Se elaboró una guía, muy sencilla, para la presentación del programa, y otra más detallada que contienen los elementos que se requieren para formular el proyecto. Se agregan las formas básicas para la presentación del programa y el presupuesto.

3.1 CONCEPTOS

En sentido amplio, un diagnóstico se refiere a la - -- apreciación de la situación actual y a la detección de las causas que la provocaron.

El diagnóstico de los Municipios es vital para los - -- ayuntamientos, ya que con base en ellos pueden darle orienta---ción a sus acciones; es decir, si desconocen la situación del - municipio y el por qué está en tales condiciones, será muy di--fícil determinar qué obras y servicios requiere la comunidad -- que jefaturan.

En consecuencia, un diagnóstico es el primer paso para formular objetivos, estrategias, metas y, en general los linea-

mientos de política que han de regir la acción política. Además es vital para la instrumentación de un programa de capacitación, pues éste se estructurará de acuerdo al tipo de actividades y necesidades que tenga el Gobierno Municipal.

En forma particular, el diagnóstico de un municipio -- tiene por objeto estudiar el comportamiento del Gobierno Municipal dentro de la economía y el bienestar social del área geográfica que jefatura la incidencia de su intervención y detectar -- las acciones de los demás organismos públicos que lo apoyan o -- suplen en la realización de sus funciones. Su objetivo es conocer las necesidades del municipio y las acciones que en orden -- de prioridad se requieren.

Elementos del diagnóstico

Las etapas del tipo de diagnóstico propuesto son cuatro:

1. Panorama general del municipio.
2. Análisis de la situación actual de la capacidad de operación de la administración pública; análisis de la economía y del bienestar social.
3. Identificación de los principales problemas de la administración pública, la economía y el bienestar social.

4. Proposición de acciones, debidamente priorizadas, para combatir los problemas detectados.

1. Panorama General

Esta primera etapa tiene fines de ubicación y conocimientos general del medio que se va a estudiar. Los conceptos que lo integran son:

- a) Aspectos físicos
 - . Límites y extensión
 - . Topografía y orografía
 - . Usos actuales y vocación del suelo
- b) Composición demográfica
 - . Población total
 - . Población económicamente activa
 - . Pirámide de edades.
- c) Infraestructura en general.
 - . Vías de comunicación
 - . Energía eléctrica
 - . Otras de importancia en la región.

2. Capacidad de operación de la administración pública.

Tiene como objetivo conocer la capacidad actual de la administración pública en sus tres niveles de Gobierno-aunque - con mayor énfasis en el municipal-para ejecutar obras y promover el desarrollo en general. Es común que el retraso de algunas regiones se deba a falta de inversión pública, aunque también ocurre con frecuencia que los recursos se utilicen en forma poco eficiente. En consecuencia, esta etapa es vital para -- establecer las necesidades generales de capacitación y para elevar la eficiencia y eficacia de los municipios.

Sus conceptos son:

- a) Estructura organizacional.
- b) Recursos humanos, materiales y financieros.
- c) Capacidad administrativa.
- d) Capacidad técnica.
- e) Obras y promociones realizadas por los Gobiernos Federal y estatal.

3. Economía

Esta etapa tiene como objetivo detectar las principales actividades económicas del municipio y los problemas que atraviesan. La función del Estado como promotor del desarrollo económico, -

hace indispensable conocer con profundidad los campos a donde orientará su acción.

Los conceptos son:

a) Producción

- . Identificación de actividades productivas.
- . Volúmenes de la producción y su importancia en la economía de la entidad federativa.
- . Población ocupada, por ramas de actividad.
- . Infraestructura productiva.
- . Técnicas utilizadas.
- . Formas de organización para producir.

b) Actividad Comercial

- . Número de establecimientos comerciales.
- . Relaciones comerciales con otros lugares.

c) Inversiones públicas, por rama de actividad

4. Bienestar Social

El objetivo de esta etapa es detectar las principales carencias en materia de vivienda, agua potable y drenaje, salud y educación, que padece la población del municipio. Los conceptos de esta etapa son:

a) Vivienda

- . Número de viviendas
- . Déficit absoluto
- . Tipos de viviendas
- . Índice de hacinamiento
- . Programas de inversión pública y privada en vivienda

b) Agua potable y drenaje

- . Población abastecida
- . Déficit
- . Capacidad actual de la red
- . Programas de inversión pública en agua potable y drenaje

c) Hospitales y Centros de Salud

- . Número y tipo de instalaciones
- . Número de camas y su distribución
- . Déficit
- . Programas de inversión pública en el sector salud

d) Educación

- . Índice de alfabetización
- . Población en edad escolar
- . Demanda satisfecha
- . Número de escuelas: primaria, secundaria, técnicas (especificar) y de nivel superior

- . Programas de inversión pública en el sector educación.

5. Conclusiones

Esta última etapa tiene por objetivo plantear en forma concisa los problemas de la región y las acciones que se consideran deben realizarse para abatir dichos problemas.

Sus conceptos son:

a) Principales problemas

- . En la administración pública
- . En la economía
- . En el bienestar social

b) Identificación y priorización de acciones

- . Inversiones
- . Incremento del gasto corriente
- . Medidas para optimizar los recursos

3.2 ANALISIS DE LOS CAPACITANDOS (1)

3.2.1 ESTABLECIMIENTO DE LOS INDICADORES

Para poder determinar las necesidades de capacitación es indispensable ubicar a los capacitandos dentro de la estructura en la cual se desenvuelven y así poder detectar cuáles -- son los requerimientos de capacitación de dicha estructura.

En nuestro caso, esta estructura es la municipal y tenemos como objeto de investigación al municipio de la ciudad de Mérida, en el cual fueron detectadas las necesidades de capacitación a partir de varios indicadores vertidos dentro de un -- cuestionario, que se aplicó a una muestra seleccionada del universo compuesto por el total de los servidores públicos.

Edad, sexo, monto del salario, grado de escolaridad y antigüedad en el puesto de trabajo fueron algunos de los indicadores empleados para detectar y calificar las necesidades de capacitación en los servidores públicos, ya que al relacionar estos indicadores con la eficiencia que se tiene en el desempeño de las funciones se puede tipicar el conjunto de características del capacitando y se puede determinar qué tipo de capacita-

(1) Por capacitando entenderemos al sujeto que recibe la capacitación. Aunque el Diccionario aún no registra este término, su empleo se ha generalizado entre los estudiosos de la capacitación.

ción es la que necesita.

Nos topamos con que las relaciones entre estos indicadores, aunque variaban enormemente, mantenían una correspondencia de uniformidad relativa al ser tomados en cuenta de manera global. Así, si de modo aislado, ninguno de los indicadores - - ejercía una influencia determinante, tomados en conjunto sí permitían derivar algunas consecuencias lógicas.

El grado de escolaridad, por ejemplo, que siempre se ha considerado directamente relacionado con la eficiencia en el trabajo, al ser considerado en relación con el monto de la remuneración nos permitió ver que no siempre es cierto que a mayor preparación académica corresponde mayor eficiencia en el trabajo.

Muchas combinaciones se hicieron con los indicadores mencionados y los resultados nos llevaron a poner atención en un aspecto que frecuentemente se olvida al momento de hacer un programa de capacitación. Esto que se olvida y que no debería seguirse olvidando es que la capacitación se le va a impartir a seres humanos, cuyas necesidades no son exactamente iguales a -- los requerimientos de la estructura en la cual se desenvuelven, aunque en gran medida estén condicionados por éstos.

3.2.2 ACTITUD Y APTITUD

Para no caer en el señalado error, es necesario tomar en cuenta que la ineficiencia en un puesto de trabajo puede darse debido a dos cosas completamente diferentes:

- Que no se pueda ser eficiente
- Que no se quiera ser eficiente

Combinando las posibilidades anteriores, nos topamos con los siguientes cuatro casos:

- 1° Personal que puede ser eficiente y que quiera ser eficiente.
- 2° Personal que puede ser eficiente y que no quiere ser eficiente.
- 3° Personal que no puede ser eficiente y que quiere ser eficiente.
- 4° Personal que no puede ser eficiente y que no quiere ser eficiente.

Es muy importante tomar en cuenta lo anterior antes de poner en marcha cualquier programa de capacitación, puesto que se requiere saber a ciencia cierta si los capacitandos se encuentran en disposición de asimilar nuevos conocimientos que les permitan desempeñar mejor su función.

Es desde esta perspectiva, en donde la capacitación, - al igual que todo proceso de enseñanza, debe ser concebida también como un proceso tendiente a cambiar las actitudes, y no -- únicamente las aptitudes.

Respecto a esto último, señala Coria (2), que la capacitación burocrática debe propiciar "la modificación positiva - de actitudes y aptitudes del personal al servicio del Estado, - para el logro de objetivos personales e institucionales con - - eficiencia y eficacia".

Por nuestra parte, queremos subrayar en las palabras - de Coria lo relativo al logro de objetivos personales e institu - cionales que pretende la capacitación. Es importante hacerlo, - porque cuando la capacitación no tiende al logro de objetivos - personales, el capacitando no se muestra interesado en ella. -- En el municipio estudiado es necesario no desligarnos de esta - idea, ya que los capacitandos en gran medida se hallan dentro - del grupo de los que no quieren ser eficientes.

El personal que no quiere ser eficiente, no obstante - poseer la capacidad necesaria para cumplir correctamente con -- sus funciones, adopta esta actitud negativa debido a que se en-

(2) Alejandro Coria Cabrera. "Apuntes inéditos sobre administración de personal" 1977.

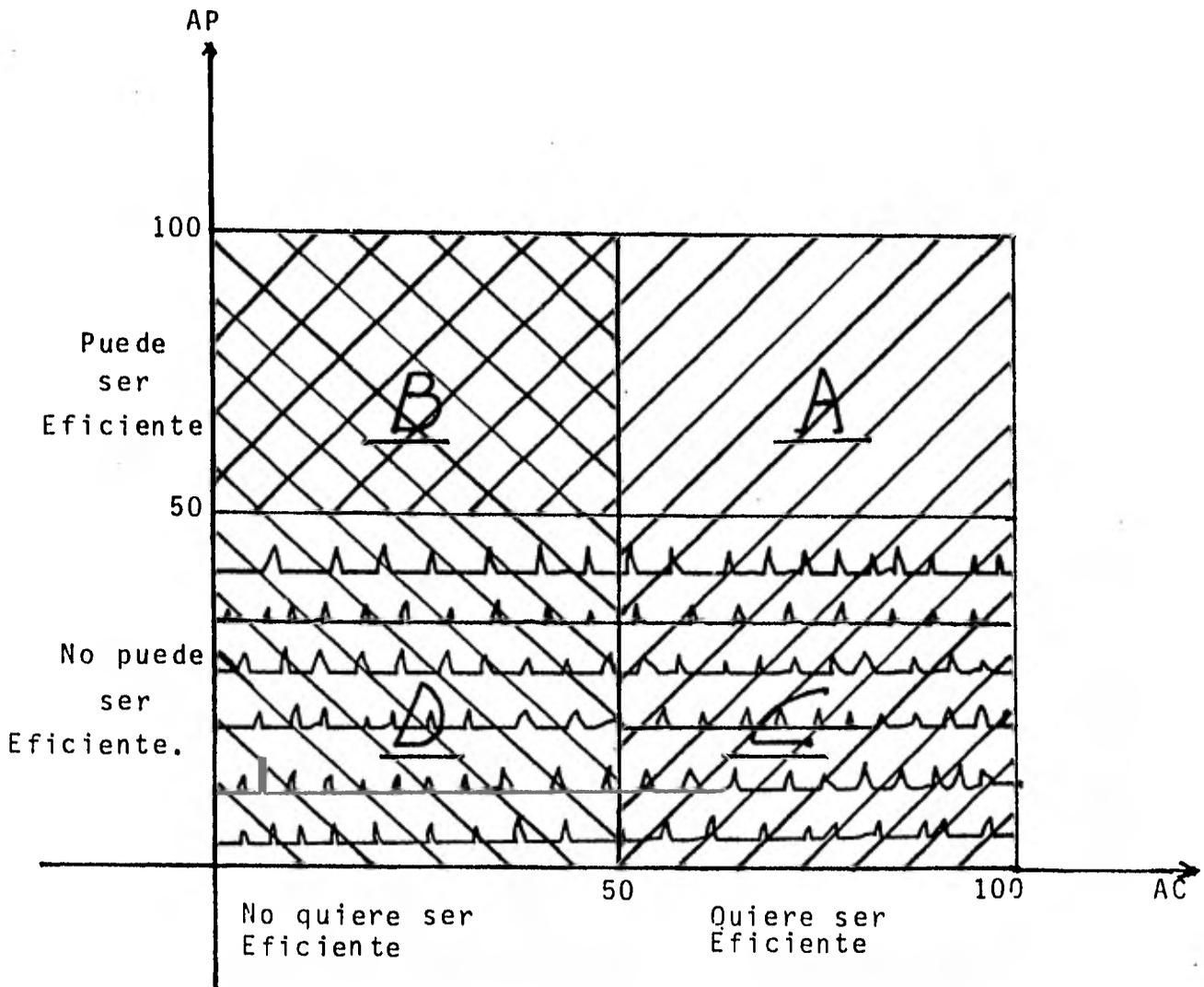
cuentra inconforme en la actividad que está desempeñando. Las - más de las veces se trata de personas que no están satisfechas - con el salario que perciben y consideran tener una preparación - que merece una retribución económica más elevada.

También es común encontrar empleados municipales que - han desempeñado durante mucho tiempo el mismo trabajo, y si - - bien es cierto que esta permanencia en un determinado puesto -- las proporciona mayor experiencia en él, también es cierto que - la tarea que desarrollan se les hace rutinaria y en un determi - nado momento comienzan a realizarla con ineficiencia.

Lo anterior nos revela la importancia que tiene el to - mar en consideración el grado de escolaridad, la antigüedad del trabajador y el salario que está recibiendo, ya que de estos tres - factores, muchas veces depende la actitud que el empleado tiene - en relación con su trabajo. La capacitación no surtirá los - - efectos deseados si no se programa en relación a estos facto - res.

De los criterios y consideraciones anteriores se con - - figura al siguiente análisis gráfico de las actitudes y aptitu - des de los posibles capacitandos. La revisión de este carte - - siano conduce a las áreas A, C y B, en ese orden de importan - - cia, que serán donde se encuentre el personal más idóneo de ser sujeto de capacitación.

CUADRO DE APTITUDES Y ACTITUDES



3.2.3 ANALISIS DE LAS CARACTERISTICAS

Los conceptos que se analizan a continuación se estiman que deben considerarse en cualquier cuestionario conducente a conocer la situación general de los posibles capacitados. -- Los comentarios porcentuales son el resultado de una encuesta - practicada en el municipio de Mérida en 1979.

a) Escolaridad

La escolaridad es un factor que debe ser considerado - para impartir la capacitación. Si bien es cierto, como ya lo - hemos señalado en páginas anteriores, que la escolaridad por sí sola no determina la eficiencia en el trabajo, también es cierto que la escolaridad permite que la capacitación sea asimilada en mayor o menor grado por el capacitando.

A mayor nivel de escolaridad, no está garantizada mayor eficiencia en el trabajo, pero a mayor nivel de escolaridad es más probable mayor asimilación de los conocimientos que se - imparten a través de la capacitación.

En efecto, aunque la capacitación dista mucho de ser - una educación de carácter escolar o regular, la escolaridad es importante puesto que mientras más escolaridad tiene un individuo cuenta con más marcos de referencia para ser capacitado. --

Podemos afirmar al respecto que el individuo que no posee ninguna escolaridad no puede ser capacitado, a lo sumo, se le podrá entrenar para que de manera mecánica realice alguna actividad.

Es precisamente la falta de escolaridad uno de los - - obstáculos más fuertes que debe salvar un programa de capacitación destinado al personal de los Ayuntamientos, cosa que pudimos comprobar en el caso específico del Ayuntamiento de la Ciudad de Mérida, Yucatán.

La escolaridad de los trabajadores municipales en este caso resultó ser sumamente baja. Encontramos en él los siguientes datos:

- Un 15% del personal del municipio no había concluido los estudios de primaria.
- Del 85% que sí los había terminado:
 - . Un 35% había terminado la secundaria
 - . Un 40% tenía estudios de bachillerato
 - . Un 10% estaba compuesto por profesionistas.

b) Edad

El personal del Ayuntamiento de Mérida tiene como promedio de edad los treinta y un años y éste es una edad en la cual el aprendizaje aún puede realizarse con muy buen resultado. Sin embargo, relacionando la edad con la escolaridad, pudimos advertir que a mayor edad correspondió menor escolaridad.

La relación anterior tiene que ser tomada en cuenta, - pues obliga a que la capacitación sustituye a la educación formal en el caso del personal de avanzada edad (arriba de los -- 40 años) que carece casi por completo de escolaridad.

c) Antigüedad en el puesto de trabajo.

Aunque, como ya lo hemos visto, la antigüedad no está contribuyendo a que el empleado municipal tenga actitudes para ser eficiente en su trabajo, en gran medida la antigüedad es la que proporciona la aptitud para el trabajo.

El contacto con el trabajo trae consigo la experiencia y, en última instancia, la experiencia es la que permite, en muchos la eficiencia. Rasgo favorable en este sentido fue que el promedio de antigüedad fuese de siete años.

Aquí lo que se requeriría es canalizar esa antigüedad,

sinónima de experiencia, mediante una capacitación tendiente al cambio de actitudes del empleado municipal.

d) Remuneración

Todos los empleados del Ayuntamiento de Mérida ganan - no menos del salarios mínimo.

Ahora bien, considerando el alto costo de la vida en esta región del país, debemos destacar que quienes ganan el salario mínimo están mal remunerados. En términos generales, como lo reveló la encuesta, el personal del Ayuntamiento de Mérida está mal remunerado y esto repercute en forma negativa en la actitud para la eficiencia.

La capacitación -y éste es uno de los factores que la distinguen del mero adiestramiento- debe traer como resultado - una mejoría personal del capacitado. Dentro de esta mejoría de be comprenderse el mejor estímulo para que los trabajadores rea lizen de manera más eficiente sus labores. Cabe aclarar que no se deben dejar a un lado otros mecanismos para estimular este - renglón.

e) Sexo

El 75 por ciento del personal en el Ayuntamiento de Mérida, pertenece al sexo masculino, dato que fortalece la concepción que se tiene en el sentido de que la mujer en provincia no participa plenamente en los trabajos de la administración pública.

El 25 por ciento constituido por las mujeres, salvo - - unas cuantas excepciones, realiza labores de tipo secretarial - y resultó ser el más capacitado para desempeñar su trabajo, - - pues casi todas ellas eran secretarias egresadas de alguna academia de enseñanza que aún ostentan reconocimiento profesional, es decir, no se ha llegado a la comercialización de la educación en este contexto.

f) Otros

La encuesta realizada reveló también que la mayor parte de los empleados no habían recibido capacitación alguna para realizar el trabajo que actualmente está desempeñando.

El Ayuntamiento de Mérida ha organizado cursos de actualización a nivel de secretarias y de oficinistas, pero dichos cursos han sido realmente deficientes porque no han tomado en consideración las necesidades de capacitación administrativa-

y no han atacado, por tanto, los problemas que realmente existen.

Tal como nos lo indica el cuestionario la mayor parte del personal comenzó a trabajar sin conocimientos del puesto -- que iba a desempeñar. Fue sobre la marcha, a través del cotidiano contacto con la labor, como los empleados se fueron haciendo en alguna medida diestros en su trabajo.

Sin embargo, -y esto es lo que le da razón de ser a -- nuestro proyecto de capacitación- esos conocimientos no constituyen ni siquiera lo mínimo que debería saber un empleado municipal para desarrollar adecuadamente su trabajo y, al mismo -- tiempo, poder aspirar en un momento dado a un mejor salario y a un mejor puesto de trabajo.

El modelo unitario, dentro del sistema de capacitación municipal que se describirá en páginas posteriores, pretende solucionar este problema actual de la falta de preparación de los empleados municipales de la Ciudad de Mérida.

4. DISEÑO Y PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

4.1. CONCEPTOS

Todo programa de capacitación debe estar inserto en un plan de desarrollo económico y social del municipio. Si es un programa aislado, sus beneficios no serán los óptimos -aunque - provechosos, de cualquier modo-, pues el incremento de la eficiencia no se podrá utilizar en la realización de obras de mayor prioridad.

El programa de capacitación debe incluirse en un plan de tipo estratégico-operativo, en el cual, con base en objetivos claros y concretos, se seleccione los caminos más adecuados para alcanzarlos en la forma más eficiente y eficaz posible; y en el que también se defina cómo y con qué recursos se lograrán. Si además este plan se inserta en una adecuada planificación del desarrollo regional, los resultados serán aun mejores.

Un plan, en términos sencillos, es la suma de los programas; es decir, un plan contempla la generalidad y éstos lo particular. En consecuencia, podemos definir un programa como el establecimiento y ordenación de acciones concretas para lograr los objetivos previamente determinados.

4.2. PRESENTACION GENERAL.

En la elaboración de un programa se debe definir, ante todo, la unidad que se responsabilizará de su ejecución. Los elementos generales que componen el programa son:

a) Objetivos. Es decir, plantean cuál es la razón de ser del programa. Entre otros documentos se recomienda consultar el "Manual para elaborar programas de adiestramiento" del Servicio Nacional Armo, en caso de que no se disponga de una mejor metodología para la formulación.

b) Metas. O sea, deberán establecerse los productos del programa dividiéndolos en tipos.

. De resultados. Serán la expresión cuantificada y temporalmente precisada de los objetivos.

. De operación. La especificación cuantificada de los productos; cuando el programa aporte sólo productos idénticos, estas serán iguales a las de resultados. Se trata, por ejemplo, de decir 8 capacitandos en formulación de planes + 12 capacitandos en programación de computadoras.

c) Acciones. Una acción se expresa a través de un proyecto, el cual se compone de otras acciones que, con fines de -

claridad llamaremos actividades. Una acción puede ser la impartición del curso de capacitación general a empleados municipales; las actividades serían entonces cada una de las exposiciones: "exposición sobre la estructura orgánica de los gobiernos municipales". etc.

d) Presupuesto. Lo que realmente va a costar el desarrollo del programa.

4.3. GUIA PARA EL DISEÑO DEL PROGRAMA.

Lo más delicado en la elaboración de un programa es la formulación de su proyecto para su aprobación, pues una falla en él puede derivar en una desorganización en la realización del programa o en fracaso financiero. A continuación se presenta una guía que contiene los puntos a considerar en la formulación del proyecto; en algunos casos, dada la inmensa gama de tipos de programas de capacitación que se pueden instrumentar, la guía parecerá demasiado exigente sobre todo en los municipios demasiado pequeños o pobres, o tal vez incompleta cuando se trata ya de ciudades. De cualquier manera, es conveniente cubrir lo máximo posible y, en el segundo de los casos, no se recomienda cargar la presentación del proyecto con datos sumamente desglosados; para ello puede recurrirse a anexos.

La guía, como su nombre lo indica, trata simplemente -

de señalar los conceptos necesarios para la formulación del proyecto y no pretende explicar cómo debe obtenerse la información de cada rubro.

A. Descripción.

A.1 Identificación.

- . Conocimientos y habilidades que adquirirían los capacitandos.
- . Número de capacitandos.
- . Población que se espera beneficiar.

A.2 Características del proyecto.

- . Descripción general del tipo de capacitación a impartir.
- . Marco de desarrollo económico y social en que se inscribe.

B. Análisis de los elementos.

B.1 Contenido Básico de los Cursos.

- . Tipo de conocimiento a impartir (ver. 5.3)
- . Incremento esperado de la eficiencia.

B.2 Los capacitandos

(Ver 3.2 Análisis de los capacitandos)

- . Número de personas a capacitar.
- . Niveles educativos.
- . Experiencia en los puestos que ocupan.
- . Antecedentes en materia de capacitación.
- . Sexo y edad.
- . Niveles de ingresos.
- . Aptitudes y actitudes.

B.3 La organización municipal.

- . Ubicación de los capacitandos en la estructura orgánica del municipio.
- . Grado de capacidad administrativa y técnica del gobierno municipal.
- . Principales relaciones informales detectadas que se considere puede intervenir en el desarrollo del programa (liderazgos, rivalidades de grupos, etc.)

B.4 El curso. (Explicación de los temas que se impartirán y su justificación).

B.5 Programación del tiempo. (Se trata de establecer los - requisitos de tiempo para cubrir el temario del curso.)

B.6 Recursos.

- . Los capacitadores. (Las personas que van a impartir el curso, su experiencia en la materia; los temas - que impartirá cada capacitador y su tiempo efectivo de labor).
- . Recursos materiales. (Insumos para el desarrollo del programa: local, muebles, material didáctico, etc.)
- . Recursos financieros. (Mencionar el costo total del programa).

C. Estudio financiero.

C.1. Análisis de los recursos municipales.

C.2. Necesidades de inversión.

- . Presentación del proyecto de ingeniería (si debido a la duración del programa se considerará conveniente alguna construcción).
- . Justificación de la inversión, con respecto a los be neficios del programa y a la capacidad financiera - del gobierno municipal.

C.3 Gastos de operación.

- . En recursos humanos, (Honorarios de capacitadores, - en caso que hayan tenido que contratarse particularmente).
- . En la formulación del proyecto (Asesorías externas).
- . Otros.

C.4 Fuentes de financiamiento (Diferentes del propio municipio y la aportación directa del Estado).

- . Institución contratada.
- . Monto del préstamo.
- . Tasa de interés.
- . Plazos.
- . Otra fuente de recursos.

C. Plan de Ejecución.

D.1 Formulación del proyecto

- . Estudios previos (planes, diagnósticos, etc.)
- . Anteproyecto.
- . Revisiones y adecuaciones.
- . Presentación y aprobación del proyecto.

D.2 Inventario y especificación de actividades.

- . Actividades de motivación a los capacitandos.
- . Coordinación y contratación en su caso de los servicios de los capacitadores.
- . Contratación de créditos o alguna fuente de recursos.
- . Construcciones y montajes.
- . Adquisición de insumos.
- . Verificación y ajustes.

D.3 Estudio de tiempo.

- . Estimación de la duración probable de cada actividad.
- . Análisis de la secuencia de actividades.
- . Presentación de la red de actividades.
- . Cálculo de las fechas y otras magnitudes características.
- . Identificación de caminos críticos y confección del calendario.

4.4 RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO.

Como presupuesto se entenderá la cantidad de dinero - que se requiere para conseguir los objetivos en un plazo determinado.

En función de este criterio, nos limitaremos a enumerar las actividades que son necesarias para el logro de los objetivos, y decir cuánto cuesta en dinero cada una de esas actividades.

Sin embargo, se presentará una forma adicional de egresos por objeto del gasto, lo que facilita en un momento dado la ejecución del presupuesto.

Como inversión se entenderá todo aquel gasto que aumente el valor total de los activos fijos del municipio. Tomamos como Gasto corriente al conjunto de partidas que no aumentan dichos activos, sino más bien sirven para la operación normal de la institución.

Para el diseño de las formas se procuró utilizar conceptos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues los funcionarios públicos en general están más familiarizados con ellos. Debe hacerse notar que términos como inversión (operación, conservación, mantenimiento) y ampliación de la capacidad, sólo pueden servir cuando existan instalaciones destinadas en forma permanente a la capacitación de los empleados municipales.

Solo resta insistir en que la metodología aquí expuesta es de carácter general, y su aplicación debe estar condicionada a las características de cada gobierno municipal. Los pro-

gramas de capacitación municipal, debe quedar claro, son elementos auxiliares en la promoción del desarrollo económico y social de la población. Toda actividad, gasto o concepto vertido que vaya en contra del bienestar general, es ajeno al espíritu de la capacitación y al servicio público.

FORMAS PARA LA PRESENTACION Y EJECUCION
DEL PROGRAMA

DESCRIPCION ANALITICA DEL PROGRAMA

MUNICIPIO _____

PROGRAMA _____

UNIDAD RESPONSABLE _____

OBJETIVOS _____

METAS DE RESULTADOS _____

BENEFICIOS ESPERADOS _____

COSTO TOTAL DEL PROGRAMA _____

GASTO DE INVERSION _____

GASTO CORRIENTE _____

FECHA DE INICIO _____

FECHA DE TERMINACION _____

CLASIFICACION DE LOS GASTOS
SEGUN SU OBJETO

(1) tapa (s)	Activi- dad (es)	Denominación	Costo total	Costo Unita- rio.	Canti- dad.
		<p>T o. t a l</p> <p>Servicios personales</p> <p>Honorarios</p> <p>- Supervisores de instrucc tores</p> <p>- Instructores</p> <p>- Otros</p> <p>Sobresueldos</p> <p>- Transportes</p> <p>- Hospedaje</p> <p>- Alimentación</p> <p>- Otros</p> <p>Servicios no personales</p> <p>Arrendamientos</p> <p>- Edificios y locales</p> <p>- Equipo</p> <p>- Transporte</p> <p>- Arrendamientos varios</p> <p>Otros</p> <p>Publicidad e impresión</p> <p>Promoción y propaganda</p> <p>Impresiones y encuader naciones</p> <p>Estudios e investigaciones</p> <p>Formulación del proyecto</p> <p>Compra de tecnología</p> <p>Gastos bancarios</p> <p>Costo de créditos</p> <p>Seguros</p> <p>Mantenimiento</p> <p>Reparación de edificios y obras</p> <p>Construcciones temporales</p> <p>Materiales de operación</p> <p>Papelería y otros (especi ficar)</p> <p>Textos</p> <p>Material y equipo de expo sición</p> <p>Construcciones</p> <p>Edificios y locales</p> <p>Otros</p>			

(1) Usese claves.

OBJETIVOS Y METAS

Tipos de objetivos y metas (1)	Objetivos	Metas de Resultados	
		Unidad de Medida	Cantidad
A) De ampliación de la capacidad operativa. B) De ampliación de la oferta de bienes y servicios C) De eficiencia			

METAS DE OPERACION

Metas	Unidad de Medida	Cantidad.	Costo

159

ACCIONES

Fase del proyecto	Acción específica (tema, capítulo, etc)	Ejecución a cargo de:	Fecha y hora		No. de Participac.	Insumos Requeridos	Costo
			Inicio	Término			

(1) Se proponen algunos temas de objetivos, pero pueden variar de acuerdo a las necesidades municipales.

R E S U M E N

Etapa		Actividad		Costo Total	Inversión .					Gasto Corriente		
					Sub. total	Ampl. de la capac.	Opera. ción	Conser- vación y mant.	Sub. total	Amp. de la capac.	Opera ción	Conser- vación y mant.
Clave		Clave										

COSTOS POR CONCEPTO (1)

160

Etapa	Actividad	Costo Total	I n v e r s i ó n					Gasto Corriente					
			Sub Total	Recursos Humanos no. y Costo	Cons- truc- ciones	Adqui- sicio- nes	Tecno- logfa e Ing. nierfa	Costos Diver- sos.	Sub Tot.	Recur. Hum. No. - Cost.	Adqui- sicio- nes.	Tec. logfa e In- genie rfa.	Costos Diver- sos.

(1) Esta forma está especialmente diseñada para los costos de operación, aunque con los ajustes adecuados, puede aplicarse a conservación y mantenimiento y ampliación de la capacidad.

5. MODELOS DE CAPACITACION

A continuación se exponen las modalidades organizati--vas que pueden adoptarse según las circunstancias, recursos y -necesidades.

5.1 MODELO UNITARIO

La capacitación municipal, como sistema y constituída--en un Modelo unitario integrado a la estructura orgánica del go--bierno de un municipio, debe tener como característica fundamen--tal el poseer la capacidad para resolver de manera autónoma to--das las cuestiones relativas a la capacitación hasta la evalua--ción de los participantes en los cursos de capacitación. Así,-este modelo solo se recomendará para municipios de probada capa--cidad financiera.

Considerando que con la capacitación se está buscando--reforzar la estructura de gobierno municipal y hacerla más ope--rativa frente a los cambios y ante la problemática de la socie--dad, debe hacerse de la capacitación no solamente un modelo o --sistema, sino que además de estas dos cosas, debe hacerse de la capacitación un componente estructural del gobierno de los muni--cipios.

La capacitación municipal, por lo tanto, debe quedar - constituida como un departamento o una dirección, según cada -- municipio, de existencia permanente y de acción que no se interrumpe ante el simple cambio de hombres en los puestos municipales de elección. La capacitación dentro del municipio no debe estar por debajo ni por encima de los demás departamentos o direcciones municipales, pero si debe envolverlos a todos en lo - que se refiere a las acciones de capacitación, es decir, estará a nivel de asesoría o " staff".

En lo anterior han estado de acuerdo los diversos modelos de capacitación que han sido diseñados, ya que en todos - - ellos se coloca a la capacitación como una entidad municipal autónoma y dependiente únicamente de la presidencia municipal.

5.1.1 ORGANIZACION

A grandes rasgos, un modelo unitario para la capacitación municipal debe tener las siguientes características:

- Dirección de capacitación administrativa: constituirá una dependencia autónoma dentro del municipio, que unicamente será supervisada por el Presidente Municipal.
- Responsabilidad absoluta en todo lo referente a la capacitación municipal y sus relaciones con el Organo de C.P.P.C.M..

que le prestará asesoría en todas las actividades en la materia.

- Abarcar todo el universo de los servidores públicos municipales con sus acciones de capacitación.
- Crearse su propia estructura de funcionamiento.

5.1.2. FUNCIONAMIENTO

En lo relativo a las acciones de capacitación, el Modelo unitario de Capacitación deberá:

- Determinar las necesidades de capacitación dentro del municipio.
- Diseñar los programas de capacitación para el municipio especificando objetivos y metas a lograr.
- Evaluar los resultados de la capacitación.

5.2 MODELOS COMPARTIDOS

La organización de la capacitación municipal, a nivel de sistema y no simplemente basada en cursos esporádicos cuyos efectos se pierden por falta de una metodología rigurosa y adecuada, requiere para su implantación de un respaldo financiero generalmente sólo accesible a los grandes municipios. Sin em--

bargo, son precisamente los municipios que cuentan con menores recursos económicos los que más necesidades tienen de un sistema de capacitación que permita a los servidores públicos adquirir las destrezas indispensables para cumplir los trámites de índole administrativa.

Es aquí donde surge la pregunta: ¿Cómo organizar la capacitación municipal en un municipio que no puede costearse el Modelo unitario?. Y la respuesta que se da en todos los niveles de la problemática municipal es siempre la misma: recurrir al subsidio, sea este federal o estatal. Sin embargo, como ya se ha visto y como a diario se está viendo en nuestra realidad nacional, mientras más recurre el municipio a los subsidios externos más utópica se vuelve la posibilidad de que en México -- subsista un verdadero municipio libre.

No, si uno de los principales objetivos de la capacitación municipal es hacer precisamente que los municipios tengan a su servicio un personal lo suficientemente competente como para promover el desarrollo de las entidades municipales y administrar de manera óptima los recursos con que cuenta, incrementar la dependencia de los municipios recurriendo una vez más al subsidio no es la forma correcta de comenzar un proyecto que -- tiende específicamente a reducir esta dependencia.

Otras formas deben buscarse para hacer posible la capa

citación del servidor público en los municipios de escasos recursos económicos, formas nuevas que no aumenten la dependencia municipal, pero que tampoco conviertan la capacitación en un simple conjunto de conversaciones y conferencias, que no constituyan un programa definido ni permanente de superación profesional y que, por lo tanto, no contribuyan a la actualización constante del servidor público.

Considerando que una tesis profesional, aparte de contener aportaciones teóricas que arrojen luz sobre nuestros problemas y nos permitan contemplarlos con mayor claridad, debe proponer soluciones inmediatas que puedan llevarse a la práctica y contribuir a la solución de estos problemas; presentamos a continuación un Modelo de Capacitación compartida que debe ser tomado en cuenta como una posibilidad real para los municipios pobres. A este modelo le hemos dado el nombre provisional de Agrupaciones Municipales para Capacitación Compartida.

Presentamos a la formación de Agrupaciones Municipales para Capacitación Compartida como una solución para los municipios que tienen interés en contar con un servicio organizado de capacitación y que no pueden tenerlo de manera aislada, debido a que no cuentan con los recursos financieros necesarios para lograrlo. En definición, estas Agrupaciones Municipales para Capacitación Compartida serían asociaciones de dos o más municipios que, careciendo de los recursos técnicos y financieros pa-

ra organizar la capacitación en forma independiente, buscan mediante la coparticipación, implantar esa capacitación que requiere cada municipio-miembro.

5.2.2 ELEMENTOS COMUNES

Considerando que una de las finalidades que se persiguen con la creación de las Agrupaciones Municipales para Capacitación Compartida es la de hacer accesibles a los municipios de escasos recursos los sistemas de capacitación, mediante el abaratamiento de los costos al hacer de la contratación de los servicios una acción comunitaria en la que participan varios municipios, es necesario que éstos se agrupen de acuerdo con su ubicación geográfica y según sus necesidades comunes de capacitación.

De acuerdo con lo anterior, lo primero que debe tomarse en cuenta para poder integrar una Agrupación Municipal para Capacitación Compartida, es el tipo de capacitación que requiere cada uno de los municipios que van a formarla. Para lograr esto, es indispensable determinar las necesidades de capacitación y seleccionar aquellas que, por su incidencia deban y puedan ser cubiertas mediante la implantación de un solo sistema de capacitación.

Después de haberse logrado esto, los municipios intere

sados pasan al análisis de los alcances, beneficios y formas de distribución de los gastos que implicarán las acciones por desarrollar.

Al integrarse una Agrupación Municipal para Capacitación Compartida, desde el principio deberán establecerse los lineamientos que la regirán en todo lo que se refiere a los medios para lograr los objetivos deseados y en la determinación del sistema financiero que regirá a la agrupación, sin perder nunca de vista que se trata de una asociación de municipios libres que, por iniciativa propia, han determinado reunirse para la solución de un problema común que no pueden resolver en forma aislada y que esta asociación no debe llevar consigo detrimento alguno para la autonomía de cada uno de los municipios participantes. Por lo contrario, con esta unión se pretende fortalecer la independencia del municipio.

Es necesario también, en la etapa previa a la integración de las Agrupaciones Municipales para Capacitación Compartida, definir detalladamente las características de la ejecución de las acciones de capacitación para los municipios miembros. Habrá que determinar, de acuerdo con su ubicación geográfica, cual de los tres siguientes sistemas de Capacitación Compartidas es el más conveniente para los municipios participantes.

5.2.2 SISTEMA ROTATIVO

En virtud de este sistema, los municipios -miembros reciben en sus propias localidades a los instructores que impartirán la capacitación, sujetándose a un calendario de actividades que permita realizar todos los cursos programados en cada uno - de los municipios que integran la Agrupación Municipal para Ca-pacitación Compartida.

Este sistema permite que la capacitación se imparte en forma directa al total de participantes y que se profundice más en los aspectos particulares de cada municipio; sin embargo, implica mayores gastos y hace menos sistemática la capacitación.

5.2.3 SISTEMA SEDENTARIO

Consiste en determinar, entre los municipios partici-- pantes, a uno de ellos como la sede en donde se impartirán los- cursos de capacitación, determinación que se llevará a cabo con siderando la ubicación geográfica de cada uno de los municipios miembros.

Este sistema permite un considerable ahorro de recur-- sos económicos, pues evita que los instructores se vean obliga- dos a impartir varias veces el mismo curso. Para implantar es- te sistema, sin embargo, es necesario que cada municipio selec-

cione entre su personal a un número limitado de participaciones en los cursos, quienes después de haberlos cursado tendrán como misión la de actuar ellos mismos como capacitadores y transmitir los conocimientos adquiridos a quienes no tuvieron la oportunidad de participar directamente en los programas de capacitación.

Tiene también el inconveniente de que el municipio elegido como sede adquiere cierta prioridad sobre los demás, la cual será necesario menguar mediante un detallado deslinde de los costos.

5.2.4 SISTEMA MIXTO

Al igual que el anterior, este sistema se basa en dar capacitación a funcionarios y empleados públicos provenientes de los municipios participantes, con la idea de que éstos hagan luego las veces de capacitadores en relación con los demás empleados públicos de cada municipio. La diferencia radica únicamente en que la sede en donde se impartirán los cursos irá variando, de municipio a municipio, de acuerdo a un calendario previamente acordado.

Este sistema implica mayores gastos que el anterior, pero hace más equitativa su distribución.

5.2.4.1 ESTRUCTURA

Para que las Agrupaciones Municipales para Capacitación Compartida puedan desarrollar sus actividades; requieren fundamentalmente de tres organismos; uno transitorio; El Comité de Organización, y dos permanentes: El Comité de Dirección y el Comité de Capacitación.

a) El Comité de Organización

El Comité de Organización es el que se ocupará, con la asesoría del O.C.P.P.C.A.M de estudiar las posibilidades de establecer una Agrupación Municipal para Capacitación Compartida entre los municipios interesados y de delimitar las características que tendría de acuerdo a las necesidades y a los recursos de estos municipios interesados.

Función de este comité será la de optar por alguno de los tres sistemas de capacitación compartida mencionados anteriormente.

El Comité de Organización estaría integrado por los presidentes municipales de cada uno de los municipios participantes o por representantes directos de éstos, según las características propias de cada municipio.

Además de las ya señaladas, serían responsabilidades - de este comité:

- Establecer las bases para la organización y el funcionamiento de la Agrupación.
- Decidir cuál de los municipios miembros será declarado como sede, en caso de optarse por el Sistema Sedentario de Agrupación Municipal para Capacitación Compartida.

Una vez que lo anterior queda bien delimitado el Comité de Organización ha cumplido con los objetivos que alimentaron su existencia y desaparece, dejando el funcionamiento y la coordinación de las Agrupaciones Municipales a cargo de El Comité de Dirección y de El Comité de Capacitación.

b) El Comité de Dirección

El Comité de Dirección, también con la asesoría del O.C.P.P.C.A.M. será propiamente el encargado de conducir a la Agrupación Municipal para Capacitación Compartida hacia el logro de sus fines, tendrá a su cargo el control financiero y se ocupará de sancionar todas las acciones de capacitación que se efectúen en los municipios miembros.

Debido a la importancia que revisten sus funciones, de

berá estar integrado por un representante de cada uno de los -
municipios participantes y este representante tendrá dentro de -
el Comité de Dirección una participación en la toma de las deci -
siones completamente igual a la que tengan los representantes -
de los demás municipios.

Responsabilidades concretas de el Comité de Dirección -
serán las siguientes:

- Fijar el sistema financiero de la Agrupación Municipal y ad -
ministrarlo.
- Solicitar y contratar a los especialistas en capacitación -
que asesorarán a la Agrupación Municipal.
- Coordinar y sancionar todas las acciones de capacitación que
se lleven a cabo a todos los niveles en los municipios miem -
bros.
- Mantener informada a toda la Agrupación Municipal de las de -
cisiones que se adopten y de sus resultados.

Se pretende, pues, que el Comité de Dirección de las -
Agrupaciones Municipales sea un organismo que, de una manera --
equilibrada, represente a todos los municipios miembros y que -
en lo relativo a los objetivos que persigue la Agrupación Muni -
cipal, actúe con toda la autoridad que se requiera para poder -
alcanzar esos objetivos, pero sin intervenir en lo más mínimo -

en los asuntos particulares de cada uno de los municipios participantes.

En ningún momento y para ningún efecto -y esto debe quedar bien claro- el Comité de Dirección de las Agrupaciones Municipales para Capacitación Compartida podrá actuar como intermediario entre los municipios miembros y los Gobiernos Estatal o Federal, puesto que su autoridad es de otra índole y está subordinada a la autoridad de cada uno de los municipios que lo integran.

c) El Comité de Capacitación

El Comité de Capacitación tendrá como función principal la de ejecutar y administrar las acciones de capacitación.- Para que esto se realice con la máxima eficiencia posible, contará con la asesoría permanente de los especialistas en capacitación convenida o contratada por las Agrupaciones Municipales- y por el O.C.P.P.C.A.M.

Este Comité estará integrado por un representante de cada municipio miembro y su decisión será la que determine todo lo relativo a la puesta en práctica de la capacitación.

Responsabilidades concretas de el Comité de Capacitación serán las siguientes:

- Establecer la política de capacitación, en términos del tipo y volumen de capacitación requerida.
- Elaborar el plan de capacitación acorde a las necesidades y características de los municipios miembros.
- Poner en consideración de el Comité de Dirección, planes y presupuestos y, una vez aprobados, llevarlos a la práctica.
- Mantener informado a el Comité de Dirección sobre el desarrollo y los resultados de todas las acciones de capacitación.

d) Asesores en Capacitación

Como ya se ha visto, para que el Comité de Capacitación pueda funcionar requiere de la asesoría de un especialista en capacitación, que participe en la organización del sistema de capacitación intermunicipal y en la planeación y desarrollo de todas las acciones de capacitación. Este asesor será convenido o contratado por la Agrupación Municipal, específicamente por el Comité de Dirección, y tendrá como responsabilidades principales:

- Asesorar a cada uno de los municipios para definir las necesidades de capacitación.
- Analizar los niveles de la administración municipal que se involucren en las necesidades de capacitación de cada munici

pio.

- Valorar los conocimientos, habilidades y destrezas del personal por capacitar.
- Evaluar la efectividad de la capacitación.

En rasgos generales, éste es el Modelo Compartido de Capacitación que proponemos como opción para los municipios que no puedan financiarse de manera individual un sistema de capacitación. Las Agrupaciones Municipales para la Capacitación Compartida hacen posible que la capacitación, sin dejar de ser un proceso sistematizado de enseñanza, esté al alcance de los municipios que más la necesitan.

En la exposición anterior se ve más claro el papel que desempeñarán los representantes del O.C.P.P.C.A.M. que serán los que, estando cerca del desarrollo de la organización y ejecución de los programas de capacitación, cuiden que éstos sigan la política y línea estratégica general, fijada congruentemente con las necesidades de desarrollo regional integral.

5.3 IDEAS PARA EL CONTENIDO BASICO DE LOS CURSOS

Basados en su estudio previo, se recomienda que los cursos de capacitación para el personal del Ayuntamiento de Mérida comprendan tres niveles de profundidad en el conocimiento,

para que cada uno de los capacitandos sea ubicado en el nivel - que corresponda a sus necesidades de capacitación.

Estos tres niveles son:

- 1o. Nivel introductorio
- 2o. Nivel Municipal Mfimo
- 3o. Nivel Técnico Administrativo Municipal

5.3.1 NIVEL INTRODUCTORIO

En el Nivel Introductorio se pretende iniciar al em- - pleado municipal en el conocimiento de lo que es el municipio, - su posición dentro de la estructura de gobierno y sus funciones principales.

En Nivel Introductorio abarcará cuatro áreas respecto - al municipio y una de relaciones humanas.

- 1.- Gobierno y Constitución
- 2.- Conceptos de Municipio y Ayuntamiento
- 3.- Nociones de Presupuesto
- 4.- Servicios Públicos
- 5.- Función Social del Empleado Público

5.3.2 NIVEL MUNICIPAL MINIMO

En este nivel se profundiza en las actividades propias del municipio y se comienza a dotar al capacitando de los instrumentos teóricos que son necesarios en todo empleado municipal. También cuenta con un área de relaciones humanas.

- 1.- Técnicas Presupuestales; planeación y programación
- 2.- Administración de Personal
- 3.- Administración de Servicios Públicos
- 4.- Coordinación con Organismos Públicos y Privados
- 5.- Beneficios Personales e Institucionales del Trabajo.

5.3.3 NIVEL TECNICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

- Administración de recursos materiales
- Promoción y administración de servicios
- Presupuestación, planeación, programación y control hacendario.
- Coordinación con entidades estatales y federales.
- Planificación urbana y urbano-rural.

6. PROYECCIONES

6.1 VIABILIDAD

Son diversos los factores que intervienen en la viabilidad para la realización de un programa de capacitación municipal; podemos dividirlos como sigue:

6.1.1 CONSIDERACIONES POLITICAS

Sin duda, será este elemento el que defina en mucho a los otros factores que intervienen, pues si encontramos una disposición favorable, concretamente del Poder Ejecutivo Estatal, se contará con la suficiente fuerza para que las acciones que se pretendan llevar a cabo tengan el apoyo institucional necesario en todo momento. Así, como primer paso, se necesita un ordenamiento formal del más alto nivel administrativo, en el que quede manifiesta la voluntad de iniciar y mantener un programa de capacitación, no sólo de manera temporal sino hasta llegar a sistematizarlo, y hacer que forme parte de la estructura municipal.

6.1.2 FACTOR ECONOMICO

Habrà de tomarse en cuenta aquì, la realizaci3n de un-

estudio global previo sobre los costos que implicaría la realización del programa de capacitación; la parte correspondiente - al Estado y la aportación de los municipios, así como las diferentes formas de insumos; financieros, de personal, materiales y de infraestructura.

Por otra parte se considera que la capacitación del personal debe ser paralela a la implantación de medidas que mejoren la estructura municipal, tanto la instrumentación de un mejor sistema de recaudación, como la mejora en la prestación de servicios públicos dado que la capacitación por sí sola no va a resolver todos los problemas. Además, es de esperarse que los capacitados aspiren a mejoras personales concretas; demandas que serán cubiertas en la medida en que el municipio en sí, logre alcanzar metas en su desarrollo. Se trata de convertir el círculo vicioso del municipio sin recursos en uno de reciclaje positivo.

6.1.3. ELEMENTOS SOCIALES

En el esquema de diagnóstico, como se expuso, deberá contemplarse la situación social, especialmente los aspectos de remuneración, educación y de bienestar general; que permitirá conocer el universo de capacitandos, su disposición para aceptar los programas; así como estimar las necesidades de capacitación administrativa a cubrir y los niveles a que se impartirán-

los cursos. De tal suerte que los recursos empleados no queden sin utilidad, al no contemplar las expectativas de la población.

6.1.4 AMBITO GEOGRAFICO

Este elemento jugará un papel importante al definir el modelo de capacitación (unitario o compartido) que se utilizará para llevar a cabo el programa; sobre todo en el caso de un - - gran número de municipios pequeños y contiguos, sin duda, será recomendable el modelo compartido.

México, resulta un mosaico, no sólo de costumbres y de etnias, sino de climas, tipos de regiones y grados de desarrollo industrial y cultural, tenemos así que al conjugarse estos factores a través de la historia, el resultado ha sido una ya - inadecuada división en muchos Estados, en algunos casos tal vez haya que ampliar el número, en otros, será al contrario, los -- criterios son materia de estudios profundos. Nos concretaremos aquí a plantear la inquietud en el siguiente apartado, pues para efecto de ejecución del programa de capacitación administrativa propuesto, se ofrecen las alternativas descritas en el capítulo 5 de esta 2da. parte.

6.2 HACIA LAS AGRUPACIONES MUNICIPALES

6.2.1 CONTEXTO HISTORICO

Como se ha visto la división política de la República, atiende a criterios diversos, que van desde el histórico hasta el económico. En el caso de la división interna de las entidades federativas en municipalidades ocurre lo mismo, por lo que pensamos que el Congreso de la Unión deberá recomendar a los Estados revisen su actual división interna y estimen si es conveniente mantenerla tal cual o si será necesario modificar la legislación respectiva en cuanto a creación, supresión o fusión de municipios para facilitar y promover el desarrollo de la entidad.

Vemos que el concepto de municipio en México ha sido cambiado según las necesidades económicas y políticas. Así tenemos que durante la colonia sirvió como elemento de dominación y para facilitar la administración; en la primera época del México independiente se le atribuyó poca importancia por cuanto que el país aun empezaba a entender y llevar a la práctica el federalismo; y es hasta 1857 cuando queda asentado en la ley -- las atribuciones del municipio.

Bajo el régimen de Porfirio Díaz, el municipio no le fué mejor que en anteriores épocas, aunque durante la dictadura

se hayan construido la mayoría de los "palacios" municipales - que existen actualmente en el país.

Es en 1910 cuando se define de manera más clara al municipio, pero la evolución del país continúa, y para el presente, resulta solo un esbozo de lo que debería ser, pues carece de elementos económicos autónomos que lo sustenten en una época en que las entidades deben tener muy bien definidas sus - - áreas de competencia, sobre todo, las económicas.

De tal manera los antecedentes históricos del municipio en México, indican que ha tenido su desarrollo a favor de la consolidación política de la federación, y pensamos que ya ha cumplido con su función histórica suficientemente.

6.2.2 PROMOCION DE POLOS DE DESARROLLO

Cuando se observa la cuantía de la inversión federal - en los diversos programas de desarrollo regional, cualquiera - que sea el area a desarrollar, vemos, como dice Antonio Mori - (1) que "el municipio, como base territorial de gobierno polí - tico, heredado de formas antiguas de producción, le queda chi - co a cualquiera de los proyectos", y esto se debe a que, por -

(1).- Antonio Mori "Los Municipios Fantasma" Revista "Nexos" # 35/noviembre de 1980, México.

ejemplo, las nuevas localizaciones industriales o portuarias abarquen 6 o más municipios, pasando inclusive por encima de las fronteras territoriales de algunas entidades federativas.

Pero la inversión no es realmente el problema, este radica en que las formas políticas de integración territorial deberían ser adecuadas al presente, pero en lugar de ello, se ha llevado a la práctica la creación de "comisiones": como las del Rfo Balsas, de la Desembocadura del Rfo Ameca, y de Manzanillo y Barra de Navidad por ejemplo; y también Fideicomisos, que tienen sus propios programas de desarrollo urbano, v. gr. el de Puerto Vallarta (Sector Asentamientos); Fideicomiso Nuevo Vallarta (Sector Reforma Agraria), Marinas Mexicanas de Puerto Vallarta (Sector Asentamientos), Fideicomiso Bahfa de Banderas (Sector Reforma Agraria), estos últimos como ejemplo de acciones en un solo lugar. Todos estos organismos mencionados manejan recursos infinitamente mayores que los de cualquier municipio que abarquen sus acciones; toman por su cuenta decisiones que debían competir a las autoridades municipales incapacitadas administrativamente y financieramente para asumir las y llevarlas a cabo, pero eso sí, estas autoridades fueron electas por el voto popular para dirigir un gobierno autónomo que debe velar por los intereses de la comunidad.

Tal vez el ejemplo más relevante de esta situación sea el del Complejo Lázaro Cárdenas, en Michoacán para el cual

en 1977 se estimó una inversión de 438 millones de pesos y para el gasto corriente de administración de esa inversión, 47 millones; cantidades difícilmente comparable con los ingresos globales de cuatro de los municipios que se ven impactados por las actividades del Complejo. En toda esta área de promoción industrial y desarrollo de nuevos programas como lo son parte las obras del Puerto de Altamira y de la Laguna del Ostión, -llevará a la situación absurda de crear importantes ciudades -cuyos habitantes, al parecer, no serán ciudadanos propiamente-dichos, pues no estarán considerados como parte de municipio--alguno.

Finalmente, dado lo anterior, podemos decir que si -"los programas de apoyo al federalismo, parecen rebasados por la velocidad de la inversión federal" (2) debemos aceptar que hay un rezago en cuanto a poner al día al orden jurídico en materia de integración territorial y política, que al mismo tiempo que mantengan los principios de representatividad en el esquema federal, se adecuen de forma moderna para enfrentar positivamente el impacto de la inversión federal que día a día se acrecienta con criterios, se quieran o no, unilaterales.

De tal manera, que en cuanto a la promoción de polos de desarrollo deberán tomarse en cuenta los criterios de la ad

(2).- IBIDEM.

ministración federal y estatal, así como del nivel de gobierno municipal, al cual siempre se le ha restado importancia en su opinión, aduciendo se le impreparación administrativa e ignorancia de los asuntos económicos, cuando debiera ser al revés, dotándolos, paralelamente a los programas de desarrollo regional, de una infraestructura que los convierta en aptos para su participación en los mismos.

6.2.3. ALTERNATIVAS A LA PULVERIZACION MUNICIPAL

Cualquier alternativa para la solución del necesario reagrupamiento de los numerosos municipios en muchos estados, a fin de adecuar su división política interna a las demandas del desarrollo, tendrá que contemplar cambios en los ordenamientos legales relativos tanto a nivel de las constituciones locales como de nuestra propia Carta Magna. Trabajo, éste, más que largo, arduo, en cuanto que implica serios debates políticos.

Pensamos que una primera aproximación a los criterios que deberán normar ulteriores divisiones serán las Agrupaciones Municipales para Capacitación Administrativa, si se recuerda, que éstas se proponen, como opciones de los Modelos Compartidos de Capacitación, con base en estudios previos de los factores socio-económicos de los municipios de la Entidad Federativa en que se desee implantar la metodología aquí propuesta.

Otros elementos que deberán tomarse en cuenta, serán los planes, a nivel federal y estatal para promover polos de desarrollo y que en muchos casos engloban varios municipios, pues como vimos en el inciso anterior, lo más usual es que no se escuche la opinión, o tenga poco peso, de los municipios -- donde se van a desarrollar programas de industrialización o de desarrollo en general; lo que ocasiona una ruptura de orden si cológico, del cual se derivan posteriormente desarreglos en la convivencia social tanto de las comunidades afectadas, como de los nuevos núcleos de población que llegan a la región y encuentran un ámbito jurídico y social endeble, debido a la poca relevancia de los municipios pequeños ante la magnitud de la inversión federal o estatal.

La revisión constitucional del articulado referente a los Estados y Municipios es de una gran responsabilidad histórica, pues deberán ser tocados, no solamente los conceptos que definen al municipio en lo político, sino también deberá establecerse, con toda claridad, los criterios que deberán pre valecer para la división interna de las Entidades Federativas -- así como la fijación del ámbito económico del Gobierno Federal, los Estatales y Municipales, sobre la base de criterios más mo dernos y funcionales.

Tal vez se considere temerario plantear que dicha revisión, deberá estar revestida de un espíritu revolucionario, -

que invierta el proceso centralizador, en lo político y económico, que se ha dado a través de toda la historia de un federalismo declarativo, que, si bien se acepta que fue necesario, - para construir un México fuerte ante una situación internacional en constante cambio y no pocas veces amenazadora de soberanías; es una estrategia que tiene que ser superada ante las -- nuevas circunstancias nacionales e internacionales. Esta revisión urgente, profunda y no de simples modificaciones insustanciales o de procedimientos, dará nuevo vigor al pacto federal - que debe volver a nutrirse en sus raíces, pero no con argumentos de sistema centralizado con matices de federalismo, sino - con renovados y perfeccionados elementos constitucionales que estén al día con las corrientes modernas del pensamiento político mundial, ámbito en el que nos identificamos como nación - democrática y federal.

PALABRAS FINALES

Cuando observamos, que en su afán de rescatar a ciertos municipios, las autoridades federales, realizan estudios; elaboran proyectos globales, regionales, etc. y que los tratan de imponer, no puede uno dejar de plantearse la pregunta de dimensión universalista e histórica, de que, si aún sigue siendo válido que una cultura, por disponer de los elementos de una razón "superior y moderna", pero sobre todo con el argumento de la fuerza, de la preeminencia; debe por eso imponer a - - otras culturas, sin consulta o con la manipulación de su consentimiento, formas de convivencia, que se consideran "mejores", para conseguir integrar a ese conglomerado, con rasgos culturales diferentes, al sistema económico y político de la cultura-dominante o bien, respetar su organización económica y social y negociar dignamente ese vínculo con el sistema social generalizado de un país.

Nos inclinamos a pesar que la segunda fórmula resulta más sana, históricamente hablando, pues evita los futuros e -- inevitables resentimientos de tipo sociológico que se traducen, después, en desequilibrio y cuestionamientos al propio sistema social nacional.

De las anteriores reflexiones, nos atrevemos a pensar

que las acciones emprendidas hasta la fecha para fortalecer el federalismo, tendrán que ser revisadas sobre todo en su concepción filosófica, pues cuando se instrumentan en el campo, las medidas de coordinación son muchas veces no otra cosa que imposición, y la intención original de dar mayor fuerza al pacto federal, queda desvirtuada, porque al final de cuentas se encaminan a hacer más grande la dependencia de los Estados respecto de la Federación y a los municipios, de ambos.

Ante esta panorámica poco alentadora del estado que presenta actualmente la institución municipal en México, a pesar de los esfuerzos realizados en algunas áreas específicas-- las cuales hemos revisado y cuestionado-- podemos asentar que los planteamientos más importantes encaminados al fortalecimiento e incorporación plena de los municipios a la vida económica, política y cultural del país, siguen aún instalados en la mayoría de los casos, en el plano del discurso político tal y como sucedía hace dos décadas; porque si bien, y tomando como ejemplo, la participación de los Ayuntamientos del Ingreso Fiscal Nacional ha sido oscilante; se encuentra hoy en posición porcentual menor que hace veinticinco años.

Cualquiera que sea la alternativa escogida para abordar la problemática municipal, creemos que deberá conllevar un amplio programa de capacitación en todos los órdenes; y esta capacitación deberá atender a los lineamientos aquí expuestos--

o similares, si se quiere una real participación con el impres
cindible ingrediente democrático que valida y hace más viable-
la instrumentación de toda acción social.

Así, desde el municipio renovado, es decir, actuante-
en todas sus potencialidades implícitas y explícitas en los or
denamientos jurídicos, se derivará la recuperación de la credi
bilidad del conglomerado social en sus instituciones. Este y-
no otro, es el camino del espíritu federativo, si no se quiere
esperar a que el rezago de los municipios en todos los órdenes,
desemboque en soluciones violentas que colapsen la actual esta-
bilidad nacional.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. 2 México, Porrúa, 1976, 405 pp.

Burgoa Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. 3 México, Porrúa 1979, 550 pp.

Coria Alejandro "Organización y Funcionamiento de un Municipio-Tipo en el Estado de Morelos- Cuautla-" F.C.P.S., Tesis Profesional, 1975, México.

"Enciclopedia Yucatanense". México, Edic. del Gobierno del Edo.- de Yuc., 2^a Edic. 1977, Tomo 1, 750 pp.

"Constitución Política del Estado de Yucatán", 1974, Ediciones- del PRI, México, 1975, 32 pp.

González Casanova, Pablo "La Democracia en México" 3^a Edición,- Edit. ERA; México, 1975. 335 pp.

Hernández Delgado Gilberto, "Metodología de la Educación para -- Adultos en la Capacitación" Ediciones Cenapro, México 1977, 60 pp.

López Portillo José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno Ed. 2, México. Porrúa 1976, 385 pp.

Loret de Moja Rafael, Tesis Profesional, "Problemática del Municipio sin Recursos", UNAM, Facultad de Derecho, México 1977.

Ochoa Campos Moises, "La Reforma Municipal", Ed. 2, México Porrúa, 1975, 490 pp.

Pichardo Pegaza Ignacio, "Futuro de la Administración Pública - Estatal y Municipal" Ed. 1ra. México, F.C.E. 1977, 310 pp.

Sierra Cuspinera, Gerardo de la; "Un sistema Nacional de Capacitación para el Sector Público", México, Ediciones del ISSSTE, - 1976; 130 pp.

Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. de México Porrúa 1974, 570 pp.

Valdespino León Mario, "Capacitación en los organismos Públicos", Ediciones del ISSSTE, México, 1977 76 pp.

"Adiciones al Plan de Guadalupe", Veracruz, 12 de diciembre de 1914.

Ediciones del P.R.I., México, 1975, 28 pp.

"Adiestramiento" Revista del Centro Nacional de Productividad-
(CENAPRO), México, No. 58; junio de 1977; 150 pp.

"Agenda del Presidente Municipal" México, 1980, Ediciones de la
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP);
125 pp.

"Anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano", Ediciones
de la SAHOP, México, 1978, 85 pp.

"Constitución Política del Estado de Yucatán", 1974, Ediciones-
del PRI, México, 1975, 32 pp.

"Desarrollo Urbano Municipal", México; Boletín Bimestral del sis-
tema de Información para Autoridades Municipales en Materia de-
Desarrollo Urbano (SIMDU) números 7 y 8; 1980; 35 pp.

"Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la --
Unión", México, ISSSTE, Ed. 1976, 45 pp.

"Fortalecimiento Municipal Informa" Gaceta s/n, Area Fiscal; --
Chilpancingo, Guerrero, México. 1975; 150 pp.

"Ley General de Asentamientos Humanos". Ediciones de la SAHOP,-
México 1976, 35 pp.