



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán

ADMINISTRACION DE SERVICIOS MUNICIPALES EN DOS MUNICIPIOS
DE LA REGION III, TEPEACA, PUEBLA CON BASE AL DIAGNOSTICO
REGIONAL

Tesis Profesional

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública

P r e s e n t a

Francisco Castellanos Chávez



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 está 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.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I EVOLUCION Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

- | | | |
|----|---|---|
| 1. | ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO | 5 |
| 2. | LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO | 9 |

CAPITULO II MARCO JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

- | | | |
|----|--|----|
| 1. | AMBITO DE ACTUACION MUNICIPAL | 17 |
| 2. | RELACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO A TRAVES DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (C.U.D.) | 27 |
| 3. | SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES | 33 |

CAPITULO III SITUACION ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | ADECUACIONES JURIDICAS A LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE PUEBLA | 41 |
| 2. | DESCRIPCION DE FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO | 43 |
| 3. | INTEGRACION DE COMISIONES DE TRABAJO | 47 |
| 4. | DIAGNOSTICO REGIONAL | 51 |

CAPITULO IV CRITERIOS DE ACTUACION PARA LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA

1.	OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO ESTATAL	71
2.	ESTRATEGIA SECTORIAL DEL ESTADO DE PUEBLA	76
3.	JERARQUIZACION DE NECESIDADES	79

CAPITULO V PROYECTOS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

1.	ADECUACIONES A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL	90
2.	ESTRUCTURA ORGANICA ADECUADA PARA EL AYUNTAMIENTO	96
3.	REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	106
4.	CATALOGO DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	111
5.	JUNTAS MUNICIPALES DE SERVICIOS PUBLICOS	116

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA GENERAL

INTRODUCCION

El estudio del Municipio como Institución político-administrativa en nuestro país, hace necesario tomar en consideración algunos enfoques y criterios relacionados con el papel que ha desempeñado en el cumplimiento de los fines que tiene asignados, la problemática que presenta para su concreción, y las posibles soluciones a las demandas generadas por la población, a efecto de responder con mayor amplitud al compromiso del Municipio que se sustenta en las acciones que legalmente le han sido conferidas.

Como resultado de las reformas y adiciones realizadas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se pretende elevar la capacidad administrativa del Municipio, toda vez que le ha sido asignado la atención de ciertos servicios públicos que se consideran vitales, no solo para la elevación de los niveles de bienestar de la población, sino también para la propia existencia de esta instancia de gobierno.

Derivado de lo anterior, se estimó conveniente realizar un análisis sobre las aplicaciones de dicho precepto, seleccionando, para tal efecto, dos Municipios del Estado de Puebla: Ciudad Serdán y Libres, mismos que manifiestan problemas similares tanto en el desarrollo de las actividades productivas como en el funcionamiento y operación de los servicios públicos.

Con el objeto de complementar los argumentos anteriormente expuestos, se procedió a realizar visitas de campo y entrevistas con los funcionarios más importantes en los Municipios de estudio que permitieron, de alguna manera, obtener una visión más integral de las condiciones socioeconómicas que manifiesta la región en que se circunscriben Ciudad Serdán y Libres, y del funcionamiento y limitaciones que presentan específicamente dichos Municipios en materia de prestación de servicios públicos.

A este respecto, procede mencionar que la falta de jerarquización de necesidades, las deficiencias en la aplicación de los preceptos jurídicos que le atribuyen al Ayuntamiento un carácter de promotor del desarrollo, la escasa definición en las funciones propias de este órgano colegiado, la deficiente atención en la prestación de los servicios públicos municipales, así como la falta de incorporación de mecanismos de apoyo

a la operación de los mismos que coadyuve a garantizar los mínimos necesarios de bienestar, son irregularidades que se presentan en la gestión municipal de Ciudad Serdán y de Libres.

Ante esta situación, en la presente tesis se plantea como posible alternativa de solución, el conformar una estructura administrativa idónea que contemple un conjunto de objetivos a realizar, fundamentando sus acciones a través de un marco jurídico que legitime y oriente su actuación, que a su vez se traduzca en la consolidación orgánica y funcional del Ayuntamiento para brindar servicios a la población en función de las necesidades y conforme a una jerarquización de las mismas, a efecto de constituirse en un elemento indispensable en el desarrollo del Municipio.

Por lo anterior, se estima necesario vincular al Municipio con las labores productivas, a fin de lograr mayor racionalidad en la ejecución de sus funciones permitiendo, a su vez, establecer los procedimientos idóneos conducentes que respondan al conjunto de prioridades que fijen los Ayuntamientos, como órganos colegiados del Municipio, para la atención diligente y oportuna de las demandas comunitarias.

Consecuentemente, el presente documento está integrado por los siguientes apartados:

El primer capítulo hace referencia a la evolución y desarrollo histórico de la figura municipal en nuestro país, desde su institución en 1519 hasta su consolidación en la Constitución de 1917, describiendo la competencia y el rol que asume como pieza vital en el sistema federal vigente.

El segundo capítulo, íntimamente relacionado con el primero, señala el marco jurídico-administrativo en el que se circunscribe el Municipio, enfatizando en las reformas a las que fue objeto el artículo 115 constitucional, y que se orientan a fortalecer la capacidad administrativa y financiera de este nivel de gobierno; en las relaciones que establece el Municipio con los Gobiernos Federal y Estatal a través del Convenio Unico de Desarrollo, con la finalidad de racionalizar la actuación de la gestión municipal conforme a los criterios emitidos en el Sistema Nacional de Planeación, así como en la prestación de los servicios públicos que deberá atender el Municipio para dar cumplimiento con las atribuciones señaladas en la Ley.

El tercer capítulo presenta la situación jurídica, administrativa, económica que manifiestan los Municipios de la Región III Tepeaca, a la cual pertenecen los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, mismos que son objeto específico de análisis en lo referente a la prestación de los servicios públicos.

El cuarto capítulo hace mención, en forma general, a las directrices que deberán poner en práctica los Municipios de estudio, a fin de uniformar el desempeño de sus actividades con el desarrollo de las tareas productivas. A este respecto, se describen los objetivos generales que persigue el Plan de Desarrollo Estatal, la estrategia que deberá ejecutarse para garantizar la elevación de los niveles de bienestar, y por último, la identificación y jerarquización de necesidades que propicien mayor uniformidad y racionalidad en la administración de los servicios.

Finalmente, el quinto capítulo ofrece algunos proyectos de mejoramiento administrativo que están orientados a dar mayor congruencia a las actividades del Ayuntamiento, a través de la adecuación y actualización de la Ley Orgánica Municipal, el establecimiento de una estructura orgánico-funcional acorde a las labores que actualmente desarrolla el órgano colegiado, la reglamentación de los servicios básicos a proporcionar, la implantación de un catálogo de servicios que tiene la finalidad de vincular la gestión municipal a los criterios de desarrollo formulados en el Sistema Nacional de Planeación, así como la instalación de juntas locales de servicios como una alternativa más para la solución de las carencias manifestadas en estos Municipios en materia de servicios públicos.

CAPITULO I EVOLUCION Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

CAPITULO I EVOLUCION Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

El propósito que persigue el presente capítulo es proporcionar el marco general de desarrollo que ha tenido el Municipio en la historia de México, a fin de estar en posibilidad de comprender el papel desempeñado tanto en la consolidación del sistema federal como en el rol asignado en la satisfacción de necesidades públicas.

Es así que en un primer apartado, se hará referencia a las características esenciales que ha adoptado de acuerdo a la situación económica, política y social por la que ha atravesado el país en sus distintas fases, a la importancia que ha adquirido en la conformación de un régimen republicano y al soporte que ha constituido para garantizar el pacto nacional.

En el segundo apartado se realizará una descripción de la naturaleza que ha adoptado constitucionalmente la institución municipal desde 1917, el entorno en que se desenvuelve de acuerdo al sistema federalista y a la distribución de competencias delimitadas en nuestra Carta Máxima, el papel que desarrolla al consolidarse como una de las formas de la Administración Pública para la mejor satisfacción de las demandas, así como el funcionamiento y los problemas que enfrenta para lograr el reconocimiento que de ella hace la Constitución Federal.

1. ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

El desarrollo y trascendencia que el Municipio ha imprimido a la naturaleza y permanencia republicana y democrática vigente en nuestro país, hace necesario partir de sus antecedentes, con la finalidad de conocer el significado que al paso de los años ha venido cobrando como institución política soporte del sistema federal.

El Municipio mexicano tiene sus orígenes el 22 de abril de 1519, cuando Hernán Cortés instituye en el actual puerto de Veracruz el primer Municipio llamado la Villa Rica de la Vera Cruz. Su formal institución representa ante la historia, la primera instalación de una colonia europea en un nuevo territorio que más tarde habría de llamarse la Nueva España.

Cabe destacar que este primer Municipio no surgió por - necesidades de organización social, tal como fue concebido para el caso del Municipio romano, sino que respondía a intereses de carácter colonialista, político y militar, orientándose a fortalecer posiciones estratégicas con el propósito de asegurar la expansión territorial de su dominio.

Al realizarse la conquista de Tenochtitlan, y al constituirse el Virreinato como forma de gobierno, el Municipio en - contró arraigo en nuestro país, toda vez que se intentó regular el enriquecimiento de los españoles a través de ordenanzas municipales que no solo orientaban el comportamiento de los pobladores, sino además al funcionamiento de esta institución y a la relación que mantenía con los habitantes del lugar.

La organización de los Municipios en tiempos de la Colonia tenía como uno de sus elementos la actividad legislativa de los Ayuntamientos con el objeto de regular ciertos aspectos de la vida social y económica de las comunidades. Dichos órganos colegiados giraban disposiciones que tenían un carácter de observancia general y absolutamente obligatorias, marcando en consecuencia, agudas diferencias entre el Municipio indígena y el Municipio español.

Derivado de lo anterior esta institución se vió afectada por medidas de corte centralizador que redujeron al mínimo su papel democrático. Al efecto, los hechos demostraban poco respeto a los cargos concejiles, puesto que su obtención se realizaba por móviles económicos sin considerar la participación de los vecinos o ciudadanos capaces de desarrollarlos.

Sin embargo, procede mencionar que aún cuando se presentaban estas irregularidades, la organización municipal otorgaba a los cabildos una serie de atribuciones en materia de planeación urbanística, construcción de obras, vigilancia de mercados, ventas y mesones, así como todo lo concerniente a las ordenanzas de policía y gobierno.

Por otro lado, al surgir el movimiento independiente, - el Municipio juega un papel importante en su gestación, ya que el núcleo criollo que dirigía el Ayuntamiento de la Ciudad de México sustentaba la tesis de que la soberanía nacional debería residir en el pueblo, misma que se ejercería por sus órganos representativos inmediatos, así como por concejos municipales.

La intervención del Municipio en la etapa independiente motivó que se desataran fuertes polémicas entre aquellos que sustentaban la tesis federalista y otros que defendían la posición conservadora o centralista, propiciando en consecuencia, el total descuido de la figura municipal.

En forma paralela, la Constitución de Cádiz de 1812 contempló a la institución del Municipio, para lo cual disponía de la existencia de un Ayuntamiento para el gobierno interior, integrándose por Alcaldes, Regidores, Procurador y Síndico. Asimismo, otorgaba las funciones de salubridad, seguridad pública, orden, instrucción primaria, beneficencia social, calzadas, cárceles, obras públicas, entre otras.

Adicionalmente, esta Constitución hacía énfasis en la administración de cada provincia a cargo de un Jefe Político y la diputación respectiva, misma que se integraba por un Presidente (que era el Jefe Político), un Intendente y siete ciudadanos.

A este respecto, el Jefe Político tenía atribuciones en materia de seguridad y orden público, de ejecución de leyes y ordenamientos de gobierno, de imposición de sanciones y de multas a los infractores del orden.

Procede mencionar que dichos funcionarios eran el conducto de las relaciones entre el Ayuntamiento y autoridades centrales, razón por la cual, debían residir en las capitales de las provincias, con el propósito de atender oportunamente el despacho de sus asuntos.

Siguiendo con esta misma tónica, la figura municipal aparece también en la Sexta Ley Constitucional de 1836, la cual consagró constitucionalmente a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. 1/

1/ Sayeg Helú, Jorge.- Introducción a la Historia Constitucional de México.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1978.- Pág. 59.

La ley preveía a los Ayuntamientos el despacho de los - asuntos relacionados con salubridad, beneficencia, instruc- ción primaria, caminos, recaudación, principalmente. Adicio- nalmente, responsabilizaba a los órganos colegiados el oficio de conciliación en los asuntos contenciosos, diligencias crimi- nales y prácticas judiciales.

Al triunfo del Plan de Ayutla, dirigido a derrocar el - gobierno de Antonio López de Santa Anna, siguió la formulación de la Constitución de 1857, que no obstante haber contemplado la forma de organización de nuestro país basado en una repúbli- ca representativa, democrática y federal, el Municipio como - institución básica, no fue incluido más que excepción de una - institución propia del Distrito Federal y de los Territorios.

La Constitución de 1857 a pesar de incorporar en sus ar- tículos 40. y 41, la forma de gobierno republicano y de la so- beranía popular, conceptos que después serían contemplados en la iniciativa de 1917, dejaba de lado la figura municipal, en virtud de haber incorporado las Jefaturas Políticas inspiradas en la Constitución de Cádiz.

Estas instancias se convirtieron en la autoridad inter- media entre el Ayuntamiento y el poder central, desplazando en poco tiempo de su radio de acción a dichos órganos colegiados, dejándolos exclusivamente como agentes municipales, sin embar- go, lo que pareció al principio una institución acorde con el modelo liberalista imperante en esa época, se fue convirtiendo en un instrumento centralista que incorporado al caciquismo - tradicional, se constituyó en un obstáculo para defender los - derechos de los ciudadanos. 2/

Aunado a ello, las teorías económicas liberalistas y el concepto federalista de libertad de los Estados en su régimen interior, propiciaron el olvido de la figura municipal en di- cha Constitución.

En el transcurso del presente siglo, la figura municipal se encuentra plenamente reconocida por la Constitución de 1917, misma que le concede un carácter extraordinario al consolidar-

2/ Calzada Padrón, Feliciano.- Municipio Libre.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1983.- Pág. 80

se como base de la división territorial y de organización político-administrativa de los Estados.

La incorporación del Municipio en la Carta Magna de 1917, adquirió especial relevancia al contemplarlo no solo como ente descentralizado, sino también al otorgarle personalidad jurídica para todos los efectos legales, patrimonio propio y el manejo libre de su hacienda pública.

Asimismo, su contenido histórico se conserva, toda vez que estatuye como forma de gobierno el Ayuntamiento de elección directa, prohíbe la existencia de autoridades intermedias entre el Municipio y la Entidad Federativa, y dicta medidas para la renovación jurídica de los funcionarios municipales, principalmente.

Como se puede observar, el Municipio como ente político administrativo ha estado sujeto a las transformaciones históricas que ha sufrido el país, desde su institución en 1519 hasta su consolidación en la actual Carta Magna que rige el destino nacional.

Por tal motivo, se considera pertinente realizar, en forma separada, la descripción sobre la situación que guarda esta instancias gubernamental conforme a los preceptos y criterios que le dan vida y justifican su papel dentro del sistema federal constitucionalmente establecido.

2. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO

Las opiniones y críticas que se han formulado acerca de la naturaleza del Municipio en la Constitución de 1917 son diversas, en virtud de que hablar de éste implica revisar otros conceptos que guarden íntima relación con la esencia y existencia del sistema federal vigente, así como la distribución de facultades que cada una de las instancias de gobierno debe atender para dar cumplimiento a los propósitos que tienen encomendados.

A continuación se presenta la tendencia generalmente utilizada que complementa y justifica la consolidación de la figura municipal en la Constitución Política de 1917.

Al efecto, la corriente denominada legalista, plantea - que el Municipio es una entidad creada por Ley, ésta le otorga autonomía y autarquía, es decir, potestad para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad legal para resolver los problemas de su comunidad.

Esta institución es una persona de derecho público generadora de un orden de relaciones legales. Su forma de actuación le proviene de la norma jurídica como única fuente de acción gubernamental y se reafirma como producto histórico, en virtud de las transformaciones a las que estuvo sujeta la organización social en su propio desarrollo.

Cabe señalar que ha sido tan poderosa la constitución jurídica de esta institución -se encuentra contemplada en casi todas las constituciones- que existe una corriente doctrinaria que se inclina a favor de un derecho municipal autónomo como - su elemento regulador y como necesidad para el perfeccionamiento de las instituciones políticas de un Estado. 3/

Siguiendo como referencia esta postura, la naturaleza jurídica del Municipio en México parte de las características propias del Sistema Federal establecidas en los artículos 40 y 41 de nuestra Ley máxima, mismas que hacen alusión a la conformación de dicho sistema, compuesto por Estados libres y soberanos en su régimen interior, en donde ambos son resultados del poder delegado por el pueblo a los Poderes de la Unión y por los de los Estados.

Al respecto, en dicho sistema el Municipio se concibe - como una unidad política dentro del Estado que dispone de una esfera particular de competencia para la actuación de aquellos asuntos que son de su facultad resolver.

La situación que el Municipio en México presenta dentro de nuestro sistema federal se da a partir de la relación que - establece éste tanto con el Estado miembro como con la Federación. Efectivamente, el Derecho Constitucional Mexicano precisa este vínculo mediante el reconocimiento que de él hace la -

3/ Faya Viesca, Jacinto.- Visión Histórica del Municipio como Institución Política.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 4 Octubre - Diciembre 1981.

Constitución Federal, al contemplarlo como institución y como base de organización político-administrativa de las Entidades Federativas, tal como lo señala el artículo 115 de la Ley precitada.

Asimismo, tanto las constituciones locales como las leyes orgánicas municipales prevén las características que deben adoptar los órganos de gobierno municipal, sujetándose a lo estipulado por la Constitución General conforme a la distribución de competencias.

Antes de proceder a un análisis sobre la organización administrativa que adoptan las Entidades, cabe señalar que en el propio artículo 41 constitucional aparecen algunas características propias de la tesis moderna de la naturaleza jurídica del sistema federal basada en la descentralización política.

Se parte del hecho que un Estado Federal es único en sí, plasmado como un poder central, y a la vez, como unidad del orden jurídico en la Constitución que se encuentra dividido en dos ámbitos o dos órdenes de igual jerarquía: el federal y los Estados miembros, los cuales tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia, sin embargo, no deben contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal, destacando en consecuencia, una supremacía a la Constitución Federal.

Esta coincidencia de decisiones permite, de algún modo, reforzar el carácter republicano de la Nación, toda vez que la normatividad que a nivel local se ha emitido, respeta aquella plasmada en la Carta Máxima.

En la medida que las Entidades Federativas hagan uso de su autonomía local, apliquen estrictamente las leyes, y se organicen adecuadamente, se logrará una mejor distribución de competencias y, en consecuencia, se podrá reforzar el papel de los Municipios como base de la organización administrativa de las primeras y como forma de descentralización de un Estado Federal.

Tomando como referencia las características del sistema federal, dicha distribución se conforma por los niveles federal y estatal, a través del establecimiento de facultades exclusivas por la Constitución General a los poderes federales, de aquellas que son concurrentes entre los niveles mencionados.

y, por último, de facultades otorgadas por la Constitución Federal a los Estados miembros.

Con respecto a estas últimas, es de señalarse que dar cuerpo y consolidan tanto el derecho administrativo estatal como la organización y funcionamiento del Municipio a través de la constitución de un Ayuntamiento. Conviene recordar que los Municipios tienen fundamento para su existencia y la de su administración en el artículo 115 constitucional, el cual lo reviste de la calidad de célula básica de la organización política y administrativa y de la división territorial, lo que permite formalmente establecer un contrapeso con respecto a las decisiones que emanan del poder central y constituirse en una forma administrativa de la que se vale el Estado para atender las demandas que le formula la comunidad.

Cabe destacar que para regular esa relación se han concebido dos sistemas: uno, con un sentido centralizador cuyos principales elementos son el encuadramiento de órganos municipales a una estructura jerárquica federal, una esfera de acción completamente reducida y la integración de los órganos de Gobierno Municipal con características eminentemente ejecutoras de las decisiones de las restantes instancias, mientras que el otro, descentralizador, hace referencia a la libertad jerárquica que poseen dichos órganos, lo cual suscita una mayor actuación en asuntos de su competencia, una mayor toma de decisiones y la aplicación de un orden propio en base a los preceptos constitucionalmente marcados.

Derivado de lo anterior, el Municipio ha rescatado esta última forma jurídica denominada descentralización administrativa territorial, organización que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen legal establecido en la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las Leyes Orgánicas Municipales. 4/

La descentralización territorial o por región "implica un sistema mixto de gobierno administrativo y político que organiza una entidad autónoma" 5/ y posee tres características

4/ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Editorial Porrúa.- 1980.- Pág. 589

5/ Ibid.- Pág. 560

fundamentales: la existencia de una personalidad jurídica, la concesión por el estado de derechos públicos a favor de esa personalidad y la existencia de uno o varios órganos de representación de esa personalidad.

Consecuentemente, la descentralización por región establece la alternativa de una gestión más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que le corresponden al Estado, tendiendo a la recuperación de aquellos órganos de administración local.

En este sentido, se puede resumir que la administración municipal en nuestro país enfatiza en una relación descentralizada y en que la actual legislación constitucional le otorga formalmente capacidad jurídica de decisión, de gestión y de autonomía territorial, tanto para la elección de un Ayuntamiento de manera popular y directa por el sistema de representación proporcional sin existir la reelección inmediata de sus integrantes, como para legitimar y validar un ámbito geográfico en el que aplica sus propias normas.

Cabe el señalamiento que el significado de autonomía municipal ha propiciado fuertes críticas relativas a la tesis de que en un sistema federal, no es posible la coexistencia de dos órganos autónomos, como lo son las propias Entidades Federativas y el Municipio, sin embargo, dicha autonomía hace referencia exclusivamente al territorio en el que se encuentra circunscrito.

Por otra parte, el Municipio como organización administrativa alude al carácter que asume como una institución prestadora de servicios públicos, en virtud de que es la instancia más ligada a la vida socioeconómica de los habitantes de una determinada comunidad.

Procede mencionar que en la fracción primera del artículo 115 precitado, se presenta en forma expresa que "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado" ^{6/}, lo cual da cuenta que esta

^{6/} Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de Febrero de 1983.- Pág. 7

institución política y figura administrativa responde a la necesidad que tiene el Estado Federal por acercarse a conocer las demandas comunitarias.

No obstante, que el Municipio fue creado con la finalidad de atender los problemas comunitarios participando directa o indirectamente en la realización de actividades públicas, es el nivel de gobierno más restringido para desempeñar sus funciones, debido a que, en su momento, no contó con las herramientas necesarias para dar mayor congruencia a sus operaciones, en razón de que el propio proceso histórico determinó una relación de subordinación, sobretodo económica y financiera con los otros dos órdenes gubernamentales.

Formalmente, la estructura orgánica que adoptan los Ayuntamientos es muy inflexible en razón de que sus atribuciones y funciones son limitadas, y en ocasiones imprecisas, ya que la Constitución Federal, las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas Municipales señalan solamente la integración de los mismos (Presidente Municipal, Síndicos y Regidores) sin hacer mayor precisión respecto de la operación que éstos deberían efectuar en la práctica de sus responsabilidades, lo que de hecho ha provocado el que se constituyan en ínsulas administrativas por no contar con apoyo de ninguna clase, como es el caso de la organización de los Municipios de tipo rural.

Para aquellos que tienen capacidad de gestión, se ha detectado la existencia de estructuras complejas y diversificadas, ya que al disponer de recursos económicos suficientes se ha dado paso a la creación de un mayor número de unidades administrativas, sin que ésto redunde en un mayor beneficio de la gestión administrativa.

Esta breve descripción de la organización administrativa conlleva a pensar que las disposiciones legales y los criterios de operación son todavía obsoletos, lo que obliga por lo tanto, a su revisión y actualización en virtud de los problemas que enfrenta hoy en día el Municipio en México.

Al respecto, cabe el señalamiento que dentro de las peculiaridades de nuestro sistema federal se reconoce la necesidad de vincular en forma más estrecha los tres niveles de gobierno, puesto que dichas instancias son tres formas en las que se expresa la voluntad política del pueblo y, a la vez, respuesta directa a las demandas sociales. De aquí que se con

considera imprescindible revitalizar y dignificar el papel de los Municipios dentro de su propio radio de acción.

En forma paralela, uno de los serios vicios que presenta el régimen municipal no es su propia subordinación, ya que no se puede concebir la autonomía municipal por encima del orden jurídico federal, sino su carencia casi total de autonomía financiera, pues éste enfrenta graves problemas para la administración de los servicios públicos, y consecuentemente en la satisfacción de necesidades comunitarias.

Como se podrá observar, es condición importante para el desarrollo del Municipio el fortalecimiento de sus finanzas públicas, ya que en la medida que se posibilite su existencia, podrá constituirse en institución política y organización administrativa.

El Municipio es la base de la división territorial y de organización político administrativa de los Estados, los que a su vez adaptan la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Si los Estados miembros son base del sistema federal, se infiere que el Municipio constituye la piedra angular en la estructura política administrativa de los Estados y en la medida que se revitalice dará mayor realce al sistema político mexicano.

Derivado de lo anteriormente expuesto, se puede concluir que a pesar de los defectos del sistema al concebir al municipio como una instancia democrática es condición importante fomentar y fortalecer el desarrollo político, administrativo y financiero de este nivel de gobierno pues no solo es una forma de organización que adopta el Estado mexicano para asegurar su permanencia témporo espacial, sino la célula básica de desarrollo político, económico y social de México y del cual depende, en gran parte, la existencia de un régimen de tipo federal.

CAPITULO II MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

CAPITULO II MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

De esta forma, el propósito de este capítulo es establecer un marco general de referencia que permita el señalamiento de las características fundamentales del Municipio en este país, mediante el conocimiento de la legislación actual, las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal para la correcta aplicación de los preceptos jurídicos y el ejercicio práctico de los servicios a cargo de la célula básica del Federalismo: el Municipio.

Para tal efecto, el presente capítulo se divide en tres apartados: el primero, hace énfasis en el comportamiento que adopta el Municipio de conformidad a lo planteado en el artículo 115 de la Constitución Política, precisando su organización y funcionamiento y, consecuentemente, el papel que juega como instancia administrativa en el desarrollo económico de las Entidades Federativas y en la prestación de los servicios públicos que le competen en favor de la comunidad.

El segundo apartado hace alusión a los diversos mecanismos establecidos para garantizar y hacer efectiva la relación entre los distintos niveles de gobierno; aspecto que cobra especial relevancia por la necesidad de apoyar fehacientemente las actividades que desarrolla el Ayuntamiento. Se señala también la participación activa que debe caracterizar estas relaciones, a fin de asegurar la congruencia entre los planes y programas de gobierno con las necesidades manifiestas en las propias localidades.

Finalmente, en el tercer apartado del presente capítulo, se anotan los principales servicios que constitucionalmente presta el Municipio a las comunidades, y las características esenciales que éstos deben reunir para el mayor beneficio de la población; lo anterior con el propósito de plantear, en forma práctica, la tendencia que el Municipio debe expresar como respuesta a las necesidades comunitarias.

1. AMBITO DE ACTUACION MUNICIPAL

El marco de referencia que sitúa al Municipio y, más aún, enmarca su acción a una base jurídica que norma sus atribuciones y define sus características, con el objeto de cum-

plir con las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia, se encuentra no sólo establecido en la Constitución Federal, sino también está contemplado en las Constituciones Locales, en las Leyes Orgánicas Municipales y en los reglamentos municipales respectivos.

Como se puede observar, el ámbito de actuación municipal está regulado y orientado por una diversidad de disposiciones jurídicas, todas ellas establecidas con características de congruencia y simplemente con variantes en cuanto a la definición de los niveles de comportamiento.

A continuación se presentará una breve reseña de los postulados emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dan sustento a algunos de los servicios fundamentales que proporciona el Municipio (salud, administración de justicia, planeación municipal, servicios públicos, etc.) para, posteriormente, y en forma detallada, enfatizar en el artículo 115 constitucional, cuyos preceptos se constituyen en el código máximo de actuación municipal y del cual se alimentan en gran parte las disposiciones jurídicas que tienen su vigencia en los niveles estatal y municipal (Ver Cuadro No. 1).

El artículo 40. de la Ley Máxima hace referencia al derecho de todos los mexicanos a gozar de atención médica y hospitalaria, que traducida en una acción administrativa y reglamentaria del Municipio, se centra en la definición de materias y niveles de salud y en la expedición de reglamentos de limpia, obras públicas, panteones, entre otros rubros por atender.

Por lo que toca al artículo 21, en este se encuentra contemplada la reforma o expedición de reglamentos para la administración de justicia a nivel municipal; mientras que en los artículos 25 y 26, se garantiza la capacidad que tiene el Municipio en la definición de sistemas administrativos de planeación, así como para crear Comités de Planeación a nivel municipal (COPLAMS) y revisar planes municipales de desarrollo económico. Asimismo, en el artículo 28 se plantean las modalidades en la organización y distribución de los productos, reglamentando los servicios de rastro, mercado, comercio y licencias.

Siguiendo esta tónica, es importante señalar que específicamente la conducta y acción del Municipio, se encuentra asentada en el artículo 115 de la Carta Magna; dicho precepto

**INSTRUMENTACION DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POR LOS
PODERES FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL**

(F. C. / 85)

CUADRO N°1

TEXTO	ACCION MUNICIPAL	ACCION REGLAMENTARIA
DERECHO A LA SALUD (ART. 4°)	DEFINIR MATERIAS Y NIVELES DE SALUD A CARGO DEL MUNICIPIO	REFORMAR O EXPEDIR REGLAMENTOS DE LIMPIA, PANTEONES OBRAS PUBLICAS Y DESARROLLO URBANO .
ESTADO COMO RECTOR DE LA ECONOMIA (ART. 25° PARRAFO II)	DEFINIR PRIORIDADES REGIONALES	REVISAR REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS PUBLICOS
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION (ART. 26° PARRAFO III)	CREAR COMITES DE PLANEACION MUNICIPAL (COPLAMS)	EXPEDIR REGLAMENTOS MUNICIPALES DE PLANEACION
MODALIDADES EN LA ORGANIZACION Y DISTRIBUCION DE LOS PRODUCTOS (ART. 115 FRACC.I PARRAFO II)	ORGANIZAR LA COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS BASICOS	REFORMAR REGLAMENTOS MUNICIPALES DE RASTRO , MERCADO Y COMERCIO
BASE DE LA DIVISION TERRITORIAL DE LOS ESTADOS : MUNICIPIO (ART. 115, FRACC.II, PARRAFO III)	DIVIDIR PARA EFECTOS ADMINISTRATIVOS EL TERRITORIO MUNICIPAL	EXPEDIR REGLAMENTOS SOBRE PATRIMONIO MUNICIPAL
DISOLUCION DEL AYUNTAMIENTO (ART. 115, FRACC.II, PARRAFOS III Y IV)	ORGANIZAR LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL	REGLAMENTAR LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO DEL MUNICIPIO (ART. 115, FRACC.III, PARRAFO IV)	REGISTRAR Y CONTROLAR EL PATRIMONIO DEL MUNICIPIO	REGISTRAR BIENES MUEBLES E INMUEBLES DEL MUNICIPIO
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES (ART. 115, FRACC.III)	ANALIZAR Y REVISAR LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO	EXPEDIR REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

tue sujeto a un proceso de reformas y adiciones y contempla la forma de organización administrativa que deberá adoptar el Ayuntamiento, así como el comportamiento de éste desde el punto de vista hacendario, urbano y de la administración de servicios.

En materia de hacienda pública, el Ayuntamiento está facultado para administrar su hacienda libremente, la cual está formada por los rendimientos de los bienes que la pertenezcan, así como las contribuciones y demás ingresos que las legislaturas declaren a su favor, propiciando ésto que el Ayuntamiento se encuentre en la necesidad de organizar un sistema de control de patrimonio de sus bienes, a efecto de contar con un registro fehaciente y actualizado de sus riquezas.

Por lo que se refiere al desarrollo urbano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: "Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, a participar en la creación y administración de reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de reservas ecológicas" 1/

De conformidad con la fracción III del artículo reformado, y en lo referente a la prestación de servicios públicos, el Municipio tendrá a su cargo la administración de los siguientes servicios: agua potable, alcantarillado, limpia, mercados, rastros, panteones, seguridad pública, entre los principales, por lo que se considera necesario que el Ayuntamiento revise su capacidad administrativa - organizando su administración - para brindar estos servicios, así como poder reglamentarlos para atender con mayor eficacia las necesidades de su comunidad.

1/ Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Diario Oficial de la Federación.- 3 de Febrero de 1983
Pág. 7.

Procede mencionar que el marco jurídico del Municipio - también contempla los servicios públicos que le corresponden - al Ayuntamiento realizar, considerando pertinente introducir - su definición como "toda prestación concreta que tienda a sa - tisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o reglamentación legal...", ^{2/} cuyas ca - racterísticas se distinguen por una ordenación de elementos y actividades para alcanzar un fin, donde la satisfacción de una necesidad pública implica la acción de una personalidad pública cristalizada en un conjunto de normas jurídicas.

Dichos servicios pueden clasificarse en distintos ru - bros: por su forma de aplicación en esenciales y secundarios, obligatorios, continuos y exclusivos, propios e impropios; por la atención de las necesidades, básicas, habitacionales, educa - tivas, sanitarias, de seguridad, económicas y sociales; como - sistemas de prestación y explotación de los servicios, explota - ción privada, arrendamiento, concesión, municipalización, consorcios y de economía mixta. ^{3/}

Estas clasificaciones están sujetas a diversos factores, por lo que en ocasiones parecen ser inoperantes, pero existe - la posibilidad de constituir una clasificación conforme a sus necesidades más apremiantes, tomando en consideración el tiempo y costo de las obras, indicando las competencias de la admi - nistración municipal o la integración de las comisiones de tra - bajo.

Como anteriormente se había mencionado, el artículo 115 fue objeto de reformas y adecuaciones en lo que se refiere a - la propia normatividad municipal, apareciendo su modificación en el Decreto que el Ejecutivo Presidencial publicó en el Dia - rio Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Las modificaciones realizadas al 115 Constitucional son, en gran medida, producto de la inquietud por mantener al Muni - cipio como célula básica del desarrollo, ampliar sus posibili -

^{2/} Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presi - dencia de la República.- Manual de Administración Muni - cipal.- 1981.- Pág. 64

^{3/} Ibid.- Pág. 64

dades de consolidación, explotar racionalmente sus recursos y elevar el carácter de agente promotor de los servicios públicos en aquellas comunidades donde la población es económicamente débil.

Asimismo, la voluntad política del Ejecutivo Federal - por garantizar mínimos de bienestar y de fortalecer el pacto nacional, quedaron plasmados en uno de los apartados referentes a la Política Regional del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, como Descentralización de la Vida Nacional.

Ante tal perspectiva, el marco de referencia municipal esté circunscrito a la elevación de los niveles de bienestar y de distribución de la riqueza, de acuerdo a un Sistema de Planeación que lo justifica y lo contempla a través de un ordenamiento legal que norma y orienta su accionar, tal y como lo establece el artículo 115 de la Constitución Federal.

A este respecto, la primera fracción del artículo 115 - enuncia la capacidad que tienen las legislaturas locales, que por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender o desaparecer el Ayuntamiento o revocar a sus miembros por alguna de las causas graves que prevenga la Ley.

Por otra parte, la ley prevé que "cuando se declara desaparecido un Ayuntamiento o exista la renuncia de sus miembros, sin que la ley pueda declarar en competencia a los funcionarios suplentes ni se celebren nuevas elecciones, las legislaturas locales designarán de entre los vecinos para formar Consejos Municipales que concluirán el período respectivo."^{4/}, en comparación con lo dispuesto por la Constitución Política de 1980, en la que solamente se regulaba la actuación de los funcionarios del Ayuntamiento, en su carácter de propietarios o suplentes, pero no se contemplaban las sanciones necesarias por delitos del orden común o faltas de índole administrativo.

En la segunda y tercera fracciones se faculta el Ayuntamiento para expedir los bandos de policía y buen gobierno y de

^{4/} Decreto por el que se reforma y adiciona al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de Febrero de 1983.- Pág. 6

más disposiciones administrativas, de acuerdo con lo establecido por las legislaturas locales. A este respecto la Constitución Federal de 1980 sólo preveía la expedición de leyes, reglamentos y disposiciones en materia de desarrollo urbano, conforme a la Ley de Asentamientos Humanos de 1976.

Asimismo, uno de los principales cambios del actual artículo se centra en la capacidad del Municipio para brindar mejores servicios públicos a su población, especificando los renglones a cubrir como son los de: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, pan teones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios.... 5/

De acuerdo con este criterio, se enmarca la acción del Municipio en la mejor prestación de los servicios públicos, conforme a la capacidad económica resultante del manejo libre de su hacienda, de su patrimonio, de las contribuciones que perciba del Estado y de otros ingresos, y no como se mencionaba en la Constitución Federal de 1980, al ilustrar que la libre administración de su hacienda, formada por las contribuciones señaladas por las legislaturas locales, se declaraba suficiente para atender las necesidades municipales.

Conforme a las reformas hechas a este artículo, además de precisar la administración libre de su hacienda, se incluyen también la percepción de contribuciones, las tasas adicionales que se establezcan en el traslado, fraccionamiento, división y consolidación de propiedad inmobiliaria, como también las participaciones que otorgue la Federación y los ingresos derivados por la prestación de servicios que tenga a su cargo el Ayuntamiento.

En cuanto a su fracción quinta, en el actual artículo, el Municipio está facultado para ejecutar los planes de zonificación y de desarrollo urbano municipal, de crear sus reservas

5/ Ibid.- Pág. 6

ecológicas, entre otras acciones a desarrollar; mientras que - en la Constitución de 1980 sólo se dictaban las medidas necesarias en lo referente al párrafo III del artículo 27 sobre asentamientos humanos, usos, reservas y destinos de tierras, regulación del crecimiento de los centros de población y, en general, la elevación de los niveles de vida de la población rural y urbana.

Asimismo, este nuevo artículo 115, reformado y adecuado, presenta dos innovaciones, una que regula las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus trabajadores, conforme lo establecido por las legislaturas de los Estados y acordes con las disposiciones reglamentarias del apartado B del artículo 123 Constitucional; mientras que la segunda, en su fracción 4, estipula los convenios que puede realizar el Municipio, tanto con la Federación como con el Estado, para la ejecución y operación de obras y servicios públicos que se consideren, para su efecto, necesarios.

Conviene recordar que el precepto en cuestión, señala - las características propias del Municipio al establecer que - "los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio de acuerdo a la ley..."

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

"Los presidentes municipales, síndicos y regidores de los Ayuntamientos, votados por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato..."

"De acuerdo a la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional..." 6/

Es de importancia recalcar que en nuestra legislación actual, las características del régimen municipal son señaladas en base a la división territorial y de la organización político-administrativa de los Estados de la Federación, como lo afirma Gabino Fraga: "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". ^{7/}

Desde el punto de vista administrativo, el Municipio se sitúa en la descentralización por región, la cual Gabino Fraga aporta su definición como: "El establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos de la población radicada en una circunscripción territorial"...^{8/}, ya que en la consecución de dichos intereses radica la posibilidad de que el Municipio actúe adecuadamente.

Por otra parte, procede mencionar que las constituciones locales le dedican un apartado más específico al Municipio, contemplando el número, designación, denominación, categoría de sus localidades, condiciones para su creación o supresión y aspectos financieros.

Asimismo, en dichas constituciones se encuentran contenidas, en forma general, las disposiciones referentes al Municipio, sin embargo, la profundidad y minuciosidad de sus conceptos se plasma en la Ley Orgánica Municipal, misma que define todas y cada una de las atribuciones de la esfera municipal.

Al respecto, este conjunto de normas contiene las disposiciones que norman al Municipio y se refieren principalmente a las facultades, obligaciones, y funciones del Ayuntamiento, de su Cuerpo Edilicio, del Presidente Municipal, la División Territorial y Administración del Municipio, así como también todo lo referente a la expedición de reglamentos administrativos y recursos administrativos que, de algún modo, intentan dar

^{7/} Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa
1981.- Pág. 220

^{8/} Ibid.- Pág. 220

congruencia a la actividad administrativa municipal.

En este sentido, cabe destacar que los acuerdos de los - Ayuntamientos, como órganos colegiados con facultades reglamentarias, rigen el funcionamiento del Municipio conforme a bases tanto constitucionales como orgánicas y ejercen su autonomía - en la expedición de reglamentos que ordenan las funciones del Ayuntamiento y de la vida comunitaria, agrupándose éstos en cuatro tipos:

- "Los que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio"...

- "Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento"...

- "Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos"...

- "Los que establecen y regulan la actividad de los particulares"... 9/

En consecuencia, su importancia es singular, pues en ello estriba la forma de operar tanto de las actividades administrativas del Municipio, como de aquellas que son propias de los particulares, cubriendo las principales áreas a reglamentar como son principalmente al interior del Ayuntamiento, en su organización y funcionamiento, en el establecimiento de los servicios de seguridad, mercados, comercio, sanidad, expedición de bebidas alcohólicas, panteones, obras públicas y de espectáculos y diversiones públicas.

Finalmente, conforme a nuestra legislación y dentro de la estructura administrativa del Municipio, se encuentran las autoridades municipales que tienen la función de regular el funcionamiento del Ayuntamiento, considerando que éste último

9/ Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981.- Pág. 16

tiene facultades de decisión y de consulta.

Dichas facultades se hallan plasmadas principalmente en las atribuciones asignadas a los funcionarios municipales, como son aquellas que el Presidente Municipal debe atender como responsable de la gestión municipal y de la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento; las que debe atender el Síndico Municipal, quien como autoridad municipal, tiene a su cargo el cuidado y vigilancia de los intereses municipales y la atención de los asuntos jurídicos del Municipio; y las que cumplen los Regidores, en la vigilancia y supervisión de los ramos de la Administración Municipal y la gestión de los servicios mediante el establecimiento de comisiones de trabajo encargadas de la evolución de los trabajos municipales.

2. RELACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO A TRAVES DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (C.U.D.)

El nivel de gobierno municipal es una instancia ligada a los principios que dieron origen al establecimiento de un sistema federal y a la necesidad del Estado Mexicano por tener un contacto más estrecho con la ciudadanía que lo ha reconocido legal y legítimamente, a través de los años, como la única forma de organización política que permitiera la cohesión y unificación de los intereses nacionales.

A este respecto, el Municipio guarda una íntima relación con los otros dos niveles, toda vez que éste es responsable de satisfacer directamente las necesidades que le formula la comunidad, con base a una serie de competencias que, en forma general, se han emitido para dar cumplimiento cabal a los propósitos que la Administración Pública mexicana, en su conjunto, se ha planteado.

Derivado de lo anterior, y basado en el Sistema de Planeación Democrática, plasmado constitucionalmente en su artículo 26 y en la facultad expresa del 115 fracción X de nuestra Constitución Política, que otorga a la Federación y a las Entidades Federativas la celebración de convenios con Municipios, el Estado mexicano se ha dado a la tarea de implantar un instrumento que integra a las tres instancias gubernamentales para dar respuesta a las prioridades estatales e impulsar su desarrollo denominado Convenio Unico de Desarrollo (C.U.D.) ^{10/}.

^{10/} Secretaría de Programación y Presupuesto.-Sistema Nacional de Planeación Democrática.Principios y Organización.1983. Pág. 54

Este convenio representa el esfuerzo por coordinar e integrar acciones, mediante la introducción de programas de desarrollo regional que permitan la transferencia o conjunción de recursos entre los niveles de Gobierno, que tiendan a orientar su actuación hacia la elevación de los niveles de vida y de bienestar, a través de la construcción de obras de beneficio social, que favorezcan a las clases más desprotegidas y, en su ma, procuren el desarrollo estatal y nacional.

El Convenio Unico de Desarrollo, como su nombre lo indica, es un mecanismo de coordinación de acciones de los Gobiernos Federal y Estatal que busca consolidar los Sistemas de Planeación Nacional, Estatal y, en su caso, Municipal, incentivando la participación de los sectores social y privado para contribuir con trabajo al desarrollo de la colectividad.

En esta concertación de acciones no se debe olvidar que los núcleos sociales participan en la planeación del desarrollo, no únicamente en su fase de instrumentación sino además en el control y evaluación, principalmente de obra pública realizada y en la aplicación estricta anual de los planes y presupuestos asignados.

El C.U.D. recoge la experiencia de su operación contemplando algunas acciones tendientes a precisar las prioridades de cada Plan Estatal de Desarrollo, de presentar prioridades sectoriales de alcances regional que son responsabilidad del Gobierno Federal y que son complementados por la actuación de los Gobiernos Estatales, así como elaborar programas estratégicos en cuya ejecución, seguimiento y evaluación, intervienen las tres instancias gubernamentales.

El C.U.D. señala también el compromiso de las partes para consolidar el Sistema Nacional de Planeación, a efecto de configurar y operar un Sistema Estatal de Planeación, vigorizando el funcionamiento de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).

Al efecto, se estima conveniente precisar que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo se define como un mecanismo de coordinación intergubernamental, mediante el cual se busca que las decisiones de planeación, programación, inversión, evaluación y seguimiento, sean congruentes con los criterios de crecimiento y desarrollo económico emanados de un plan general, sea el caso específico del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Tomando como contexto la circunscripción territorial, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) es el organismo responsable de instrumentar el Convenio Unico de Desarrollo, mediante la integración de áreas especializadas en asuntos sectoriales (agropecuario, forestal, industrial, turismo, comercio, entre otros), regionales (que comprende la división de la Entidad en regiones para efectos programáticos-presupuestarios y financieros), y especiales (a través de las cuales se atienden renglones prioritarios de alimentación, desarrollo rural, información estadística y presupuesto, principalmente) con la finalidad de procurar y propiciar una mayor elevación de los niveles de vida y de bienestar de la población de la Entidad, según corresponda.

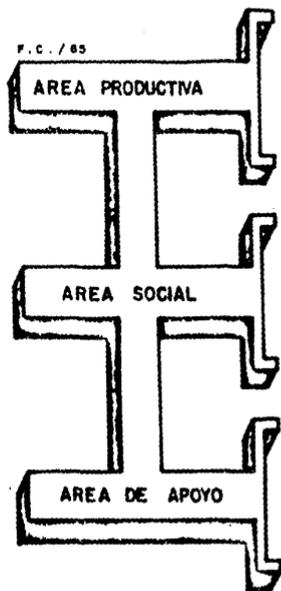
Por otra parte, el Convenio Unico de Desarrollo contempla las prioridades sectoriales a cristalizar, relativas al desarrollo regional de competencia federal, en cinco programas básicos: de infraestructura de apoyo; de infraestructura social; productivos; de coordinación especial y de apoyos financieros a entidades federativas y municipios, y es en esta medida que los Ejecutivos Federal y Estatal coordinan sus acciones, con el objeto de intentar materializar los propósitos, líneas y estrategias determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de este canal de comunicación.^{11/} (Ver Cuadro No. 2)

Como se puede observar, el C.U.D. como mecanismo de coordinación institucionalizado por el Gobierno Federal, de igual forma que el COPLADE, como instrumento de participación, deben constituirse en factores que propicien el desarrollo y fortalezcan las capacidades de las Entidades Federativas, buscando que los resultados alcanzados hasta el momento puedan ser optimizados, sobre todo en aquellas tareas que tradicionalmente el Gobierno Federal ejecutaba y que, por necesidades de desarrollo, reclaman la decidida participación del ámbito regional y municipal.

Los compromisos contemplados en el Convenio Unico de Desarrollo se traducen en programas específicos que se realizan con la participación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y que representan un gran avance en materia de planeación del desarrollo.

^{11/} Poder Ejecutivo Federal.- Convenio Unico de Desarrollo.- Diario Oficial de la Federación.- 19 de Junio de 1984.- Pág. 7

LINEAS Y AREAS PROGRAMATICAS



- INCREMENTO Y CAPITALIZACION DE AGRICULTURA DE RIEGO
- APOYO A LA AGRICULTURA DE TEMPORAL
- FOMENTO A LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA
- PROMOCION A LA ACTIVIDAD AGRO-INDUSTRIAL

- ABASTO POPULAR Y ACOPIO BASICO
- DESARROLLO COMUNITARIO
- EDUCACION
- SALUD

- COMUNICACIONES
- TRANSPORTES
- INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO

Siguiendo esta misma tónica, el Convenio Unico de Desarrollo establece como una de sus máximas a conseguir la descentralización de la vida nacional, propósito a obtener mediante la ratificación de compromisos de los Ejecutivos Federal y Estatal para asegurar la distribución ordenada de recursos, la estrecha corresponsabilidad entre los niveles y un desarrollo económico armónico y equilibrado. ^{12/}

Con respecto al fortalecimiento de los niveles estatal y municipal, señala Ignacio Pichardo Pagaza, en su ponencia realizada en la Reunión de Planeación celebrada en 1982, que este propósito debe consolidarse a través de aquellos programas prioritarios a descentralizar que directamente se encuentran vinculados con el bienestar social, como son los referentes a educación, salud pública y vivienda ^{13/}, por lo cual considera además que la transferencia de recursos y de programas a otros niveles de gobierno puede ser la herramienta eficaz para alcanzar este cometido.

Todo esto conlleva un compromiso para que los Ejecutivos Federal y Estatal realicen conjuntamente las acciones tendientes a fortalecer la esfera municipal, sobre todo en materias de interés público, y que se encuentran señaladas en el artículo 115 de nuestra Constitución Política.

Con ello, se busca dar congruencia a los programas que emprenden o efectuarán los gobiernos municipales, conforme a la transferencia establecida que realizará el Ejecutivo Estatal de los recursos que el Gobierno Federal le asigne para la realización de sus proyectos.

Para lograr la mayor racionalidad y óptimo aprovechamiento de dichos recursos, Pichardo Pagaza recomienda detectar cuales son algunos requisitos para lograr avances en la operación de los programas que habrán de ejecutar los Ayuntamientos, ejemplificando en el caso del servicio educativo a efecto de realizar dentro de lo posible generalizaciones para otros programas.

12/ Ibid.- Pág. 10

13/ Pichardo Pagaza, Ignacio.- Reunión para la Planeación.- Tema: Modernización de la Administración Pública.- Ponencia: Descentralización y Mínimos de Bienestar.- IEPES.- PRI.- 1982.

El criterio adoptado alude también a una definición de facultades y atribuciones que la Federación se reservaría en la materia, considerando dos opciones más, una al contemplar los estados como entes subrogados del Gobierno Federal en la prestación de un servicio público y, otra, que el Gobierno Federal no ejerza sus atribuciones dejando a las restantes instancias el ejercicio sin que haya intervención federal.

Cabe destacar que el Convenio Unico de Desarrollo también alude a las prioridades del desarrollo integral, propugnando la consolidación de la estructura productiva y de elevación de los niveles de bienestar, a través de la incorporación de todas y cada una de las regiones que conforman las entidades, buscando la modernización de los modelos agrícolas e industriales que propician crecimiento y, en consecuencia, desarrollo económico.

Asimismo, y con la finalidad de constituir la programática básica del Convenio Unico de Desarrollo, aparecen también como uno de los aspectos a atender, los Programas de Desarrollo Regional, los cuales, están integrados por cinco programas anteriormente mencionados (a saber: productivos, de infraestructura social, de coordinación especial, de infraestructura básica y de apoyo), que derivan de la inversión realizada por el Gobierno Federal, cuya ejecución requiere de la coordinación con el Ejecutivo Estatal vigilando sus ámbitos de competencia respectivamente.

El objeto que persiguen dichos programas es el de "dar respuesta a las necesidades prioritarias de los estados y municipios, mediante la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros de orden federal, que tiendan a lograr el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en el ámbito territorial". 14/

Ante tal panorámica, se busca optimizar los recursos tanto del Gobierno Federal como de la entidad federativa, para lo cual el COPLADE como mecanismo de participación, promueve estos programas conforme a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Estatal de Desarrollo correspondiente.

14/ Poder Ejecutivo Federal.- Convenio Unico de Desarrollo.- Diario Oficial de la Federación.- 19 de Junio de 1984.- Pág. 16

Procede mencionar que el Convenio Unico de Desarrollo - puede ser un instrumento eficaz, que además de facilitar la relación de niveles intergubernamentales, coadyuva a la conjugación de esfuerzos y recursos en la búsqueda de mejores niveles económicos para la sociedad, sin embargo, depende de su estricta utilización para garantizar el aprovechamiento óptimo de sus potencialidades y dar solución a la problemática en la que se ven inmersas, tanto la acción estatal como la municipal, a efecto de procurar un mayor desarrollo en todos sus ámbitos.

3. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Las acciones que lleva a cabo el Estado mexicano, a través de la Administración Pública, para conservar su legitimidad y su permanencia, están encaminadas a la satisfacción de las necesidades más esenciales de la sociedad, mediante la producción de bienes o la prestación de servicios. Dichos servicios pueden ser definidos "como una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada controlada para asegurar -de manera permanente, regular, continúa y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público". 15/

En este sentido cabe destacar que el elemento imprescindible de dicha actividad radica en la noción de interés general atendida por un poder público, que para tal efecto, está representado por la Administración Pública, la cual interviene adicionalmente en esferas donde los particulares están conscientes de no obtener ningún beneficio.

Los servicios públicos pueden ser clasificados de muy diversas formas, no obstante, y para efectos ilustrativos, se hará mención de aquella que toma como característica fundamental el ámbito de su aplicación. 16/

15/ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- 1982.- Pág. 100 - 101.

16/ Ibid.- Pág. 115 - 116

- a) Servicios Públicos Federales, que pueden ser exclusivos con el carácter de monopolios o los diversos casos que marca el artículo 28 de la Constitución Política; concurrentes con los particulares, organizándolos el Estado y atendiéndolos directamente, a través de concesión, los particulares y, concurrentes con las entidades, en materia que no son competencia exclusiva de la Federación y que pueden ser atendidas por las autoridades estatales o municipales.
- b) Servicios Públicos atendidos por las entidades federativas, que reserva a dichas autoridades las materias que no sean exclusivas de la Federación, tales como los casos de educación, turismo, sanidad, comunicaciones.
- c) Servicios Públicos Municipales, sobre todo en aquellos problemas que afectan el manejo de una determinada circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, transportes, jardines, cementerios, diversiones públicas, entre otros, y que de conformidad a lo dispuesto por las reformas al artículo 115 se establecen las competencias administrativas de los municipios en la atención de los servicios públicos, lo cual tiende a dar satisfacción más oportuna a las necesidades de la población.
- d) Servicios Públicos Internacionales, que son creados por la acción de la O.N.U. o mediante convenios entre naciones, como los de alimentación, educación, asistenciales, telecomunicaciones, etc.

Como característica primordial de los servicios públicos municipales se puede identificar su prestación a través de una acción directa de la autoridad, sin que esto represente que no pueda existir el concurso de los particulares para la celebración de contratos de arrendamiento o por vía de concesión para ejecutar la prestación del mismo, es decir, se puede identificar otra clasificación más del servicio público en propios e impropios respectivamente.

Cabe señalar que en la ponencia Administración de Servicios Públicos, celebrada en el Curso de Capacitación a Presidentes Municipales, (el 8 y 9 de febrero de 1984) en la ciudad de Huachinango, Pue., se definieron algunas formas de prestación de los servicios mediante "Administración Directa, cuando el Ayuntamiento presta los servicios comunitarios, utilizando los recursos del gasto normal o por celebración de contratos -

de financiamiento. Otra de las formas es a través de colaboración, en que juntas de vecinos y asociaciones aporten materiales, equipo y mano de obra para la prestación del servicio.

También sucede que por insuficiencia económica, principalmente, el Ayuntamiento otorga a los particulares la explotación del servicio, siempre y cuando éstos últimos reúnan los requisitos indispensables para brindar el servicio, con base a capacidades económicas y técnicas.

Existe también la posibilidad de que la administración de los servicios se realice mediante convenios intermunicipales que compartan la misma problemática en materia de prestación, comprometiéndolos a que se coordinen en forma conjunta para brindar el servicio. ^{17/} Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 115 fracción tercera y último párrafo, el cual estipula que los municipios, previo acuerdo, pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios, a través de la celebración de convenios.

Siguiendo con esta misma tónica, la prestación de los servicios también se puede celebrar mediante convenios realizados entre entidad federativa y municipio, como lo establece la fracción décima, primer párrafo del artículo 115: "la Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de las obras y la prestación de los servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario"... ^{18/}, por lo que los Estados pueden celebrar sus convenios con municipios, a efecto de que asuman dicha responsabilidad.

De conformidad al análisis en el que se centra la Administración Pública como una acción concreta del Estado y norma da por un régimen de Derecho Público, la actividad técnica que realiza la Administración Pública y las formas de llevar a cabo la administración de los servicios, se encuentra supeditada a una norma que regula y otorga al Municipio la capacidad admi

- ^{17/} Comisión de Desarrollo Social del Estado de Puebla.- Curso de Capacitación para Presidentes Municipales del Estado de Puebla.- Ponencia: Administración de Servicios Públicos.- 8 y 9 de Febrero de 1984.- Huauchinango, Pue.
- ^{18/} Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de Febrero de 1983.- Pág. 7

nistrativa y financiera para la administración de servicios públicos, mismos que están contemplados en la fracción tercera e incisos a) al i) de la siguiente forma:

- Agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las Legislaturas Locales determinan según las condiciones territoriales y socioeconómicas; todos en el respectivo orden como lo anuncia dicha fracción.

Asimismo, se estima conveniente incluir la descripción de dichos servicios, con el objeto de precisar las áreas de competencia de la administración municipal, en virtud de que la operación de éstos está sujeta a varias limitantes, principalmente a que no se ha implementado un sistema uniforme de prestación según sean las características de los Municipios de estudio.

Al efecto, la metodología proporcionada por el Manual de Administración Municipal describe algunos de los servicios según las funciones más generales que realiza el Ayuntamiento, estableciéndolos de la siguiente manera:

- Por lo que se refiere al agua potable contempla la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su distribución y mantenimiento tanto del servicio de agua como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

- En lo que toca al alumbrado público, este implica la iluminación de las dependencias y áreas públicas, así como vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público.

- Por lo que respecta al servicio de limpia, consiste en la recolección y destino de basura y desechos, a fin de preservar el medio ambiente, para lo cual se insiste en la colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles, así como en el tratamiento de la misma por medio de su industrialización, incineración o relleno sanitario.

- Por lo que corresponde a los mercados, éstos son un servicio mediante el cual la Administración Municipal proporciona

lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales, así como para verificar las condiciones higiénicas de las mercancías.

- Por lo que respecta a los cementerios o panteones, en el que se deben proporcionar los adecuados para las inhumaciones o incineraciones de cadáveres.

- En cuanto al rastro, el Municipio se debe encargar de vigilar la matanza de los animales para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas bajo condiciones de salubridad e higiene necesarias.

- Por lo que corresponde a las calles contempla el trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas como un servicio típicamente municipal que requiere la supervisión directa de la autoridad local.

- En lo referente a parques y jardines, la Administración Municipal debe brindar a sus habitantes, lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos.

- En lo que toca a seguridad pública, éste contempla la aplicación del reglamento de policía y buen gobierno; cabe destacar que éste es un servicio no concesionable que persigue dar seguridad a las personas y mantener el orden y la tranquilidad públicos. ^{19/}

Adicionalmente, es recomendable, para lograr establecer un sistema uniforme de servicios, considerar los siguientes puntos:

a) Efectuar los estudios socioeconómicos, financieros y administrativos que se requieran para definir el traslado a los Municipios de los servicios públicos a que están actualmente a cargo de la Federación y de los Estados.

^{19/} Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981.- Pág. 66-68

lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales, así como para verificar las condiciones higiénicas de las mercancías.

- Por lo que respecta a los cementerios o panteones, en el que se deben proporcionar los adecuados para las inhumaciones o incineraciones de cadáveres.

- En cuanto al rastro, el Municipio se debe encargar de vigilar la matanza de los animales para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas bajo condiciones de salubridad e higiene necesarias.

- Por lo que corresponde a las calles contempla el trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas como un servicio típicamente municipal que requiere la supervisión directa de la autoridad local.

- En lo referente a parques y jardines, la Administración Municipal debe brindar a sus habitantes, lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos.

- En lo que toca a seguridad pública, éste contempla la aplicación del reglamento de policía y buen gobierno; cabe destacar que éste es un servicio no concesionable que persigue dar seguridad a las personas y mantener el orden y la tranquilidad públicos. ^{19/}

Adicionalmente, es recomendable, para lograr establecer un sistema uniforme de servicios, considerar los siguientes puntos:

a) Efectuar los estudios socioeconómicos, financieros y administrativos que se requieran para definir el traslado a los Municipios de los servicios públicos a que están actualmente a cargo de la Federación y de los Estados.

^{19/} Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981.- Pág. 66-68

b) Reglamentar el funcionamiento y alcances de los servicios públicos municipales.

c) Sustentar jurídicamente las bases y procedimientos para expropiación, concesión, municipalización e intervención de bienes y demás modalidades de la propiedad privada.

Como se pudo observar durante el desarrollo del presente capítulo, el Municipio es una Institución política sujeta a una serie de disposiciones jurídicas que norman su comportamiento y orientan su participación en beneficio de la sociedad, de aquí que el enriquecimiento al artículo 115 procure elevar e incrementar la imagen municipal al dotarlo de mayor capacidad administrativa para la administración y prestación de los servicios.

Derivado de lo anterior, el conocimiento pleno de su organización y funcionamiento contribuye a fortalecer el principio constitucional que lo torna como la célula básica del desarrollo de los Estados, y en esa medida propiciará mayor congruencia tanto a las actividades que le corresponde desarrollar como a las relaciones que debe establecer o conservar con otros Municipios, con la Entidad y con la propia Federación.

Finalmente, procede señalar que la imperiosa necesidad que tiene el Estado mexicano de acercarse cada vez más a las demandas formuladas por la sociedad, conlleva al fortalecimiento de la capacidad administrativa municipal, mediante la asignación legal de ciertos servicios públicos para ser proporcionados a la población en forma más óptima.

En el capítulo siguiente se describirá la situación actual por la que atraviesan dichos servicios en los Municipios de estudio de la presente tesis: Ciudad Serdán y Libres.

CAPITULO III SITUACION ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA

CAPITULO III SITUACION ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA

El propósito del presente capítulo es describir la situación jurídica, administrativa y económica por la que atraviesan los Municipios del Estado de Puebla, y señalar aquellas medidas tendientes a propiciar un mayor bienestar a la población y un crecimiento más armónico de las actividades productivas de los Municipios de Puebla.

En un primer apartado, se mencionarán las modificaciones más importantes a que fue objeto la Constitución Política del Estado de Puebla, como producto de las adiciones y reformas realizadas al artículo 115 de la Carta Magna, y que de su implantación, depende en gran medida, el desarrollo municipal y el mejor funcionamiento del Ayuntamiento en lo referente a la administración de servicios que le compete dotar.

El segundo apartado, relacionado íntimamente con las disposiciones jurídicas emitidas al respecto, hará referencia a las principales funciones que desarrollan los miembros del Ayuntamiento, con el propósito de dar una visión general de lo que en la práctica realiza el Ayuntamiento para cumplir debidamente su cometido.

En el tercer apartado se describirán algunos de los mecanismos establecidos en el Estado de Puebla como apoyo a las labores que realiza el Ayuntamiento, específicamente las comisiones de trabajo creadas en materia de abasto popular, servicios públicos, comunicaciones, salud, etc., señalando la orientación de las actividades que los Regidores deberán emprender para la supervisión y evaluación de los trabajos municipales.

Finalmente, en el cuarto apartado se señalará la situación económica y de servicios de los Municipios de Puebla, misma que fue producto de un diagnóstico regional contemplado en el Plan Estatal de Desarrollo, dividiéndolo para efectos de ilustración, en sectores productivos.

A este respecto, cabe señalar que los Municipios de estudio serán contemplados de manera ampliada en el sector terciario y, específicamente, en el renglón de los servicios públicos, a fin de conocer el comportamiento de los servicios vinculándolos a la situación económica que manifiesta la re-

gión a la que pertenecen.

Asimismo, se hará referencia a las medidas que habrán de adoptar para su mejor funcionamiento, de acuerdo a una estrategia definida en el Plan de Desarrollo del Estado de Puebla que marca los objetivos y acciones que conlleven a la realización de metas y que permitan, tanto la elevación de los niveles de vida de la población, como el mejor desarrollo de las actividades productivas de la región.

1. ADECUACIONES JURIDICAS A LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE PUEBLA

Con la finalidad de que las disposiciones emitidas por la Legislatura local fueran acordes en sus principios, observancia y cumplimiento con la Carta Magna, el título séptimo de la Constitución del Estado, corresponde al Municipio, sufrió algunas reformas que tienden, en cierta manera, a homologar y unificar los criterios emanados del artículo 115 de la Constitución Federal.

En este sentido, cabe destacar que la Constitución Local conserva, en esencia, el principio de que el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado, administrado a través de un Ayuntamiento de elección popular directa.

Aplicable es entonces la atribución que tienen las Legislaturas locales para declarar la suspensión del Ayuntamiento por cualquier delito o falta grave que la ley prevenga o, en su caso, intervenir cuando exista falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

A efecto de garantizar el debido cumplimiento de las acciones del Ayuntamiento, se modificó el número de regidores de representación proporcional, citándose en la actual Constitución local serán cinco regidores en el Municipio capital del Estado, en Municipios cuya población sea mayor de 100 000 habitantes, serán tres regidores y en los demás, hasta dos regidores bajo este principio. ^{1/}

^{1/} Congreso del Estado.- Constitución Política del Estado de Puebla.- 1983.- Pág. 25

Procede mencionar que la Ley Orgánica Municipal de 1983, señala que los Ayuntamientos, para la eficaz atención y despacho de sus asuntos, se integrarán por un número determinado de regidores, que para nuestros casos específicos de estudio, el artículo 16 fracción III de dicha Ley señala que se rán siete regidores de mayoría relativa.

Por otro lado, la Constitución vigente presenta un mayor desglose de atribuciones del Ayuntamiento, con respecto a la de 1979, contemplando la prestación específica de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados, centrales de abasto, por mencionar algunos, que son correspondientes con el actual artículo 115 de la Constitución Política Federal.

Asimismo, se determinan con mayor precisión los conceptos que conforman la hacienda pública, mediante contribuciones, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, siendo éstas últimas de carácter federal y estatal, cuestiones que en la anterior Constitución local no se señalaban con exactitud, en virtud de que dependía de la capacidad administrativa y financiera para poder administrar sus riquezas, sin embargo, la precisión de estas facultades obedecen a la necesidad de congruencia con el nuevo artículo 115 Constitucional, referente a los bienes patrimoniales y hacendarios del Municipio.

Adicionalmente, se faculta a los Municipios la concertación de empréstitos conforme al artículo 57 de esta misma Constitución, destinados a inversiones públicas productivas, y fijar anualmente en sus presupuestos, los conceptos y montos máximos de dichas obligaciones, punto que en la Constitución de 1979 sujetaba a los Municipios a no poder contraer ningún tipo de obligaciones.

Por lo que respecta a las sanciones que habrán de aplicarse a las faltas de cualquier miembro del Ayuntamiento, dejan de aparecer en el título correspondiente para especificarlas en la Ley Orgánica Municipal del Estado, cuando los miembros del Ayuntamiento falten por más de dos sesiones consecutivas sin justificación, estableciendo las multas, sanciones o la suspensión del Ayuntamiento votada por las dos terceras partes del Congreso Local.

Una última adecuación es aquella que establece la for-

ma de elegir consejos municipales o juntas auxiliares que ejerzan la autoridad local, en poblaciones de la jurisdicción municipal distintas de la cabecera, que si bien están señaladas en la Ley Orgánica Municipal, se consideró necesario incluirlas en la Constitución del Estado, a fin de reforzar su carácter y autoridad en los ramos de Administración que le son atribuidos.

Finalmente, permanecen intactas las fracciones referentes al carácter que tiene el Presidente Municipal como ejecutor de las resoluciones del Ayuntamiento, a la formación de Comisiones de Trabajo para atender los ramos de la Administración Municipal, a la expedición de reglamentos, acuerdos, órdenes y circulares en todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones a la facultad que tiene el Ejecutivo Estatal para nombrar visitadores especiales para las Tesorerías Municipales, quienes se encargarán de revisar los libros contables, corregir sus deficiencias o dar parte a las autoridades si existiese algún delito en el manejo de fondos.

2. DESCRIPCION DE FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

La organización funcional del Municipio en México está estrechamente ligada a la complejidad y problemática específicas de cada una de las regiones que lo conforman, tales razones han obstaculizado la homogeneización de criterios referentes al funcionamiento del Ayuntamiento, como órgano colegiado encargado de emprender acciones en beneficio de su comunidad y del desarrollo municipal, apegándose a los principios de equilibrio económico y administrativo que orientan su capacidad y observen las características socioeconómicas que lo circunscriben.

Para dar cumplimiento a las tareas que emprenden los Municipios rurales relativas a la prestación de servicios, es importante considerar, además de su propio funcionamiento, las disposiciones jurídico administrativas que los rigen y las necesidades o insuficiencias sociales que cada Municipio presenta, a efecto de que en el desempeño de sus operaciones alcanzen el cometido que persiguen.

Es de conocimiento general que la organización se encarga de darle forma y esquema a cualquier organismo social. Define los niveles y órganos y la función que éstos van a desem-

peñar, eliminando así los obstáculos ocasionados por la confusión en la asignación de atribuciones y responsabilidades, además de proporcionar un mecanismo de comunicación más fluido que apoye los objetivos del Ayuntamiento.

Derivado de lo anterior, procede mencionar el concepto de organización que define Wilburg Jiménez Castro al decir que es "un sistema de esfuerzo cooperativo previo y consecuentemente planificado y coordinado para que cada uno de los que participan en él conozca de antemano las labores, responsabilidades y derechos que le corresponden en su condición de integrante del equipo". 2/

Los criterios emanados de tal definición permiten, de algún modo, considerar la inquietante necesidad que tiene el Ayuntamiento de emplear racional y adecuadamente sus elementos tanto humanos como económicos y materiales, que si bien todos son importantes e indispensables, resultan inútiles si carecen de la adecuada y procedente organización, ya que ésta es el dispositivo generador de la vida y prosperidad de todo organismo social.

Por lo anterior, es preponderante analizar constantemente su funcionamiento, lo que le permitirá determinar si posee una eficiente organización y, en caso de no ser así, efectuar las adecuaciones y ajustes necesarios, contemplando la precisión de objetivos y funciones que tienen sus miembros, en base a las atribuciones que les son marcadas en la Ley Orgánica Municipal.

A este respecto, cabe señalar que aún persisten algunas irregularidades en la aplicación de las funciones municipales, sobre todo por el desconocimiento existente por parte de algunos de sus integrantes, lo cual hace en ocasiones, enfrentar situaciones difíciles en su desempeño, mismas que se han venido solventando de la mejor manera posible y que en estos momentos permiten señalar algunos avances considerables dentro de los propósitos preestablecidos.

A pesar de esta limitante, la Ley Orgánica Municipal intenta esclarecer las atribuciones y funciones de los miembros del Ayuntamiento, a fin de configurar un modelo de organiza-

2/ Jiménez Castro, Wilburg.- Introducción a la Teoría Administrativa.- Fondo de Cultura Económica.- 1975.- Pág. 154.

ción municipal que atienda prioritariamente las necesidades mínimas de desarrollo económico, político y social, tal caso específico es el referente al del Estado de Puebla que precisa las facultades y obligaciones de cada uno de sus elementos, con objeto de garantizar el adecuado desarrollo de las actividades de su cuerpo edilicio.

Las facultades asignadas al Municipio en el Estado de Puebla, se traducen en las operaciones inherentes del Ayuntamiento para hacer cumplir las disposiciones jurídicas de la Federación y del Estado, estudiar la división política y administrativa del Municipio, expedir los reglamentos administrativos correspondientes, estudiar y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, prestar los servicios públicos para dar satisfacción oportuna a las necesidades de su comunidad, contraer empréstitos, nombrar los funcionarios, entre las acciones más características que efectúa.

En este sentido que conforme a los objetivos a realizar y a las áreas de las actividades que atiende, las funciones principales que realizan los miembros del Ayuntamiento que tienen la responsabilidad de su cumplimiento son, en términos de la Ley Orgánica Municipal de Puebla, los que a continuación se mencionan:

El Presidente Municipal está facultado, según el artículo 42 de esta Ley, a publicar las leyes, reglamentos y cualquier otra disposición legal de observancia general o local, representar al Ayuntamiento y a ejecutar sus resoluciones, llevar a cabo los inventarios de los bienes muebles e inmuebles municipales, vigilar el orden público, fomentar las actividades productivas del Municipio, así como vigilar el estricto ejercicio de los gastos del Ayuntamiento. 3/

Los Regidores orientan su actuación al cumplimiento de las competencias que les otorga el Ayuntamiento en Pleno, en la inteligencia que dichas comisiones les dotan exclusivamente la facultad de vigilar el ramo de la Administración.

3/ Congreso del Estado.- Ley Orgánica Municipal de Puebla.- 1983.- Pág. 87.

Asimismo, el artículo 43 bis, menciona que los regidores no pueden realizar gestiones administrativas ante las autoridades federales, estatales o municipales, respecto a aquellos asuntos que afectan los intereses del Ayuntamiento, sin previa autorización del Cabildo o del Presidente Municipal. 4/

Los regidores cumplen su cometido a través de la instalación de comisiones que tienen como propósito la supervisión de trabajos de instalación de servicios y obras públicas, evaluando el avance de sus proyectos y detectando las irregularidades de los mismos, a efecto de corregir y orientar su estricta aplicación.

El artículo 61 de esta ley establece las comisiones permanentes en materia de Hacienda; Gobernación y Policía; Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería; Obras y Servicios Públicos; Salubridad y Asistencia Pública y de Educación Pública y Actividades Culturales.

El Síndico Municipal es el funcionario encargado de cuidar la estricta aplicación de la Ley Orgánica Municipal, representa los intereses del Ayuntamiento en lo referente a la responsabilidad de los funcionarios y empleados del Municipio cuando éstos han incurrido en delitos o faltas oficiales en el manejo de fondos y por abuso de autoridad.

Existe también un Secretario del Ayuntamiento que conforme a las atribuciones asignadas, es el encargado de llevar la correspondencia oficial, dar cuenta de los acuerdos a que haya llegado el Ayuntamiento en sus sesiones, dirigir el despacho de los asuntos y negocios de éste último, y llevar el registro de los libros de Actas de Sesiones, de Nombramientos y Remociones de Funcionarios, de Marcas y Señales de Ganado y de Bienes Mostrencos (Bienes Muebles e Inmuebles que carecen de dueño conocido), entre sus principales funciones.

En la medida que se tenga un conocimiento pleno de todas y cada una de las facultades y obligaciones concedidas a los miembros del Ayuntamiento en términos legales, se pueden alcanzar grados razonables de efectividad en el desarrollo de las operaciones y se conduya a la concreción de aquellas medidas consideradas como fundamentales para el Municipio.

La participación del Municipio se ha fortalecido por las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional, sin embargo, exige una atención más efectiva de las necesidades que muestra la comunidad, buscando en todo momento el aprovechamiento óptimo de sus recursos. Ante tales circunstancias, la labor del Ayuntamiento se torna importante, ya que en la medida en que otorgue la debida atención a dichas necesidades, podrá dimensionar su campo de actividad, posibilitando con ésto que su intervención sea más congruente para promover los cambios y los fines que se desean realizar.

3. INTEGRACION DE COMISIONES DE TRABAJO

Como es del conocimiento general, el Ayuntamiento se encuentra integrado por un Presidente Municipal, Síndico y Regidores. El Presidente Municipal es el funcionario responsable de poner en marcha los acuerdos y criterios normativos emanados de las sesiones del órgano colegiado, consecuentemente, el papel y función que cumple es de gestor y ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento.

En forma paralela, el Síndico y los Regidores se encargan de desempeñar funciones que tienen relación con la emisión de normas y reglas de comportamiento tanto para el propio Ayuntamiento como para la administración de los servicios, mediante la supervisión y vigilancia de los trabajos que emprende el órgano de gobierno.

Procede mencionar que para efectos de este apartado, se dará mayor atención a las funciones legislativas y de supervisión que realiza el Cuerpo Regidor, en virtud del rol que cumple en la evaluación y seguimiento de las obras y de la administración de los servicios.

El Ayuntamiento como parte vital de la administración municipal es el cuerpo colegiado y deliberante que entre sus principales funciones se encuentran las correspondientes a legislar y auditar. La primera de ellas se concreta en la expedición de reglamentos administrativos que orientan su actuación y la segunda reviste importancia en la medida en que vigila que la aplicación de los recursos financieros del Municipio en la atención de los asuntos y servicios públicos se haga de manera correcta.

Para el cumplimiento de la función de auditoría y/o inspección el Ayuntamiento establece comisiones de trabajo, formadas por regidores, con el propósito de verificar el avance de las obras y el funcionamiento de los servicios públicos emprendidos por el Ayuntamiento de los Municipios en cuestión.

Para dar cumplimiento a este objetivo, se asigna a cada regidor el ramo o ramos que se consideren pertinentes; al respecto, cabe el señalamiento que el Manual de Administración Municipal de 1981 de la Coordinación General de Estudios Administrativos explica jurídicamente la forma en que se pueden integrar las comisiones de trabajo para resolver las demandas que se le presenten al Municipio.

Con base a este criterio, el Ayuntamiento, como órgano colegiado, nombra las comisiones que tendrán la obligación de vigilar el ramo de Administración que se le encomiende; dichas comisiones son integradas durante la primera sesión del año en gestión con una duración de un año y podrán ser cambiadas por las dos terceras partes del Ayuntamiento después de una discusión en la que deberá estar presente el regidor involucrado en su funcionamiento. 5/

Asimismo, dichas comisiones tienen la finalidad de emitir dictámenes y vigilar lo pertinente de sus ramos, debiéndose sujetar a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones señaladas en el Reglamento Interno de Administración.

Es pertinente mencionar que las comisiones de trabajo adquieren especial importancia en Municipios con población menor de 30 000 habitantes y cuya actividad productiva se sustenta principalmente en la agricultura, ya que existen grandes necesidades aún no satisfechas de aquellos servicios y obras públicas que deben garantizar el bienestar de la comunidad.

Dependiendo de las necesidades de los Municipios, es el número y conformación de las comisiones de trabajo, las cuales orientan su actuación a la atención de diferentes rubros: Abasto Popular, Servicios Públicos Básicos, Servicios Complementa-

5/ Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pre -
sidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981.- Pág. 37

rios, Comunicaciones, Educación y Salud, entre otros.

La comisión de trabajo en materia de Abasto Popular funda su importancia en identificar la actividad distributiva de productos básicos que fortalecen los niveles nutricionales de la población rural, mediante la instalación de mercados físicos que aprovisionen los bienes agrícolas y ganaderos de los pequeños productores del Municipio al que se haga referencia, para lo cual debe garantizar que la fase de compra venta de éstos se realice de acuerdo a las disposiciones vigentes en la materia.

Al respecto, la comisión encargada de Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería vigila que los precios de los bienes básicos sean vigentes y brinda oportunidades para que concurren los diferentes productores del Municipio.

En lo que toca al renglón de Servicios Públicos Básicos, la comisión responsable de esta tarea tiene por función supervisar el correcto funcionamiento de los servicios, así como de tectar las anomalías que se presenten, tanto en la instalación como en la prestación referente a pavimentación, alcantarillado, agua potable, por mencionar algunos de ellos.

De igual forma, la comisión responsable de Obras y Servicios Públicos está encargada de recoger los resultados en el avance de las obras que emprenda el Municipio, reportar los vicios e irregularidades en la aplicación de los recursos y de terminar la viabilidad y el tiempo en que pueden terminar las obras de caminos, transportes, servicios postal y telegráfico, medios de comunicación, etc.

Siguiendo esta tónica, en lo que corresponde al aspecto educacional la comisión responsable en la materia tiene que vigilar la impartición correcta y adecuada de los cursos, conforme a los programas establecidos por la Secretaría de Educación Pública, supervisando que el personal académico sea el adecuado y cumpla debidamente con el objetivo que se le ha asignado, buscando en todo momento, propiciar el nivel óptimo de calidad en el proceso de instrucción académica.

Por lo que respecta al rubro de Salud Pública, la comisión encargada de este ramo supervisa que las campañas de vacunación se realicen y alcancen a toda la población del Municipio

pío, a su vez, vigila que los programas de salud instrumentados por la dependencia federal responsable se lleven a cabo de acuerdo a los lineamientos que se establezcan.

La debida integración de dichas comisiones puede permitir una mayor funcionalidad en la prestación de estos servicios, razón por la cual se constituyen en instrumentos valiosos para el mejor desarrollo de las funciones.

No obstante lo anterior, en la práctica el funcionamiento y operación de las comisiones de trabajo difiere en los Municipios urbanos y metropolitanos con respecto a los rurales, en virtud de las características y complejidad de los problemas que enfrentan cada uno, a la forma de dar solución a las demandas que les formula la comunidad, y aunado a ello, a las deficiencias que se presentan tanto en la gestión administrativa como en el tiempo que se tiene para llevar a cabo la administración del Ayuntamiento.

En forma paralela, cabe señalar que los regidores, responsables de las comisiones sólo tienen facultades de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, siempre que no sean ejecutivas, de tal manera deben abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales, así como al público en general. Sus funciones ejecutivas solamente pueden ejercerlas cuando actúan como cuerpo colegiado al momento de celebrar el Ayuntamiento sus sesiones, y será en estos eventos donde deben participar con voz y voto, proponiendo todas aquellas iniciativas que crean convenientes para el mejoramiento de la administración municipal.

Actualmente, el cuerpo deliberante denominado Cabildo funciona en la mayoría de los casos en forma deficiente, en virtud de que normalmente es el Presidente Municipal quien lleva la voz rectora, concretándose los regidores a ser solidarios con sus decisiones o disidentes de ellas, pero sin mayor aportación por la baja instrucción académica y profesional de los mismos.

Cuando las personas que integran el Ayuntamiento desconocen los asuntos en materia de Administración Pública, como sucede en los Municipios rurales, es el Presidente Municipal, quien en última instancia, impondrá su opinión, dejando nuevamente a los regidores sin oportunidad de participar en las decisiones del Cabildo.

Por otra parte, es importante hacer notar que el Ayuntamiento enfrenta problemas de diversa índole, como son los referentes a la instalación y término del período del Ayuntamiento electo, el cual presenta, en la mayoría de sus funcionarios, -escasa instrucción jurídica y administrativa de los quehaceres municipales, aunado a ello, el período de vigencia limita, en gran parte, el buen desarrollo de las actividades municipales.

Asimismo, su operación se ve constreñida por la limitación de recursos financieros y humanos para realizar sus fines, así como por la escasa integración de documentos legales internos que normen la competencia y atribución de sus funcionarios.

Por lo anteriormente expuesto, se considera pertinente orientar la actuación de los Regidores hacia la formulación de normas que indiquen y dirijan el comportamiento y gestión de los servicios públicos, sobre la base de proporcionar capacitación al personal administrativo para preservar la continuidad de los programas que se implanten y estar en posibilidades de detectar irregularidades, a efecto de aplicar medidas correctivas para lograr una mayor congruencia en la prestación de los servicios y en el establecimiento de dichas comisiones de trabajo.

4. DIAGNOSTICO REGIONAL

Con la finalidad de conocer las condiciones socioeconómicas que manifiestan los Municipios del Estado de Puebla que son objeto de tratamiento específico del presente trabajo, como son los casos de Ciudad Serdán y de Libres, se consideró pertinente tomar como marco de referencia el Plan de Desarrollo Estatal, para el análisis de las actividades económicas en el nivel regional. Al efecto, dicho plan divide al Estado de Puebla en siete regiones, con el propósito de que los criterios de desarrollo plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se apliquen conforme a lo establecido en la materia.

Asimismo, y derivado del análisis regional de las actividades productivas, se procederá a describir, de manera específica, el funcionamiento de los servicios públicos en los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, producto éste de la realización de visitas de campo y de entrevistas con los funcionarios de los Ayuntamientos respectivos.

Los Municipios considerados casos de estudio se encuentran inmersos en la Región III denominada Tepeaca, misma que se localiza en la parte centro y oriente del Estado de Puebla e integrada por Municipios tales como Aljojuca, Atzinzintla, Acatzingo, Ciudad Serdán, Libres, Oriental, San Salvador el Se-co, por mencionar algunos de los 36 que conforman la región.

Esta región tiene una superficie de 5 881 Km², lo que representa el 17.3% del total del territorio estatal. Asimismo, se ubica dentro de los paralelos 18°45' y 19°45' de latitud norte y los meridianos 97°0' y 98°30' de longitud oeste 6/, en tanto que los Municipios de Ciudad Serdán y Libres se localizan en los paralelos 18°59'10" y 19°27'54" y en los meridianos 97°26'52" y 97°41'03" respectivamente 7/. (Ver Cuadro No. 3).

Con respecto a su orografía, cabe mencionar que por dichos Municipios pasa la Sierra Madre Oriental que penetra en el Estado por su parte noroeste, atravesando hasta el Cofre de Perote, en los límites con el estado de Veracruz y formando los llanos de Libres y Chalchicomula.

En lo referente al clima que prevalece en esta región se caracteriza por ser templado húmedo, con lluvias en la mayor parte del año y con temperatura que fluctúan entre los 12° y 21°C.

El tipo de suelo que predomina en los Municipios de esta región son el chernozem o negro, considerado como uno de los más fértiles, por su gran cantidad de materia orgánica y el abrumífero café que se localiza principalmente en el Municipio de Ciudad Serdán. 8/

Por lo que respecta al aspecto hidrográfico, la región de Tepeaca está integrada a cuatro grandes cuencas, sin embargo, su participación está limitada a sólo dos de ellas, la del Río Atoyac y la del Río Salado, dando por resultado que las áreas adyacentes a estas subcuencas posean escasos recursos hídricos.

7/ Gobierno del Estado de Puebla.- Plan de Desarrollo Estatal.- 1983-1988.- Pág. 324

8/ Secretaría de Programación y Presupuesto.- Manual de Estadísticas Básicas del Estado de Puebla.- 1981.- Págs. 13 - 14.

Gobierno del Estado de Puebla.- Plan de Desarrollo Estatal.- 1983-1988.- Pág. 325

CUADRO N° 3



LIBRES

PARALELO 19° 27' 54"
MERIDIANO 97° 41' 03"

CUAHUACMULCO

CERRO

PARALELO 18° 59' 10"
MERIDIANO 97° 26' 52"



PUEBLA

MUNICIPIOS PERTENECIENTES A LA REGION III TEPEACA

áulicos, cubriendo sus necesidades mediante la corriente del río Almocaraza, el cual nace en Ciudad Serdán y cuya utilización es la más imprescindible para la satisfacción de necesidades de estos Municipios.

Sector Agropecuario:

Como aspecto importante a tratar en este diagnóstico se contempla de manera general, la situación socioeconómica por la que atraviesan los Municipios de esta región de acuerdo a sus características demográficas, económicas y de servicios que los conforman.

Cabe destacar que la región Tepeaca es una de las que registran mayor tasa de crecimiento poblacional en todo el Estado (2.8% en 1980), esta situación ha provocado incrementos en el costo de los servicios debido a la magnitud de las obras además que los recursos financieros de los que dispone el Estado, son escasos y no permiten cubrir en lo indispensable de las necesidades sociales.

La población económicamente activa (P.E.A.) al nivel de la región en cuestión, ha seguido una tendencia marcada y preferente por desarrollar la actividad agropecuaria, ya que más del 50% de dicha población es absorbida por el sector primario, lo que en consecuencia hace que Tepeaca destaque por la aportación que realiza por concepto de productos agropecuarios en un 18.02% al producto interno bruto estatal. 9/

La importancia que tiene en la región esta actividad, estriba sobretodo en la producción de alimentos, su valor y la superficie cosechada que utiliza para alcanzar ese volumen. Esta región concentra el 26.1% de la superficie cosechada (202 a 295 hectáreas del total estatal), significando con ésto, el primer lugar en este rubro y el cuarto lugar en producción por regiones, aportando el 14.2% del total.

9/ Ibidem.- Pág. 326

Asimismo, ocupa el primer lugar en valor de la producción con el 26.4% del valor total estatal, teniendo por cultivos principales al maíz con 23.1% de la superficie cosechada en la entidad, ocupa el segundo lugar regional; ocupa el primer lugar en la producción de trigo contribuyendo con el 94.9% de la producción; segundo lugar en la producción de frijol con el 21.1%; primero en cebada con 55.5% y primer lugar en la producción de papa con 83% de la superficie cosechada en la entidad. 10/

Como se puede observar, esta región es la más pródiga de las siete en que se divide el estado y no obstante que la producción agrícola estatal no está diversificada, la producción de esta región es la más significativa de todas ellas.

Sin embargo, la actividad agrícola estatal encuentra una serie de limitantes y condicionamientos, que ponen de manifiesto las diferentes formas de utilización de técnicas e insumos para los cultivos, siendo muy pocos los casos en que se obtienen altos rendimientos de producción merced a la incorporación de dicha tecnología y a la utilización de semillas mejoradas, ya que en la mayoría de los Municipios se siguen utilizando técnicas rústicas y poco productivas, lo que trae consigo no poder colocar sus productos oportunamente en los mercados del estado y de otras ciudades de la República.

Las restricciones que presenta este sector, en forma general, son aquellas relacionadas con la escasa organización de los productores, la inexistente capacidad de negociación de éstos en la obtención de mejores créditos para el cultivo y la falta de asistencia técnica que, en un momento determinado, algunas instituciones públicas o privadas pudieran brindar, todo lo cual restringe y determina los volúmenes de producción a los que se han planteado llegar.

Asimismo, y como parte de las características agrícolas que presenta la región, al poseer tierras de temporal, repercute en el desarrollo económico de la población, ya que ésta al no tener oportunidades mayores de empleo emigra tanto a la capital del Estado como a las ciudades periféricas (Orizaba, Córdoba y Jalapa en el Estado de Veracruz y al Distrito Federal, por citar algunas) en búsqueda de obtener empleos mejor

10/ Ibidem.- Págs. 294 - 296

remunerados y servicios que no pueden encontrar en el medio rural.

Por lo que respecta al renglón ganadero, se detectan condiciones de deficiencia semejantes a las de la actividad agrícola, mismas que son producto de la falta de tecnología apropiada, de asesoría técnica adecuada y al escaso interés de los ganaderos por organizarse, estas son de algún modo razones suficientes por las que no se ha podido incrementar la producción, canalizándose consecuentemente para autoconsumo.

Procede mencionar que aún cuando no se ha fomentado la producción ganadera, la región presenta bondades reales de producción de carne de puerco, carne ovina y lana, para efectos ilustrativos, el primer lugar en ganadería lo ocupa la avicultura con 397,200 aves, seguido del ganado ovino con 135,800 cabezas y el ganado porcino con 120,600 cabezas. 11/

- Sector Industrial:

A efecto de conocer el comportamiento e incidencia de este sector económico en la región, se procederá a describir de manera global, las actividades industriales y mineras que se llevan a cabo a fin de complementar el crecimiento productivo de la región de Tepeaca.

La actividad industrial no ha sido debidamente desarrollada, en virtud de las características que rodean a los Municipios que la constituyen por la falta de estudios y/o proyectos que permitan explotar adecuadamente los recursos que posee, así como por la escasa investigación básica que proporcione los adecuados conocimientos para contar con una mano de obra mejor preparada en las tareas productivas. De aquí que la participación que tiene esta región es a nivel intermedio, pues solo aporta el 8.1% de su población económicamente activa en las ramas de la industria de la transformación, textil, avícola y alimenticia. 12/

11/ Ibidem.- Pág. 327

12/ Ibidem.- Pág. 297

Cabe el señalamiento que la actividad industrial ha sido desarrollada en forma incipiente, tan es así que las labores que se realizan en este aspecto se encaminan al aprovechamiento de los recursos minerales que posee la región.

Al efecto, la región posee una gran cantidad de yacimientos minerales, tanto metálicos como no metálicos, entre los que destacan: plata, aluminio, cobre, cuarzo, yeso, cromo y manganeso, incluyéndose también en este rubro, el papel productivo de calizas, mármol, ónix y perlita, cuya producción fue en el año de 1980 de 194 500 toneladas, y que se significó en el 6.4% de la producción minera para todo el estado. 13/

En este sentido cabe destacar que la actividad minera no ha sido debidamente explotada y aprovechada, en virtud de no contar con la infraestructura y equipo adecuados para llevarla a cabo, sin embargo, la potencialidad que presenta la región abre la posibilidad de diversificarla en aquellas actividades relacionadas con la construcción, industria y artesanía, debido a que existen en la región yacimientos de yeso, caliza, ónix y mármol principalmente.

De aquí se puede inferir que de una adecuada utilización de los recursos minerales, tanto en explotación como de sus potenciales, se podrán generar más empleos que redundarían en beneficio de la población de los Municipios. Aunado a esto, si se promocionara la actividad industrial en esta región, se podría lograr un crecimiento más equilibrado en la producción de bienes, induciendo su ubicación en lugares estratégicos para la instalación de industrias, aún cuando las características, limitantes y condiciones bióticas, técnicas y financieras, hayan obstaculizado, hasta el momento, el desarrollo de estas actividades.

- Sector Servicios:

Con la finalidad de conocer el comportamiento de este sector económico en la región, éste se ha dividido para efectos ilustrativos en cuatro indicadores a saber: comercio, comunicaciones y transportes, electrificación, y bienestar social.

Como se mencionó con anterioridad, la actividad económica gira fundamentalmente alrededor de la agricultura y el comercio. A este respecto, Tepeaca se ha destacado por ser un mercado de intercambio regional entre los Estados de Puebla y Tlaxcala, así como con algunas Entidades Federativas del centro y sureste del país.

Sin embargo, cabe señalar que existe a nivel local desorganización en la comercialización de los productos, resultado del tipo de agricultura dominante, insuficiencia de canales oficiales de comercialización que permita acrecentar el intermediarismo, desorganización de productores y escasa infraestructura, como bodegas rurales por citar algunos.

Al efecto, se cuenta con 19 bodegas rurales con capacidad conjunta de 46 810 toneladas, una tienda popular CONASUPO y 9 tiendas rurales por cooperación. ^{14/}

Por lo que se refiere al sistema carretero, este es uno de los más completos y constituye un pilar no solo para el crecimiento económico de la región, sino también para el Estado en su conjunto, ya que este incluye caminos pavimentados, de cuota, de terracería y revestidos, alcanzando un promedio de 179.7 ml/Km², ligeramente por debajo del promedio total que tiene la Entidad (186 ml/km²) ^{15/}, sin embargo, cabe destacar que el cuidado y mantenimiento constante proporcionado a todas las vías de acceso, han agilitado el tránsito de personas y la distribución adecuada de los productos.

El sistema de comunicaciones presenta algunos problemas de obsolescencia técnica en los equipos e infraestructura, lo que ha ocasionado interferencias y cruces de comunicación, principalmente entre los sistemas de telefonía y de telegrafía.

Asimismo, existe rezago en otros medios de comunicación, sobre todo en sus procedimientos de operación, tal como se ha presentado en los casos de los servicios postal y telegráfico, propiciando que existan tiempos muertos innecesarios en las actividades propias a su naturaleza.

14/ Ibidem.- Pág. 329

15/ Ibidem.- Pág. 299

Adicionalmente a estas características, se suman otras que de algún modo repercuten en la prestación de estos servicios, como es el estado en que se encuentran las instalaciones físicas, ya que éstas no son las adecuadas para prestar el servicio y son producto de la inhabilitación del espacio que se tiene asignado conforme a la cantidad, calidad y capacidad de los recursos con que cuenta.

Por lo anterior, se plantea la necesidad de modernizar dichos sistemas de comunicación en sus aspectos administrativos, técnicos y de operación, con la finalidad de aumentar la calidad del servicio.

En cuanto al sistema telefónico, este no cubre con eficacia a todos los Municipios y localidades de la región, debido al alto costo que tiene la construcción de obras e instalación de equipos, así como para brindarles mantenimiento y conservación.

Las principales deficiencias que se detectan en este servicio, no son más que de índole técnico, principalmente por el establecimiento de horarios a los cuales se sujeta la población para hacer uso de las casetas públicas. Asimismo, éstas no reciben en forma constante el mantenimiento y cuidado debido, ocasionando que se presenten irregularidades que no se pueden atender con oportunidad, por la falta de equipo y refacciones adecuadas para realizar las operaciones.

En este sentido, cabe mencionar la necesidad que existe en todos los Municipios de esta región de contar con un servicio telefónico que sea funcional y que responda a las necesidades de comunicación de estas poblaciones.

Se cuenta con otros medios de comunicación tales como radio y televisión, los cuales ayudan no solo al esparcimiento y recreación de la población, sino que también se han constituido como mecanismos de apoyo a los programas de educación abierta, sea ésta a través de la Telesecundaria o de programas radiados a cargo del Instituto Nacional de Enseñanza para Adultos.

Adicionalmente, procede mencionar que la región de Tepic cuenta en lo que se refiere a correos y telecomunicaciones, con 10 administraciones y 60 agencias de correos; 991 lí-

neas telefónicas, 1408 aparatos telefónicos, además de 11 oficinas telegráficas. 16/

En cuanto a electrificación, procede mencionar que solamente se tiene el dato de 290 localidades electrificadas, teniendo una cobertura de atención del 93.5% de la población regional. 17/

Por lo que respecta al servicio bienestar social, este se dividirá para su estudio en dos renglones básicos: educación y salud pública.

El panorama educativo que presenta el Estado conforme a su regionalización, contempla las siguientes características:

La región de Tepeaca tiene asignados para la atención de la educación básica y terminal un total de 3 202 maestros 18/. Los índices que presenta en este rubro la región son muy bajos, no sólo por el escaso número de maestros que existen en ella, sino también por la infraestructura escolar con que cuenta, no obstante que en Municipios como Ciudad Serdán y Libres, se cuenta con un número suficiente de edificios para la impartición de la educación a los niveles básicos.

Asimismo, se detectó que la población escolar que finaliza sus estudios no es debidamente aprovechada, tendiendo a emigrar a las grandes ciudades a fin de incorporarse a las actividades productivas, razón por la cual se hace imprescindible vincular la formación académica con el proceso productivo de la región.

En lo que se refiere al renglón de salud pública, la región de Tepeaca se caracteriza por tener uno de los indicadores más bajos en niveles de atención a la población, ya que el número de habitantes atendidos, por médico, es de 8 704. 19/

-
- 16/ Ibidem.- Pág. 329
 17/ Ibidem.- Pág. 329
 18/ Ibidem.- Pág. 301
 19/ Ibidem.- Pág. 301

No obstante lo anterior, se aprecia el interés por parte del Gobierno Federal y Estatal en la aplicación de los programas médico-asistenciales, los cuales están orientados a apoyar e instrumentar medidas que tienden a fortalecer los niveles sanitarios y de nutrición, así como a la ejecución de los programas de planificación familiar y de erradicación de enfermedades parasitarias e infecciosas que se consideran necesarios, todo ello a través de la participación del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Secretaría de Salud.

- Servicios Públicos:

Casos de Estudio: Ciudad Serdán y Libres

En lo que se refiere a los servicios públicos, se efectuará una descripción de la situación que guardan dichos servicios en los Municipios considerados como casos de estudio, Ciudad Serdán y Libres, mismos que presentan características afines con aquellos que conforman en su totalidad la región de Tepeaca. (Ver Cuadro No. 4).

El análisis practicado producto del estudio de campo y de entrevistas con funcionarios de los Ayuntamientos mencionados, permitirá conocer en forma general si los cuerpos colegiados de los Municipios cubren con la dotación de servicios públicos a la población o, en su defecto, contemplar cuales son las carencias o deficiencias en su prestación.

El análisis toma como referencia fundamental los siguientes indicadores: Abasto Popular, Servicios Públicos Básicos y Servicios Públicos Complementarios.

En materia de abasto popular, cabe señalar que el Municipio de Ciudad Serdán carece de un local apropiado para llevar a cabo la comercialización de bienes necesarios para la población, estableciendo como día oficial de mercado, el día lunes de la semana, instalando sus locales en una de las calles céntricas de esta cabecera municipal, provocando que el tránsito de personas por las aceras se dificulte.

Por otro lado, el Municipio no posee un rastro en el que se regule la matanza de animales. Esto se debe principalmente a que la crianza y sacrificio de los animales se destina

para el autoconsumo de las familias, pagando éstas últimas una cantidad de dinero al Ayuntamiento por realizar dicha acción, sin que se encuentre reglamentación alguna en la materia.

La situación por la que atraviesa el Municipio de Lires es semejante a la de Ciudad Serdán, puesto que no posee un mercado físico fijo, destinando los días martes de la semana para la instalación de un tianguis, en donde la población realiza las adquisiciones más indispensables para su subsistencia.

En lo que respecta al servicio de rastro, el Municipio carece de este servicio, por lo que cabe mencionar que también la matanza de animales se hace en forma clandestina, sin que el Ayuntamiento reciba alguna cantidad de dinero en efectivo por permitir que se realice el sacrificio de animales.

En el caso de los servicios públicos considerados como "básicos" se contemplan cinco tipos: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, caminos municipales y pavimentación.

Por lo que corresponde al Municipio de Ciudad Serdán, se puede decir que, no obstante contar con recursos acuíferos abundantes, el servicio que brinda el Ayuntamiento es deficiente, debido principalmente a la existencia de un horario establecido para su prestación, racionando la cantidad de agua potable que requiere la población para satisfacer sus mínimas necesidades.

Asimismo, el alcantarillado que posee la cabecera municipal es casi inexistente, dado que se eligieron en forma errónea el tamaño y dimensión de los tubos, sin que se tomara en cuenta las irregularidades topográficas que presenta el Municipio, cabe señalar que la instalación de los tubos fue considerada como preliminar, sin embargo, a la fecha no han sido cambiados y su resistencia y durabilidad está limitada para cumplir con su prestación.

En lo referente al alumbrado público de esta cabecera, se detectó que cumple en términos generales con su cometido, bien sea para cubrir el tránsito de vehículos, como para la seguridad de los residentes, sin embargo, se estima conveniente ampliar su servicio hacia aquellas zonas en donde se considera deficiente.

Los caminos municipales que conectan a Ciudad Serdán - con otros Municipios y localidades, se encuentran en las condiciones adecuadas que se requieren para el tránsito de personas y de vehículos, sin embargo, por ser una de las principales cabeceras municipales en toda la región de Tepeaca, en lo relativo a la distribución y comercialización de productos, sería conveniente ampliar y mejorar la carpeta asfáltica con la finalidad de hacer más fluida la comunicación.

Por lo que respecta a la pavimentación en el Municipio señalado, ésta es deficiente, ya que no se han considerado algunas limitantes en el trazado e inclinación de las calles, por deficiencias en la colocación del alcantarillado pluvial y doméstico y además por irregularidades administrativas, las cuales no han permitido que el servicio que se brinda se encuentre en los niveles óptimos adecuados.

En el caso del Municipio de Libres conforme a las características que guarda la región, es el Municipio que cuenta con el mayor número de servicios proporcionados a la población en condiciones de eficiencia y de alcance social.

Cabe destacar que el servicio de agua potable en Libres tiene destinado varios pozos para llevar dicho recurso no solo a su propia cabecera, sino también para aquellas localidades y rancherías que pertenecen a esta cabecera. Debido a la gran cantidad de recursos acuíferos se encuentra en posibilidades de abarcar a los Municipios aledaños, sin mermar las cantidades necesarias que requiere su población.

El Municipio cuenta con un adecuado servicio de alcantarillado, exclusivamente para su cabecera; la selección de tubos, la medición de calles y la adecuada ubicación de recolectores permitieron obtener un incremento en la durabilidad del servicio.

Por lo que respecta al servicio de alumbrado público que presta el Ayuntamiento, éste se encuentra en perfectas condiciones como resultado del mantenimiento que se le ha brindado, propiciando con ésto que su cobertura y conservación se ha ya ampliado hacia aquellas zonas que carecían del servicio.

En lo que corresponde a sus caminos vecinales, procede señalar que se encuentran en buen estado, sin embargo, es necesario

SERVICIOS PUBLICOS

INDICADOR MUNICIPIO	ABASTO POPULAR		SERVICIOS PUBLICOS BASICOS					SERVICIOS PUBLICOS COMPLEMENTARIOS			
	MERCADO	RASTRO	AGUA POTABLE	ALCANTA. RILLADO	ALUMBRADO PUBLICO	CAMINOS MUNICI. PALES	PAVIMEN. TACION	OFICINAS PUBLICAS	LIMPIA	HOTEL Y ALBERGUE	PANTEON
CIUDAD SERDAN	○	○	△	△	◊	◊	△	◊	◊	◊	◊
LIBRES	○	○	◊	◊	◊	◊	△	△	◊	◊	◊

F. C. / 88

ACOTACIONES :



CARENCIA DEL SERVICIO



DEFICIENCIA EN EL SERVICIO



FUNCIONAMIENTO ADECUADO DEL SERVICIO

sario que todas sus vías de comunicación se relacionen más estrechamente, a fin de integrar de la mejor manera posible sus comunidades con los centros de producción.

En el único de los renglones que no cumple atinadamente el Ayuntamiento dentro de este apartado, es el que se refiere a la pavimentación, ya que solo las calles principales han sido atendidas, por lo que se sugiere que uno de los rubros a considerar para mejorar la capacidad del Ayuntamiento en la prestación de los servicios, sea precisamente la pavimentación.

Por lo que se refiere a los servicios considerados como complementarios, éstos se analizan en función a los siguientes indicadores: Comunicaciones, Oficinas Públicas, Limpia y Parateones.

El sistema de comunicaciones que posee cada uno de los Municipios mencionados, se ha dividido convencionalmente en Servicio Postal, Servicio Telegráfico, Radio, Televisión y Telefonía. (Ver Cuadro No. 5)

En lo que respecta al servicio postal, cabe destacar que a pesar de contar con un proceso de mejoramiento y de avance en su infraestructura, existe en estos Municipios (tanto para Ciudad Serdán como para Libres) un fuerte rezago en los procedimientos de operación, lo que obstaculiza su mecanización y genera errores en la aplicación de sus operaciones, provocando que no llegue oportunamente a su destino la correspondencia o, en su defecto, se presente el extravío de ésta.

Por lo que respecta al servicio telegráfico, sucede la misma situación, debido a que presenta problemas y limitaciones en su servicio por causas de obsolescencia técnica, lo cual ha repercutido en frecuentes triangulaciones con los servicios de telefonía. Además, el equipo, las instalaciones y sus oficinas, se encuentran en mal estado, lo que también ha ocasionado que el servicio brindado no cumpla los requisitos mínimos de calidad, eficacia y eficiencia.

Consecuentemente a esto, se plantea la necesidad de modernizar su administración, así como sus sistemas operativos, con el objeto de incrementar su productividad.

Los servicios de radio y televisión cubren, en términos

generales, con su cometido, al propiciar un momento de esparcimiento y de recreación, además de contribuir a la formación básica de la población, transmitiendo programas educativos vinculados con las actividades productivas, sugiriéndose que su cobertura se amplíe hacia aquellas localidades y/o Municipios que no cuentan con estos medios de comunicación.

El servicio telefónico presenta algunos problemas relacionados con el mantenimiento de las casetas públicas y de aspectos técnicos en las líneas telefónicas, lo que a su vez ha limitado que el servicio telefónico trascienda hacia aquellas localidades pertenecientes a las cabeceras municipales en estudio, por lo que el servicio brindado a estas zonas se considera aún incipiente.

En lo que se refiere al rubro de oficinas públicas, Ciudad Serdán posee las adecuadas para el funcionamiento del Ayuntamiento, presentando una correcta distribución del espacio en los bienes muebles que ocupa el personal para el desempeño de sus labores.

En el caso del servicio de limpia que brinda el Ayuntamiento, en términos generales, funciona adecuadamente aún cuando no cuenta con los suficientes vehículos y personal necesario para llevar a cabo sus labores.

Con respecto al servicio de panteón, cabe señalar que cumple hasta el momento con los requerimientos de capacidad, sin embargo, y a efecto de proporcionar un mejor servicio, se plantea la necesidad de ampliarlo con el objeto de que sea más eficaz.

Para el caso del Municipio de Libres, procede mencionar que cuenta con oficinas públicas en etapa de remodelación, así como otra fase que corresponde a la construcción de un nuevo edificio. Por lo que actualmente sus servicios son deficientes, ya que la distribución espacial se ve limitada por la razón anteriormente expuesta.

En lo que respecta al servicio de limpia de este Municipio, se considera adecuado aún cuando no se cuentan con las suficientes unidades de limpieza y personal adscrito a esta labor. El éxito de este servicio se debe principalmente a las campañas de concientización que ha llevado a cabo el Ayuntamiento.

COMUNICACIONES

RENGLON MUNICIPIO	COMUNICACIONES				
	SERVICIO POSTAL	SERVICIO TELEGRAFICO	RADIO	TELEVISION	TELEFONO
CIUDAD SERDAN					
LIBRES					

F. C. / 85



DEFICIENCIA EN EL SERVICIO



FUNCIONAMIENTO ADECUADO DEL SERVICIO

miento para que la población utilice los recipientes destinados a la basura, colocados en las principales calles de esta cabecera; por lo anterior se sugiere solamente la adquisición de algunas unidades más para hacer más eficiente este servicio.

Finalmente, en relación al servicio de panteón que proporciona el Ayuntamiento, se detectó que cubre, de manera general, con la atención de los asuntos funerarios, quedando a disposición del Ayuntamiento la ampliación física de este servicio.

Por otra parte, hasta este punto se han dado a conocer algunos aspectos que permiten reflejar la situación de los servicios públicos en los Municipios considerados como casos de estudio, sin embargo, es menester establecer que jurídica, administrativa y operativamente el desarrollo de dichos servicios se ha obstaculizado, en virtud de no contar con los instrumentos necesarios que permitan conducir el desempeño de los mismos, limitando en consecuencia, el cabal cumplimiento de los propósitos que le han sido asignados al Municipio.

Desde el punto de vista jurídico, no obstante que las modificaciones realizadas al artículo 115 de la Constitución Federal permitieron, formalmente, enriquecer la capacidad de gestión de éste nivel de gobierno, en la práctica, la actuación de ésta instancia se ve limitada para ejecutar acciones en favor del interés público, toda vez que depende, en gran medida, de la asignación determinada de participaciones federales y estatales sin que se consolide su hacienda pública a través de otros ingresos públicos.

Asimismo, en materia administrativa, la prestación de los servicios obedece a una serie de normas y procedimientos que regulan su comportamiento y la forma en que habrán de proporcionarse a la población, sin embargo, la capacidad decisoria de los funcionarios municipales es prácticamente nula, en virtud de no contar con los conocimientos adecuados para llevar a cabo la gestión pública.

Aunado a ello, la obsolescencia que presentan, en su gran mayoría, las disposiciones jurídicas estatales, y el olvido de los preceptos establecidos en la Ley Orgánica Municipal han impedido que la satisfacción de las demandas comunitarias se haga de manera plena, razón por la cual, aún no se han formulado instrumentos administrativos específicos para la atención de todos y cada uno de los servicios que a los Municipios

les compete dotar.

Finalmente, desde el punto de vista operativo, la principal limitante deriva de las anteriores características mencionadas, es decir, el funcionamiento del Ayuntamiento, como órgano encargado de planear, administrar, evaluar y controlar los servicios públicos, encuentra íntima relación con las actividades productivas que se generan en los Municipios, en esa medida debe tener presente la elevación de los niveles de bienestar, sin embargo, la poca diversificación de su aparato productivo, el incipiente desarrollo de su hacienda pública y la escasa instrucción de los miembros del Ayuntamiento han ocasionado que se presenten irregularidades y deficiencias en la administración de los servicios sin que hasta el momento se hayan planteado alternativas para su solución.

A efecto de proporcionar una orientación acerca del comportamiento que deberán adoptar los Municipios de estudio para eliminar los aspectos anteriormente mencionados, en el siguiente capítulo se procederá a la descripción de los objetivos generales, la estrategia a seguir, y la identificación de necesidades que permitan a los Ayuntamientos detectar los errores y corregir el rumbo hacia los propósitos deseados.

CAPITULO IV CRITERIOS DE ACTUACION PARA LOS MUNICIPIOS DE
PUEBLA

CAPITULO IV CRITERIOS DE ACTUACION PARA LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA

El propósito del presente capítulo se orienta a describir en forma general, las normas y lineamientos de actuación que deben poner en práctica los Municipios de la Región III - Tepeaca Puebla para alcanzar mayores niveles de bienestar social a través del fortalecimiento de sus actividades productivas y de los servicios públicos que deben proporcionar a la población.

De esta forma, el primer apartado hará referencia a los objetivos generales inscritos en el Plan de Desarrollo Estatal, mismos que constituyen los parámetros de medición y de alcance en la realización de las distintas actividades que emprenden o deberán ejecutar los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres en favor de sus comunidades.

El segundo apartado comprende la estrategia general que tendrán que seguir los Ayuntamientos mencionados para garantizar los niveles de bienestar y la elevación de los niveles productivos que propicien el fortalecimiento de la región, y en consecuencia, de los Municipios de estudio.

Finalmente, en un tercer apartado, y como resultado de la conjunción realizada de los objetivos con la estrategia sectorial cristalizada en el Plan de Desarrollo Estatal, se procederá a la descripción de algunas acciones que pueden, en su oportunidad, contemplarse para la satisfacción de demandas según sea el grado de importancia y la facultad de decisión que posean estos Ayuntamientos.

1. OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO ESTATAL

El Plan de Desarrollo Estatal del Estado de Puebla 1983 1988 concreta las acciones que realiza el Ejecutivo Estatal, con el objeto de garantizar la distribución ordenada de sus atribuciones y recursos a través de la estrecha coordinación con las otras dos instancias de gobierno para consolidar un desarrollo regional y nacional más equilibrado.

Es por este motivo que los Ejecutivos Federal y Estatal coordinan sus acciones para que los Sistemas Nacional y/o Estatal de Planeación Democrática contemplen la instrumentación de los mecanismos que se establecen entre las tres instancias gubernamentales en materia de planeación para el desarrollo, procurando la participación de los sectores social y privado, a fin de cristalizar los propósitos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Para tal efecto, las partes además de coordinarse mediante el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), pretenden establecer de manera permanente un canal de comunicación entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación, para propiciar el desarrollo estatal integral, así como para fortalecer e incorporar al Municipio en las tareas actuales de desarrollo.

En el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), participan las instancias citadas en la elaboración de un plan que contenga la información necesaria a nivel regional y local, a fin de orientar y coordinar las acciones estatales para la realización de obras y la prestación de servicios que requiera la sociedad.

Es así que el Plan de Desarrollo Estatal de Puebla (PLADEP), marca como líneas generales de acción "la elevación de los niveles de vida a través de incrementar el número de empleos y proporcionar los mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda". ^{1/}

Asimismo, procura el incremento económico alto, sostenido y eficiente, basado en el desarrollo equilibrado de la estructura económica de la región, con el objeto de mejorar la distribución del ingreso entre personas, factores de la producción y las regiones, aprovechando de la mejor manera posible, los recursos con que cuenta el Estado para incorporar al proceso económico a aquellas áreas marginadas localizadas en la entidad. ^{2/}

^{1/} Gobierno del Estado de Puebla.- Plan de Desarrollo Estatal.- 1983-1988.- Págs. 379 - 380

^{2/} Ibid .- Págs. 379 - 380.

Es importante destacar que los objetivos y metas tanto generales como por sector, están contemplados para todo el Estado, sin embargo, por esta razón no dejan de ser válidos y aplicables para los Municipios de la región de Tepeaca, considerando aquellos que son fundamentales para el desarrollo de la región.

Para cumplir con esta finalidad, se encuentran divididos por sectores económicos y administrativos como son Agropecuario, Industrial, Comercio, Comunicaciones y Transportes, Salud y Educación.

El Plan de Desarrollo Estatal plantea como objetivo en materia agropecuaria el incremento de la producción con base en los requerimientos determinados por la canasta básica, de tal manera que permita satisfacer la creciente demanda manifestada en la entidad.

Conjuntamente a éste, se precisa mejorar la capacidad de los productores agrícolas, pecuarios y forestales, para elevar sus niveles de ingreso y participen con mejores condiciones de vida, para lo cual es necesario la ampliación de oportunidades de ocupación remunerativa y el aprovechamiento integral de los recursos disponibles.

Asimismo, plantean incrementar los rendimientos de los cultivos más representativos de la entidad, mediante la utilización intensiva de tecnologías que permitan a la población campesina obtener mayor índice de producción, y el otorgamiento de créditos y asistencia técnica oportuna y adecuada que redunden en un mejor beneficio de la población. ^{3/}

En lo que respecta al sector industrial, se pretende seguir una política congruente con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con el propósito de promover el crecimiento industrial ya existente, a través de proyectos de inversión y de diversificar la producción manufacturera.

^{3/} Ibidem.- Págs. 379 - 380

Lo anterior permitirá aumentar la capacidad productiva, aprovechando el crecimiento integral de la pequeña y mediana - industria, mediante la inversión y reinversión de capital, motivando a aquellas empresas ya establecidas a desarrollar los programas tendientes a la exportación de sus productos, para lo cual es importante reforzar la participación que tiene el Gobierno Estatal en la implantación de proyectos de desarrollo industrial, mediante coinversiones, recursos financieros, tecnológicos y fiscales que coadyuven a fortalecer la actividad industrial. 4/

Uno de los renglones básicos para sostener el crecimiento económico de la entidad, es el referente a la distribución y comercialización de productos, para lo cual se pretende asegurar a toda la población la disponibilidad de los bienes de consumo básicos.

En este sentido el Plan se orienta por el fortalecimiento de un sistema de comercialización más adecuado a los márgenes de utilidad y a los servicios que presta, estimándose necesario una estructura que reduzca, por un lado, el intermediarismo y, por otro, asegure la eficiente distribución entre los consumidores, a precios accesibles, a través del establecimiento de centros CONASUPO y tiendas rurales en aquellas poblaciones de escasos recursos. 5/

En lo que toca a comunicaciones y transportes, como pieza vital del desarrollo estatal, se busca incrementar la disponibilidad de infraestructura que permita ofrecer servicios adecuados para apoyar acciones de carácter social y productivo, señalándose la necesidad de ampliar, mejorar y rehabilitar el sistema carretero y de caminos vecinales, a efecto de incorporar a las poblaciones marginadas a las actividades cotidianas del Estado.

Asimismo, y en virtud de las deficiencias que presentan los servicios postal, telegráfico y telefónico, se pretende re habilitar y modernizar sus procedimientos de operación, con la finalidad de hacer más congruente su actividad con las necesidades y condiciones propias de la región. 6/

4/ Ibidem.- Págs. 409 - 410

5/ Ibidem.- Págs. 421 - 422

6/ Ibidem.- Págs. 426 - 427

Otro de los rubros prioritarios a atender es el referente a salud pública, el cual persigue consolidar e incrementar la cobertura de sus servicios acelerándola en el medio rural y marginado urbano. 7/

Para lograr esta finalidad, es imprescindible reforzar el funcionamiento de los servicios de salud, mediante la programación, coordinación y ejecución de actividades en la materia que realizan las diversas dependencias públicas con representación en el Estado.

Además el Plan tiende a la integración de los servicios de seguridad social a grupos pequeños de población, a través del establecimiento de clínicas rurales en Municipios que carecen de servicios médicos, a fin de mejorar los hábitos de higiene y de seguridad laboral, así como lograr erradicar enfermedades previsibles, mediante campañas de vacunación.

En lo que respecta al sector educación, existen grandes deficiencias e incongruencias en la prestación de su servicio, debido principalmente al escaso nivel de calidad y de cantidad que se manifiesta en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por este motivo, se pretenden elevar dichos índices, en dos aspectos principales, uno, asegurar la educación básica a toda la población, procurando que se estreche el vínculo que guarda con respecto al sistema de producción de bienes y servicios estatales y, por otro, mejorar el nivel cultural del Estado y fomentar el desarrollo del deporte. 8/

Los resultados a los que se lleguen, deberán incidir, en la eficiencia del aparato productivo, en la ampliación de cobertura de la educación terminal, en el desarrollo de técnicas y métodos de trabajo acordes a las características que observa el sistema productivo estatal y, sobretudo en el conocimiento pleno de los recursos con que cuenta la población, para explotarlos de manera más racional e íntegra.

7/ Ibidem.- Págs. 439 - 440

8/ Ibidem.- Págs. 443 - 444

2. ESTRATEGIA SECTORIAL DEL ESTADO DE PUEBLA

A fin de que los objetivos generales planteados en el Plan de Desarrollo Estatal se concreten a garantizar la elevación de los niveles de bienestar de la población, a diversificar las actividades económicas y a mejorar la tecnología y la mano de obra utilizada en las labores, se consideró conveniente establecer una guía que permita dirigir el curso y el alcance de los objetivos a los niveles deseados.

De aquí que la instrumentación de una estrategia sea válida toda vez que los propósitos que se pretenden alcanzar se encuentran regulados por un código de comportamiento que está dirigido a fortalecer la actividad productiva, proporcionar un mayor número de servicios en las comunidades que los demandan, fomentar la investigación y sensibilizar a la población en la solución de los problemas.

Conforme a las prioridades marcadas para cada sector productivo del Estado se enuncian a continuación, los principios estratégicos que pretenden establecer un desarrollo armónico e integral del Estado.

Los aspectos generales que marca la estrategia del plan en cuestión, permiten visualizar la forma en que el Gobierno Estatal participa en el proceso de desarrollo, sobretodo en aquellos renglones fundamentalmente básicos de participación, caracterizados principalmente por la inversión que realiza para fortalecer la infraestructura existente en la actividad agropecuaria, en la conservación de caminos, en el fomento de industrias locales, en la ampliación de los servicios de salud y de educación, en la preservación del medio ambiente, rubros que son factores determinantes que procuran el crecimiento económico tanto regional como de la entidad en su conjunto.

Cabe destacar que la estrategia general del Estado de Puebla se ha dividido, para efectos de ilustración, en sectores económicos y administrativos, entre los que se cuentan el Sector Agropecuario, Sector Industrial y Sector Servicios.

Por lo que se refiere al sector agropecuario se precisa elevar los rendimientos de los productos agropecuarios mediante el fomento de la investigación agropecuaria, con el fin de generar tecnologías adecuadas a las condiciones de las diferenen

tes regiones en que se conforma la entidad.

La estrategia a seguir en este sector tiene como fundamento la inversión pública estatal que propicie la diversificación de la producción, que permita a los productores de la región contar con una oportuna asistencia en materia de crédito de avío y refaccionario. 9/

Por lo anterior, se deriva la conducta que el sector debe adoptar para mejorar las tecnologías utilizadas en los cultivos de maíz, frijol, trigo, arroz y café, complementándolos con el abastecimiento oportuno de semillas, fertilizantes, equipos, insecticidas, etc., teniendo presente los distintos ciclos productivos que se presenten en la región.

Asimismo, se plantea hacer más eficientes los canales de comercialización, a efecto de eliminar el intermediarismo y elevar el nivel de ingreso de los agricultores mediante la venta directa y el mayor volumen de sus productos.

En lo que toca al sector industrial, la estrategia se enmarca a la promoción y generación de industrias para fortalecer la planta existente, así como a crear e instalar esta actividad en aquellos Municipios o regiones que no cuentan con ella y con posibilidades de desarrollo. 10/

La estrategia a este respecto, pretende fortalecer los polos de desarrollo industrial que se encuentran definidos como zonas de prioridad estatal y promover el desarrollo de la industria pequeña y mediana en los Municipios de Ciudad Serdán y Libres, específicos de la región de Tebeaca.

De igual forma, se orienta al desarrollo de ramas industriales que tienen íntima relación con la explotación de minerales metálicos y no metálicos, mismos que cuentan con un gran potencial para satisfacer tanto el mercado nacional como para el extranjero, para lo cual debe aprovecharse la infraestructura existente e impulsar la localización de nuevas empresas, para complementar su desarrollo.

9/ Ibidem.- Págs. 481 - 482

10/ Ibidem.- Págs. 487 - 488

Por lo que toca al Sector Comercio, se establece la estrategia en el sentido de determinar y ubicar los centros de abasto indispensables para el equilibrio comercial de la región, otorgándoles la infraestructura y el apoyo necesarios para su buen funcionamiento. ^{11/}

Asimismo, debe apoyar al pequeño y mediano comercio, distribuyéndoles artículos básicos a precios de mayoreo, para que así estén en posibilidades de obtener utilidades razonables. Al efecto, se contempla la necesidad de fortalecer la participación de los canales oficiales de comercialización con el propósito de garantizar el abasto de productos del paquete básico de consumo popular.

En lo que respecta a las comunicaciones y transportes las acciones se encuentran dirigidas a fortalecer el enlace vial de la región con todo el Estado, a la incorporación de las zonas marginadas de la Entidad, mediante la ampliación de la red carretera y de caminos buscando una mayor integración de las comunidades rurales y centros de producción agrícola^{12/}

Cabe destacar que realiza un papel relevante en el proceso de comercialización al interrelacionarse con otras actividades productivas, coadyuvando en consecuencia, que los bienes de consumo lleguen con oportunidad a su destino.

En cuanto a las comunicaciones, la estrategia se encamina principalmente a la instalación de infraestructura de servicios de correos y telégrafos con la finalidad de incorporar las poblaciones marginadas al proceso económico de la entidad.

En lo que respecta al sector salud, la estrategia establece la ampliación de la cobertura de los servicios de salud prestados por los centros de salud y unidades médicas rurales ^{13/}, cuyas acciones se traducen principalmente en campañas de vacunación, de erradicación de enfermedades, de planificación familiar, de seguridad social, por mencionar algunos, para lo cual, se considera necesario garantizar los mínimos de calidad, en particular de los sectores rurales, a través del diseño de sistemas óptimos de atención que contribuyan a mejo-

^{11/} Ibidem.- Pág. 492

^{12/} Ibidem.- Pág. 493

^{13/} Ibidem.- Pág. 496

nar los índices de salud pública.

También considera, dentro de los rubros a ejecutar, la concertación de convenios entre las distintas dependencias del sector, a fin de resolver problemas de nutrición, de prevención de accidentes y de bienestar general para servir mejor a la población.

Finalmente, en lo que toca al sector educativo, la estrategia señala principalmente el acceso que deben tener los habitantes a las oportunidades de educación terminal, siendo fundamental, la labor del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos para atender dichas necesidades, en la construcción de aulas y en el incremento de la planta magisterial, tendiendo a vincular de manera más estrecha con las actividades productivas de la región. 14/

Asimismo, precisa implementar un sistema de capacitación que sea congruente a las necesidades que se derivan del fomento industrial de la zona, procurando elevar tanto el nivel de empleos como el poder adquisitivo de los individuos.

Trata también de estimular y mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje apoyándose en la distribución de recursos didácticos y de los medios masivos de comunicación, a efecto de que toda la población cuente con educación básica y secundaria.

3. JERARQUIZACION DE NECESIDADES

Como se mencionó con anterioridad, la conjunción de objetivos y acciones que se deberán llevar a cabo en el nivel regional repercuten de alguna manera, en el comportamiento que los servicios públicos habrán de tener en los Municipios considerados como casos de estudio. Por estas razones, se considera pertinente llevar a cabo una determinación de prioridades según sea la magnitud que alcancen los problemas, los medios con que se cuenta para su eficaz resolución y la capacidad de gestión de los Ayuntamientos para dar pronta respuesta a las -

14/ Ibidem.- Págs. 498 - 499

demandas que se le formulen.

La serie de acciones a seguir tienen el objeto de inducir la conducta que se tendrá que adoptar para mejorar los aspectos distributivos del ingreso, elevar los niveles de bienestar, incrementar y adecuar la oferta de empleo, así como explotar racionalmente el potencial natural y humano no solo de dichos Municipios sino de la región en su conjunto, a efecto de lograr los objetivos que se pretenden alcanzar.

Con esto se intenta lograr mayor uniformidad en el desarrollo de las actividades que ejecutan los Ayuntamientos en cuestión, sobretodo en lo que se refiere a la canalización de recursos públicos hacia la agricultura, la industria y los servicios principalmente.

Asimismo, las líneas de acción anteriormente mencionadas, vinculan las actividades productivas al marco del Plan Estatal de Desarrollo, intentando armonizar y equilibrar las relaciones entre la Entidad Federativa y los Municipios, en virtud de que éste último se ha fortalecido, toda vez que la capacidad de administración de servicios públicos y capacidad financiera en la integración de su hacienda pública, quedaron esclarecidas jurídicamente.

En consecuencia, confluyen cada uno de estos propósitos en la determinación de las necesidades que los Municipios de tipología rural deben contemplar conforme a los indicadores planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, mismos que se relacionan con el diagnóstico de servicios públicos efectuado en los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, y que en base a ello, deben orientar su actuación, a efecto de lograr mayor congruencia y cobertura en la satisfacción de los intereses sociales en lo que respecta al Abasto Popular, Servicios Públicos Básicos, Servicios Públicos Complementarios, Transportes, Comunicaciones, Salud Pública y Educación.

En materia de abasto popular, los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres deben identificar los principales aspectos del comercio y su incidencia en el proceso de distribución y consumo.

En este orden de ideas se plantea la necesidad de contar con un comercio más eficaz que armonice con el desarrollo

de los sectores primario y secundario principalmente, y con el objeto de consolidar un proceso de comercialización más eficaz, dichos Municipios deben emprender acciones que se orienten a concretar el abasto popular ya no sólo dirigido hacia las grandes ciudades, sino también a satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones rurales y marginadas.

Cabe señalar la necesidad de conectar el proceso de producción con el relativo al de distribución con el fin de acabar con las actividades de acaparamiento y especulación y fortalecer la actividad comercial.

Es en este punto, donde el Ayuntamiento debe intervenir en dichos procesos, en virtud de que en dichos Municipios no se cuenta con la suficiente infraestructura de abasto y de acopio que les permita captar y almacenar la totalidad de los bienes producidos que se consideran como básicos para la alimentación.

Consecuentemente, se hace imprescindible la construcción de caminos que permitan conectar los centros de producción con los centros de consumo, a efecto de atender en forma prioritaria las actividades comerciales que se encuentran insertas en ellos, procurando en consecuencia, la mejor distribución de los productos de consumo popular a precios más accesibles y consolidando su aparato productivo ante los grupos de escasos recursos.

Procede mencionar que para tal fin, se ha instrumentado el Sistema Nacional para el Abasto que permitirá fomentar la producción y distribución de básicos, tratando de racionalizar las fases de abasto de bienes básicos bajo los lineamientos y criterios emitidos en el Programa Nacional de Alimentación - 83-88, mismos que se insertan en los procesos de producción, comercialización y consumo, con el propósito de elevar la eficiencia a lo largo de dicha cadena.

Por ello, pretende resolver los desequilibrios en su operación, y al mismo tiempo, alentar la participación de los productores primarios en todas sus etapas, así como fortalecer el esquema de los sistemas productivos regionales de alimentos,

procurando la autosuficiencia local en productos básicos y una distribución espacial y social más equitativa de los bienes alimenticios. 15/

Para consolidar los objetivos de este Programa a nivel estatal y municipal, ha establecido una serie de medidas tendientes a conseguirlos a través de :

- La promoción de los programas del Sistema Nacional de Abasto procurando la racionalización del abasto de satisfactores básicos.

- Concertar la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales para lograr un abasto oportuno de los productos prioritarios y necesarios.

- Coadyuvar a la operación de Comités Locales de Abasto a fin de obtener los productos a precios accesibles.

- Diseñar, coordinar y promover el abasto rural conforme al Programa Nacional de Abasto.

- Fomentar la producción por ramas y por productos básicos.

- Instrumentar programas de orientación, organización y capacitación para el abasto popular. 16/

Por lo expuesto con anterioridad, Ciudad Serdán y Libres deben encaminar la consolidación de su estructura productiva y comercial, basándose en la interconexión del mercado de productos con el sistema de transportes y comunicaciones y con los centros de producción para garantizar un abasto más oportuno de bienes.

15/ Presidencia de la República.- Programa Nacional de Alimentación.- 1983

16/ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.- Programa Operativo Anual.- 1984

Asimismo, debe poner en práctica los programas que acuerde con los Gobiernos Federal y Estatal, a fin de que en su implementación se consolide el proceso de comercialización evitando o atenuando el impacto que tiene el intermediarismo en la distribución de los productos.

Por otra parte, en cuanto a los servicios públicos, los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres deben encauzar sus acciones a la consolidación de la infraestructura de servicios, en lo que se refiere a agua potable y alcantarillado en los que se deben establecer indicaciones relacionadas con las conexiones del servicio, la clase y tipo de éste que se presta en la comunidad y las obligaciones de los usuarios para el pago de tarifas correspondientes al servicio.

Los criterios de mejor funcionamiento están dirigidos a la instalación de dispositivos de mantenimiento y conservación de las redes de distribución, así como la creación de grupos organizados para el cuidado en el gasto, desperdicio y uso innecesario del agua. 17/

En este sentido se está en posibilidades de proyectar y evaluar el funcionamiento de dichos sistemas, toda vez que al racionalizar tanto la captación y distribución de las redes alimentadoras de agua potable, como la red de tuberías e instalaciones complementarias que recogen las aguas residuales, se exige tomar en cuenta factores topográficos, funcionales y sanitarios.

Por ello, las obras accesorias a realizar corresponden con la instalación de recolectores y atarjeas en los que se incluyen accesos de alcantarilla, uniones de tuberías y compuertas, principalmente.

En los servicios de pavimentación, alumbrado público, caminos, limpia y comunicaciones, contemplados como aspectos de desarrollo urbano, los Municipios antes mencionados deben orientar sus acciones hacia la funcionalidad y optimización de los mismos para estar en posibilidades de ampliar su cobertura.

17/ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- Adecuación a la Reglamentación Municipal en materia de Desarrollo Urbano.- Guía Técnica.- 1981.- Págs. 24 - 25

En forma paralela, se intenta mejorar la infraestructura con que cuentan, a fin de que los recursos financieros a utilizar por este concepto, respondan a las necesidades reales de equipamiento y de servicios que manifiesta la población de dichas comunidades.

Como se puede observar, este aspecto abarca conceptos tan grandes y complejos como la planeación de los asentamientos humanos, la prestación de los servicios públicos básicos, tales como agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado, entre otros, para lo cual los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres deben proyectar, ejecutar y vigilar la construcción de las obras públicas, de fomento o de interés general que emprenden con el concurso de los Gobiernos Federal y/o Estatal, a efecto de cubrir íntegramente los niveles de prestación.

En materia de transporte, procede mencionar que es una de las actividades estratégicas que deben desarrollar estos Municipios, a fin de lograr un mejor tráfico de personas y de bienes, para lo cual se considera importante fortalecer el sistema carretero y la red de caminos vecinales de estos Municipios.

A este respecto, los Municipios en cuestión deben encaminarse a la conservación y mantenimiento de las carreteras y caminos troncales y alimentadores, modernizando tanto las carreteras de penetración como continuar la ejecución de caminos rurales que permitan acercar a todas sus comunidades con los centros de población más importantes.

Cabe destacar que de llevarse a cabo el fortalecimiento del sistema carretero permitiría en estos Municipios, un abasto más oportuno y fluído de los bienes básicos para la población, razón por la cual se deberá promover la consolidación de los servicios de centrales de carga, construyendo la infraestructura necesaria para cumplir con los fines preestablecidos.

En forma paralela, se deberá impulsar el equipamiento de los transportes y las comunicaciones, sobretodo en lo referente a la modernización de sus prácticas y operaciones que se oriente a la reducción de costos de arrastre tanto de carga como de personas.

Por lo que respecta a las comunicaciones, se deben in -

corporar las modalidades de la evolución tecnológica según sean sus posibilidades, sobretodo en el terreno de las telecomunicaciones, principalmente la integrada por las microondas.

Asimismo, se deberá contemplar el abatimiento de los problemas e irregularidades de obsolescencia en la prestación de los servicios telegráficos. Procede mencionar que es importante renovar su servicio, debido a las frecuentes triangulaciones que se presentan con el servicio telefónico, mismo que también debe ampliar su cobertura hacia aquellas comunidades que no cuentan con un servicio regular y permanente.

Por lo que toca al servicio postal, éste presenta similar situación al servicio telegráfico, debido al rezago existente en sus procedimientos de operación, por lo que resulta necesario modernizar tanto sus instalaciones como en los sistemas de administración del servicio.

Adicionalmente, y con la finalidad de proporcionar un mejor servicio se pretende desconcentrarlo, a efecto de agilizar su operación y eficientar el alcance de sus objetivos, proyectando su expansión a las poblaciones que no cuentan con ello.

En materia de telefonía rural, éste es pequeño en su alcance e incipiente en su funcionamiento, lo cual hace que se preste en forma deficiente, ya que solo cubre pequeñas porciones tanto en las cabeceras municipales como en aquellas localidades pertenecientes a la circunscripción municipal.

Consecuentemente, los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres deben impulsar su red de atención a través de instalación de teléfonos compartidos y públicos para aquellos grupos de escasos recursos, con el propósito de mantener el crecimiento del servicio y atender la demanda insatisfecha, integrándose para tal efecto con otros servicios como el télex y telégrafo.

En materia de salud pública, se tiene un notorio avance en el crecimiento de la esperanza de vida merced a las campañas previsorias de vacunación y erradicación de enfermedades infecciosas y parasitarias en las que han tenido un papel relevante los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, la insuficiencia en la prestación de los servicios médicos se ve reflejada en aquellas localidades que presentan generalmente carencias de equipamiento e infraestructura, propiciando con ésto, bajos niveles de atención.

En consecuencia, los Ayuntamientos deberán ejecutar las acciones referentes a la prevención y control de enfermedades mediante campañas de vacunación y de concientización hacia los núcleos de población para intensificar su abatimiento; a la orientación de la población en materia de nutrición para que obtenga el mejor paquete de satisfactores básicos y mejores hábitos de consumo, así como a la prestación de servicios de planificación familiar conforme a sus características económicas, culturales y sociales.

Por lo que toca al aspecto educativo, el nivel encontrado en estos Municipios es el básico, mismo que comprende desde jardín de niños hasta secundaria y en algunos casos, como el de Libres que posee una escuela preparatoria incorporada a la Universidad Autónoma de Puebla.

No obstante, existe descuido en la formación y preparación de los alumnos, obstaculizando la colocación de los mismos en fuentes de trabajo que exigen mayor especialización.

Asimismo, los niveles de enseñanza básica presentan una serie de deficiencias en metodología y ejecución de planes educativos, que traen consigo resultados negativos de deserción y reprobación que obedecen a la inflexibilidad de calendarios y horarios de estudio con respecto a las condiciones económicas, geográficas y de comunicación, de aquí la necesidad de los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres por contemplar programas de trabajo y cursos de capacitación en base a las exigencias de la población para brindar eficazmente el servicio, apoyándose en los medios de comunicación -en el caso de las telesecundarias-, y en el mejor aprovechamiento de la infraestructura existente.

Cabe destacar que si bien en estos Municipios se han realizado intentos por vincular la educación con la actividad agropecuaria, los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres deberán utilizar la capacidad instalada para impartir cursos de capacitación relacionados con dicha actividad.

En consecuencia, es necesario que además de considerar aspectos cualitativos y cuantitativos en su impartición, se debe vincular y fortalecer la educación tecnológica con la actividad productiva característica de los Municipios en cuestión, para lo cual es oportuno integrar a dicho proceso educativo - un sistema de capacitación que permita a los individuos además de poseer los conocimientos teóricos, obtener un grado práctico en las soluciones y en el trabajo que realicen.

Como se podrá observar, las actividades que emprendan - los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres para dar plena satisfacción a las demandas que le formule la comunidad, deberán dirigirse conforme al conjunto de parámetros, anteriormente mencionados, a efecto de alcanzar grados mayores de bienestar social.

El conocimiento pleno de las necesidades comunitarias, su posibilidad de solución, y su mejoramiento, son aspectos - que estos órganos colegiados pueden atender a través del apego a los lineamientos y directrices fijados en el Plan de Desarrollo Estatal, con lo cual se buscará dar congruencia a las operaciones del Ayuntamiento con las actividades productivas que realizan.

Derivado de lo anterior, se estará en condiciones de - identificar y priorizar las acciones que impacten directamente en beneficio de la población, propiciando con ésto, la ampliación en la cobertura de los servicios públicos conforme a la - importancia que éstos representan para la gestión pública municipal.

La administración de los servicios públicos conlleva, - por tanto, a la revisión minuciosa de los objetivos, metas y - actividades municipales de acuerdo a la realidad socioeconómica que viven, no solo los Municipios de estudio, sino la región en su conjunto, sin embargo, para asegurar y complementar el desempeño de sus actividades se considera oportuno señalar algunas medidas de mejoramiento administrativo que permitan - dar cabal cumplimiento a este cometido, mismas que serán objeto de descripción en el siguiente capítulo.

CAPITULO V PROYECTOS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

CAPITULO V PROYECTOS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO
MUNICIPAL

El propósito que persigue el presente capítulo es dar a conocer algunas alternativas para mejorar la actuación de los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres mediante la normalización de ciertos aspectos jurídico-administrativos que inciden decisivamente en el desarrollo de las funciones de los miembros del cuerpo colegiado, así como en la prestación de los servicios públicos.

A este respecto, en el primer apartado se hará referencia a los cambios que pueden efectuarse en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla a fin de adecuar su contenido a las disposiciones jurídicas vigentes en la materia. Al efecto, se señalan algunos puntos trascendentales que deben observarse para su adecuación.

El segundo apartado menciona una propuesta de estructura orgánica que los Ayuntamientos rurales pueden adoptar para llevar a cabo sus tareas con mayor funcionalidad y eficacia, destacando las áreas administrativas mínimas que deben poseer para lograr el desarrollo acorde de las operaciones, y consecuentemente, la adecuada prestación de los servicios.

El tercer apartado está orientado a la descripción de algunos reglamentos administrativos que norman la conducta de los servicios públicos, enfatizando aquellos que deberán instrumentarse, a la brevedad, para dar cumplimiento cabal a las disposiciones y lineamientos formulados sobre el particular, para lo cual se presentan las características y aspectos mínimos a contemplar en su formulación e instrumentación.

El cuarto apartado establece, de manera propositiva, la implementación de un catálogo de servicios públicos mediante el cual permita distinguir y priorizar tanto las necesidades por satisfacer como los servicios públicos por proporcionar, y a su vez, permita lograr mayor uniformidad en la aplicación de criterios de gestión de los servicios públicos.

Finalmente, el quinto apartado hace referencia a la instalación de juntas municipales de prestación de servicios como

una de las formas complementarias para apoyar la gestión de los mismos y el desarrollo de las funciones aseguradas al Ayuntamiento.

1. ADECUACIONES A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL

Como resultado de las recientes reformas realizadas al artículo 115 constitucional en lo referente al fortalecimiento de la personalidad jurídica municipal, se hace imprescindible en los Municipios de estudio, adecuar la norma legal que precisa su quehacer político y administrativo, a efecto de dar continuidad y cumplimiento a la inquietud manifestada por el Ejecutivo Federal sobre el particular.

Como es del conocimiento general, en la legislación mexicana la Ley Orgánica Municipal es el instrumento jurídico que regula el comportamiento del Ayuntamiento y de sus miembros, las relaciones entre ésta instancia gubernamental con la Entidad Federativa y la propia Federación, y la prestación de determinados servicios a favor de una comunidad solicitante de su prestación.

Derivado de lo anterior, la formulación de un conjunto de normas de esta naturaleza conlleva, implícitamente, a la revisión de algunos preceptos que le dan origen a su contenido.

Es así que de los principios constitucionales que inciden en el ámbito municipal, emana un conjunto de criterios que deben ser respetados tanto por las constituciones locales como por las leyes orgánicas municipales, mismos que a continuación se mencionan:

- Los Municipios son la base de la organización política y administrativa del país.
- Los Municipios tienen personalidad jurídica y cuentan con patrimonio propio.
- El gobierno del Municipio se encuentra a cargo de un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, el cual, está integrado por Presidente, Síndico, Regidores.

- La administración del Municipio se caracteriza por la participación de sus habitantes en la adopción de decisiones.

- No existe autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

- Se precisa la esfera de competencia municipal en determinados servicios públicos, pudiendo en un momento dado, ampliarse otorgando otros servicios públicos para su manejo.

- Los Municipios podrán administrar libremente su hacienda conforme a la Ley.

- Los Municipios podrán normar, intervenir, formular y ejecutar los planes de desarrollo urbano municipal, regular el uso del suelo y crear sus reservas ecológicas.

Procede mencionar que su formulación depende en gran medida de la incorporación de estos criterios para que sea acorde a lo estipulado en la norma constitucional, por lo tanto, el contenido de dicha ley deberá referirse a los siguientes temas:

a) Disposiciones Generales.- En este apartado deberá mencionarse el reconocimiento de la personalidad jurídica del Municipio como estructura básica de organización administrativa de la Entidad Federativa, determinando la esfera de competencia distinta a la que cuentan las otras dos instancias de gobierno.

Asimismo, y con base a lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Federal se tendrá que incorporar la noción de creación o supresión de Ayuntamientos, y las funciones que se establecerán con la Federación, la Entidad y otros Municipios.

b) De los habitantes y vecinos del Municipio.- En este punto se enfatizarán los requisitos y obligaciones de los vecinos, residentes o transeúntes por el respeto a las leyes y a las instituciones, así como a los derechos para votar y ser votados en las elecciones municipales.

c) De la instalación del Ayuntamiento.- En cumplimiento con lo estipulado en el artículo 115 constitucional, deberá quedar asentado que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, mismo que se integrará por un Presidente Municipal, un cuerpo de Regidores y un Síndico Municipal.

A este respecto, el Cuerpo Edilicio o Regidor se integra, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, por un total de siete regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional, considerando los requisitos mínimos para ser miembro del Ayuntamiento.

Asimismo, deberá considerarse el término en que será electo y/o renovado el Ayuntamiento, la fecha en que los integrantes de este órgano rendirán sus informes a la población y tomar protesta para el desempeño de sus funciones, la declaración de la instalación del Ayuntamiento, así como la entrega de la Hacienda y los inventarios del Ayuntamiento saliente.

d) Atribuciones de los Organos Municipales.- En este punto tendrá que destacarse la función más importante otorgada a los Ayuntamientos referente a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones ideales de la comunidad municipal, sin distinción alguna en su prestación.

A fin de responder congruentemente a dicha función, deberán incorporar las directrices, planes y programas de actuación municipal, la adopción de los acuerdos referentes a la organización municipal, régimen económico, fiscal y financiero, así como aquellas bases sobre las que el Presidente Municipal podrá celebrar contratos, aprobarlos y someterlos a la autorización del Ejecutivo y a la aprobación del Congreso Local.

e) Atribuciones y Facultades del Presidente Municipal.- En este renglón, deberá anotarse la función administrativa del titular del órgano al ejecutar e instrumentar las decisiones del Ayuntamiento con un doble carácter, uno, como Presidente del Ayuntamiento, y otro, como Jefe de la Administración Municipal, de conformidad con las atribuciones conferidas por Ley.

c) De la instalación del Ayuntamiento.- En cumplimiento - con lo estipulado en el artículo 115 constitucional, deberá - quedar asentado que el Municipio será administrado por un Ayun - tamiento de elección popular directa; mismo que se integrará - por un Presidente Municipal, un cuerpo de Regidores y un Síndi - co Municipal.

A este respecto, el Cuerpo Edilicio o Regidor se inte - gra, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, por un total de - siete regidores de mayoría relativa y dos de representación - proporcional, considerando los requisitos mínimos para ser - miembro del Ayuntamiento.

Asimismo, deberá considerarse el término en que será - electo y/o renovado el Ayuntamiento, la fecha en que los inte - grantes de este órgano rendirán sus informes a la población y tomar protesta para el desempeño de sus funciones, la declara - toria de la instalación del Ayuntamiento, así como la entrega de la Hacienda y los inventarios del Ayuntamiento saliente.

d) Atribuciones de los Organos Municipales.- En este pun - to tendrá que destacarse la función más importante otorgada a los Ayuntamientos referente a la satisfacción de las necesida - des y aspiraciones ideales de la comunidad municipal, sin disti - ncción alguna en su prestación.

A fin de responder congruentemente a dicha función, de - berán incorporar las directrices, planes y programas de actua - ción municipal, la adopción de los acuerdos referentes a la organización municipal, régimen económico, fiscal y financiero, así como aquellas bases sobre las que el Presidente Municipal podrá celebrar contratos, aprobarlos y someterlos a la autori - zación del Ejecutivo y a la aprobación del Congreso Local.

e) Atribuciones y Facultades del Presidente Municipal.- En este renglón, deberá anotarse la función administrativa del ti - tular del órgano al ejecutar e instrumentar las decisiones del Ayuntamiento con un doble carácter, uno, como Presidente del - Ayuntamiento, y otro, como Jefe de la Administración Municipal, de conformidad con las atribuciones conferidas por Ley.

f) Atribuciones y Facultades del Síndico y Regidores.- Este apartado deberá contener la competencia del Síndico como representante del Ayuntamiento ante las autoridades judiciales en lo referente a la procuración de los intereses municipales, y de las responsabilidades en que incurran los funcionarios del Ayuntamiento en el ejercicio a sus cargos por delitos y faltas oficiales.

En el caso de las funciones que cumplen los Regidores, éstas deberán orientarse al establecimiento de comisiones de trabajo por tipo de servicio, a la evaluación formal de los trabajos municipales, así como a su forma de operación.

g) Del Secretario del Ayuntamiento.- En este punto deberán señalarse los negocios y asuntos que atiende este funcionario municipal, sobretodo en lo correspondiente al manejo de archivos, correspondencia y acuerdos formulados por el Ayuntamiento en sesión.

Asimismo, se tendrá que incorporar la atribución relativa a la asesoría y apoyo que proporciona a la Presidencia Municipal, así como su participación en la toma de decisiones del Ayuntamiento.

h) De los Funcionarios Públicos Municipales.- En este apartado se deberá determinar el tipo de funcionarios que requiere la administración municipal con base a criterios de instrucción académica, experiencia en la gestión pública, participación política y vocación de servicio.

Adicionalmente, se considera obligatorio que para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento se elaboren funciones y atribuciones de los empleados públicos, facilitando con esto, la unidad y uniformidad en la función pública municipal basándose en la determinación de actividades para cada una de las instancias responsables que conforman la estructura administrativa municipal.

i) De las Comisiones de Trabajo.- En este apartado, se deberán citar las comisiones de trabajo que el Ayuntamiento nombre, con el objeto de facilitar el despacho de los asuntos que le competen.

La Ley Orgánica Municipal vigente para el Estado de Puebla, señala algunas comisiones de carácter permanente en su artículo 61 como son la de Hacienda, de Gobernación y de Policía, de Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería, de Obras y Servicios Públicos, de Salubridad y Asistencia Pública, de Educación Pública y Actividades Culturales, sin embargo, se considera conveniente complementar y enriquecer el funcionamiento de estos mecanismos mediante la integración de un reglamento de servicios públicos que garantice y justifique el desarrollo de los mismos.

j) Hacienda Municipal.- La Ley Orgánica en cuestión, deberá determinar la integración de la hacienda municipal, así como los requisitos para su manejo y disposición.

De igual forma se deberán clasificar los bienes que integran su patrimonio, y el procedimiento correspondiente a la cuenta de gastos ordinarios y extraordinarios.

Conviene recordar que la hacienda municipal ya no sólo estará formada por los ingresos públicos que determine la Ley de Ingresos del Municipio, sino también por un inventario de todas las propiedades con que cuenta el Municipio, procediendo en consecuencia, a la regularización de aquellos que carezcan de documentación en el Registro Público de la Propiedad.

k) Servicios Públicos Municipales.- En esta parte deberán detallarse los servicios públicos que al Municipio le compete dotar, de conformidad con lo señalado en el artículo 115 constitucional, así como en lo referente a su reglamentación, administración y funcionamiento, a fin de que su prestación sea eficaz y permanente a todos los usuarios.

Asimismo, se requiere enfatizar la necesidad de elaborar los reglamentos administrativos que normen la conducta de dichos servicios, así como la determinación de su gestión, de acuerdo al tamaño de los Municipios, a la participación de la población y a la capacidad económica-administrativa de los Municipios.

l) Régimen Jurídico-Administrativo.- En este apartado se determinarán las normas a las que se sujetará la función administrativa municipal, delimitando las actuaciones propias de cada órgano que integrará la estructura administrativa del Ayuntamiento.

Cabe señalar que el interés público requiere de la sujeción de actos administrativos a la legalidad de las resoluciones administrativas, razón por la cual, se deberá consolidar el proceso jurídico que permita dar satisfacción a las necesidades públicas y cumplir, así, con los intereses que le han sido encomendados.

Este proceso deberá incluir las disposiciones normativas generales, circulares, acuerdos, sanciones y recursos de revisión para suspensión de acuerdos, de declaración de nulidad, por infracción a las leyes o reglamentos administrativos y de servicios, principalmente.

m) Legislación Municipal.- En este punto, la Ley Orgánica Municipal deberá determinar el procedimiento para la expedición de reglamentos, así como los requisitos de aprobación, expedición, promulgación, reformas y adiciones conforme lo dispuesto a la fracción segunda del artículo 115 constitucional donde se establece que los Ayuntamientos poseen facultades para expedir los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas dentro de su jurisdicción.

Como resultado del establecimiento de algunas bases normativas que permiten definir la función legislativa municipal, se podrá precisar el alcance de los intereses y competencias del Municipio, con base a la capacidad de gestión pública, atendiendo las indicaciones de la Federación o del Estado, sin que ésto propicie violaciones en las decisiones que pueden adoptar, en un momento determinado, en la esfera de su competencia.

Sin embargo, ello no obliga a que la Ley Orgánica Municipal sea empleada como un instrumento de control, sino por el contrario, se intentará racionalizar la actividad municipal en favor de la comunidad y no al servicio de los poderes del Estado.

n) Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.- En este

apartado deberán señalarse las responsabilidades que tienen los representantes de elección popular y los funcionarios que desempeñan un cargo o empleo en el Municipio. Al efecto, la Ley Orgánica Municipal deberá contener un capítulo específico referente no solo de las faltas y delitos oficiales que cometen los representantes del Ayuntamiento, sino también por aquellos delitos que atenten contra los intereses públicos o de particulares, creando en consecuencia, una responsabilidad civil y administrativa.

Para los efectos procedentes, la primera de ellas, se genera en los actos jurídicos de funcionarios y empleados públicos que dañen o lesionen el patrimonio del Municipio, o por algún acto administrativo del Municipio que atente contra un interés particular sin que se haya declarado una causa de utilidad pública, en tanto que la segunda alude al estado jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados, estableciendo los derechos y obligaciones de los empleados públicos.

o) Remoción, Inhabilitación y Desaparición del Ayuntamiento.- Con base a lo dispuesto en el párrafo tercero de la fracción primera del artículo 115 constitucional, para los efectos procedentes, se deberá modificar e implantar en la Ley Orgánica Municipal las causales de remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento, determinando el procedimiento jurídico que garantice la permanencia de la institución municipal.

Asimismo, deberá incorporarse el criterio de destitución de los miembros del Ayuntamiento, vía Congreso Estatal, cuando éstos no cumplan con los intereses de la colectividad, o bien, cuando haya incapacidad manifiesta para la satisfacción de estos intereses.

Adicionalmente, deberá existir un apartado específico de la desaparición del Ayuntamiento, al momento de presentarse descuido constante sin justificación, por inasistencia consecutiva a las sesiones del Cabildo o por incapacidad física o legal de alguno de sus integrantes.

2. ESTRUCTURA ORGANICA ADECUADA PARA EL AYUNTAMIENTO

La mayoría de los criterios definidos en materia de or-

ganización sustentan que la conducción de cualquier empresa - privada e institución pública depende de la adecuada distribución de funciones y de trabajo para dar cumplimiento al objetivo que le ha sido encomendado.

Sobre esta base, el Ayuntamiento como órgano colegiado debe poseer una estructura administrativa idónea a los objetivos, funciones y operaciones que lleva a cabo, a fin de consolidar el desarrollo de su gestión, y consecuentemente, la prestación de los servicios públicos que tiene asignados.

Al efecto, existen diversas opiniones formuladas en el sentido de que el desarrollo del Municipio como Institución, - depende en gran medida, de la consolidación del régimen jurídico que garantice la actuación y funcionamiento de dicha instancia.

Para dar cumplimiento a este propósito, el Ayuntamiento como institución pública responsable de llevar a cabo las acciones que emprenda en beneficio de su población, orienta su actuación mediante un conjunto de normas jurídicas que hacen legal y legítimamente reconocida su atribución en el nivel mínimo de la Administración Pública.

Sin embargo, desde el punto de vista del Derecho, la Constitución Política Federal, las respectivas locales y las leyes orgánicas municipales no establecen una distinción entre Municipios, razón por la cual, se considera analizar su estructura administrativa para mejorar su funcionamiento, teniendo presente las características más esenciales de cada uno de ellos y dividirlos según sea el objeto y alcance que pretendan lograr para los efectos procedentes.

Se puede determinar convencionalmente una tipología basada en el número de habitantes, actividad económica, servicios públicos, características de los asentamientos humanos, servicios de educación y presupuesto anual de ingresos ^{1/}, con base a ello se puede conformar una clasificación del Municipio dividido en cuatro categorías: rural, semiurbano, urbano y metropolitano. ^{2/}

^{1/} Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981.- Págs. 39 - 40.

^{2/} Ibid.- Págs. 39 - 40

Los Municipios rurales se caracterizan por tener una población menor a los 30 000 habitantes, desarrollar como actividad económica fundamental la agricultura y contar con servicios públicos deficientes.

El Municipio semiurbano cuenta con una población que va de 30 000 a 60 000 habitantes, sus actividades económicas están dirigidas no sólo a la agricultura, sino también a la ganadería, el comercio y la pequeña industria, servicios públicos desarrollados y diversificados, y la distribución de sus asentamientos humanos se da en una forma más adecuada y ordenada.

En los Municipios clasificados como urbanos, se cuentan como sus principales variables las siguientes: población de 60 000 a 300 000 habitantes, servicios públicos desarrollados, capacidad administrativa y económica definida, el nivel educativo alcanza, en algunos casos, profesional, así como equipamiento urbano suficiente para el desarrollo de las actividades productivas.

En Municipios calificados como metropolitanos cuya población oscila en 300 000 habitantes, se comprenden todas las ramas de la actividad económica, localizándose grandes asentamientos urbanos en las cabeceras municipales como en sus poblados importantes, lo que en consecuencia, obliga tener los servicios públicos más primordiales para cubrir las necesidades más elementales de su población. 3/

Específicamente, en los casos de estudio de Ciudad Serdán y Libres, conviene citar algunas de sus características y condiciones socioeconómicas atendiendo a las variables que se hicieron mención con anterioridad:

- Poseen una población menor a 30 000 habitantes.
- Cuentan con los servicios públicos más indispensables como son agua potable y alcantarillado, los cuales presentan irregularidades y deficiencias en su prestación.

3/ Ibidem.- Pág. 57

- Su actividad económica se centra principalmente en la agricultura, desarrollando en forma escasa e incipiente renglones tales como ganadería y minería.

- Los servicios educativos que proporciona contemplan esencialmente la educación básica para la población (jardín de niños, escuela primaria, y en algunos casos, escuela secundaria).

- Los asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

Derivado de lo anterior, y tomando en cuenta que debe existir en estos Municipios, una estructura mínima de organización que permita racionalizar las funciones esenciales del Ayuntamiento, dar congruencia a sus actividades y mejorar la administración de los servicios públicos, el Manual de Administración Municipal ha propuesto una estructura acorde con las características socioeconómicas que observan estos Municipios.

Al efecto, señala que en la parte superior se ubique al Ayuntamiento, ya que es éste el responsable de la administración del Municipio, así como del establecimiento de medidas de racionalización en la aplicación de los recursos públicos; inmediatamente después el Presidente Municipal, quien ejecuta los acuerdos del cabildo, realiza las funciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las obras y servicios públicos que emprende el Ayuntamiento, y desarrolla en la esfera administrativa las tareas que tiene encomendadas por las atribuciones que le confieren las leyes y reglamentos.

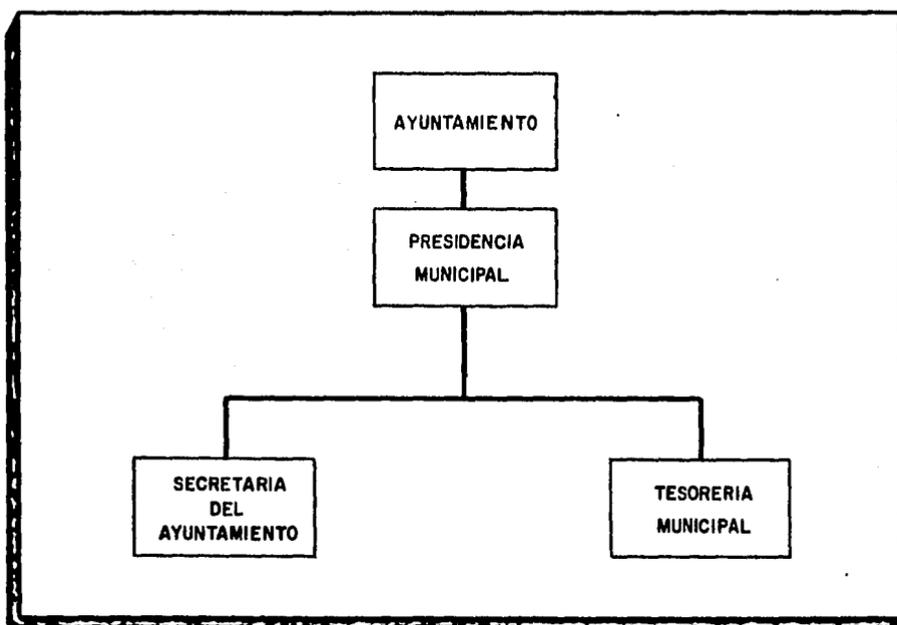
Por debajo de ellos, se encuentran dos órganos operativos considerados como el soporte mínimo del Ayuntamiento, constituyendo lo que propiamente es la estructura de apoyo administrativo, mismos que se denominan Secretaría del Ayuntamiento y Tesorería.

El primero de ellos, generalmente lleva a cabo la ejecución de todos los acuerdos del Ayuntamiento auxiliando al Presidente Municipal en el despacho de los asuntos de despacho, coordina el registro de población y de reclutamiento, participa en la gestión administrativa de los servicios a través de -

la asesoría y apoyo al titular del Órgano ejecutivo y vigila que los reglamentos administrativos se ejecuten en estricto apego a la Ley.

El segundo, se encamina principalmente a la captación de ingresos vía impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, al registro de las cuentas del Ayuntamiento, a la formulación del anteproyecto de presupuesto, a la realización de auditorías y seguimiento de las mismas, así como a la ejecución de pagos por concepto de servicios personales y generales conforme a los procedimientos legales que así lo determinen.

De esta forma, el organograma propuesto para estos Municipios sería el siguiente:

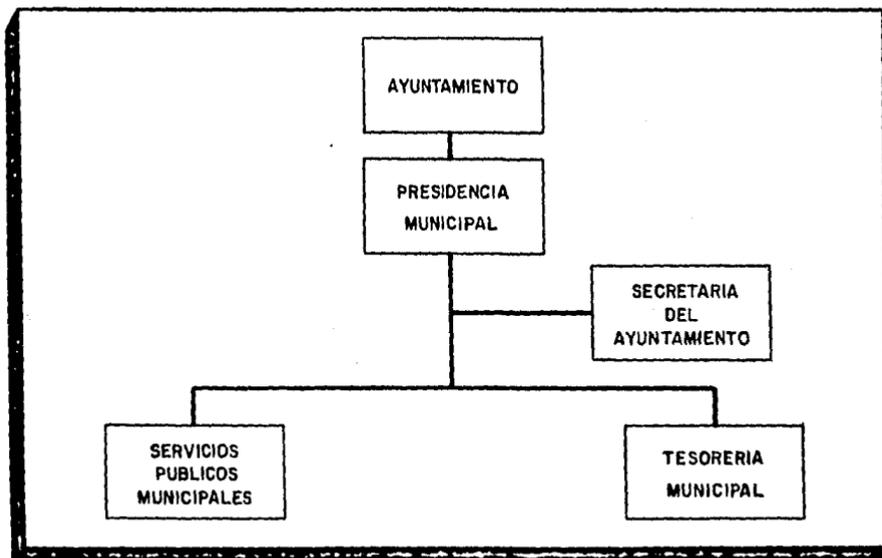


Conforme a lo anterior, procede mencionar que esta estructura propuesta muestra en primera instancia un equilibrio en su conformación orgánica y en la distribución de funciones, sin embargo, con el objeto de delimitar con mayor precisión las competencias que se le asignan al Ayuntamiento, se estima conveniente realizar las siguientes modificaciones.

Por un lado, se sugiere introducir, a efecto de evitar duplicidad de funciones y lograr un desempeño racional en la administración de los servicios y obras municipales, un órgano especializado que se encargue de los mismos y esté en condiciones de identificar y jerarquizar la problemática que observa el Municipio, de tal manera que permita derivar propuestas de prestación y de administración de servicios, a fin de responder a las necesidades de la población. De aquí que por la naturaleza de sus funciones, puede consolidarse en un órgano de coordinación con los Gobiernos Federal y Estatal sobretodo, en la formulación de requerimientos de asistencia técnica, económica y financiera que permita tanto la planeación de su desarrollo urbano como la realización de las obras y servicios públicos básicos.

Por otro lado, la ubicación asignada a la Secretaría del Ayuntamiento no es la más adecuada, y en virtud de que dicha área administrativa cumple funciones específicas de asesoría y apoyo al titular de la Presidencia Municipal, se formuló la recomendación en el sentido de asignarla como órgano asesor o staff al segundo nivel organizacional.

Por tanto, el organograma para Municipios con características rurales adoptaría la siguiente conformación:



Procede mencionar que dicha estructura administrativa - deberá integrar un proceso de administración que se encaminará al logro de objetivos para atender las demandas de la población en una forma organizada y dirigida. Cabe señalar que dicho proceso, de cuatro etapas, puede ser descrito conforme lo planteado en el Manual de Planeación de Chiapas de la siguiente forma:

- La planeación de las obras y servicios que se otorguen a la comunidad, deberá anticipar qué tipo de servicios habrán de ejecutar, en dónde, cómo, y bajo qué recomendaciones.
- La programación de dichas obras y servicios, tendrá que contemplar un calendario de trabajo, determinando los recursos necesarios para su ejecución, las herramientas técnicas que se requieran para la constitución de una obra o de un servicio.
- La ejecución de las obras, deberá considerar aquellas acciones a realizar conforme a planes, programas y proyectos.
- La evaluación de las obras deberá incluir la forma de administración, mantenimiento y conservación de los servicios para asegurar su eficacia y eficiencia en beneficio de la comunidad, así como para estar en posibilidad de ampliar su cobertura a otras localidades. 4/ (Ver Cuadro No. 6)

Asimismo, se considera pertinente que para el cumplimiento de los objetivos municipales, se deberán llevar a cabo las siguientes etapas:

- Determinar con la mayor precisión posible, las necesidades de obras y servicios que deben ser atendidos por el Ayuntamiento en pueblos y localidades.
- Definir la imagen objetivo de las ciudades y poblados que se deseen al mediano y largo plazo, comparadas con las que actualmente se tienen.

4/ Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas.- Manual de Planeación Municipal 1982-1988.- 1983.- Págs. 83-84.

PLANEACION MUNICIPAL

CUADRO N° 6

SISTEMA ESTATAL
DE PLANEACION
DEMOCRATICA



PLANES DE
DESARROLLO
ESTATAL



SISTEMA NACIONAL
DE PLANEACION
DEMOCRATICA

F.C./85

PLANEACION
MUNICIPAL

*PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL
ADMINISTRACION DE RESERVAS
UTILIZACION DEL SUELO
REGULARIZACION DE TENENCIA*

GOBIERNO
MUNICIPAL

*INFORMACION MUNICIPAL
ORGANIZACION COMUNITARIA
CAPACIDAD DE NEGOCIACION DE LA POBLACION Y AUTORIDADES
CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL GOBIERNO MUNICIPAL*

GRUPOS SOCIALES
DE MUNICIPIO

- Definidas las necesidades del Municipio en el medio urbano y los que se desea para el mismo en el futuro, determinar que es lo que se tiene para lograrlo, considerando el tiempo de gestión del gobierno municipal y los recursos humanos, técnicos, financieros y materiales disponibles.

- Jerarquizar las necesidades para asignar orden de prioridad, con que deberán ser atendidas.

- Elaborar programas de trabajo en cuanto a obras y servicios, calendarizando actividades y recursos disponibles.

- Establecer sistemas de evaluación que permitan saber el qué y el cómo de lo que se está haciendo, para aplicar las medidas correctivas con oportunidad y eficacia. 5/

Hasta este punto se ha delimitado la estructura administrativa que le otorga el marco jurídico vigente. Esta acción debe considerar necesidades, recursos, capacidad y limitaciones para el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, se ha vislumbrado la posibilidad de racionalizar la acción administrativa municipal, sistematizando el trabajo de acuerdo a un esquema organizativo y con base a las diversas funciones que a su cargo deberán tener los órganos del Ayuntamiento.

Otras de las acciones que puede realizar el Ayuntamiento para incrementar su eficiencia, es la incorporación de la comunidad a las tareas municipales, lo cual implica no sólo su participación, sino también una parte integrante en la evaluación de las obras.

Adicionalmente, se tendrán que crear mecanismos de participación que bien podrán ser a través de juntas de vecinos, comités de obras, etc., que permitan a la comunidad integrarse al proceso de toma de decisiones para la constitución de un servicio y para la evaluación del mismo.

Dicha participación deberá ser organizada con el propósito de que se amplie su cobertura y mejore sus condiciones de vida.

Su importancia estriba en la coordinación de esfuerzos para la instalación de un servicio, lo cual no sólo compromete a la comunidad como generadora de demandas, sino que además obliga al Ayuntamiento para que dirija favorablemente el destino de los recursos.

Tomando en consideración el alto costo de instalación de los servicios y obras, la participación de la comunidad puede canalizarse a través de aportaciones económicas, de tiempo de trabajo, de mano de obra y materiales, a fin de concretar la prestación de un determinado servicio.

La forma en que puede intervenir la comunidad en la planeación, ejecución y control de las obras y servicios públicos puede ser de dos tipos:

En la planeación de las obras, la comunidad interviene expresando sus demandas y necesidades, proponiendo medidas para su solución, mismas que deberán ser tomadas en cuenta para la elaboración de planes, programas y proyectos municipales.

Asimismo, en su ejecución, la comunidad participa aportando los recursos necesarios (económicos, materiales, de mano de obra) para su realización, mientras que en el control, participa supervisando la ejecución y avances de la obra.

En los servicios, la comunidad interviene en la fijación de horarios y cuotas para la prestación del servicio, en la aportación de equipo y de recursos económicos para la adquisición de equipos y materiales necesarios y remuneraciones personales.

De igual manera, la comunidad participa denunciando a las autoridades las fallas o deficiencias del servicio, así como su mantenimiento y conservación cuidando que no sean destruidos o haciendo las reparaciones necesarias. 6/

Como resultado de lo anterior, la comunidad además de ser generadora de demandas de las que el Ayuntamiento deberá satisfacer, en la medida de sus posibilidades, debe consolidar se no sólo como agente participativo en la constitución de un servicio, sino también deberá velar por el mantenimiento y conservación de las obras que darán plena satisfacción a sus necesidades de manera constante, todo lo cual redundará en su propio beneficio.

3. REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

El orden jurídico que norma la actividad administrativa municipal se contempla en tres niveles básicos, el primero integrado por las disposiciones jurídicas establecidas en la Constitución Federal y la respectiva del Estado, un segundo nivel plasmado en la Ley Orgánica Municipal que precisa las acciones del Ayuntamiento, misma que se basa en los lineamientos de la Constitución Local, y un último nivel, que reglamenta los acuerdos del Ayuntamiento para normar su competencia y actuación.

Ante tal panorámica, la facultad reglamentaria concedida y atribuida al Ayuntamiento en el artículo 115 constitucional para expedir reglamentos y disposiciones administrativas, le permite elevar su capacidad y regular el funcionamiento de los servicios públicos en forma efectiva, a fin de actuar sobre los problemas municipales existentes en este aspecto.

En virtud de la complejidad de tales acciones y con la finalidad de apoyar el logro del bienestar común, se hace indispensable que toda actividad pública esté orientada a satisfacer un mayor volumen de necesidades vitales a través de un mejor aprovechamiento de sus recursos. Por ello, es imprescindible establecer un marco reglamentario que cubra en la medida de lo posible, las áreas principales de actividad, y en su caso, lo referente a los servicios públicos.

En este orden de ideas, se establecerá un conjunto de reglamentos administrativos que todo Municipio debe poseer por pequeño que sea, de los cuales se han seleccionado los correspondientes a las obras públicas, a los servicios públicos de limpia y salud; de comercio y mercado; de panteones; de rastro y expendios de carne; y de agua potable y alcantarillado, señalando, para efectos ilustrativos, algunas características que se deberán observar en su formulación.

En cuanto a la formulación del reglamento de obras públicas, el objeto de dicho instrumento consiste en normar las funciones del Ayuntamiento en lo relativo a la ejecución de obras públicas que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres. 7/

Conforme a lo estipulado en la fracción V del artículo 115 constitucional, el Ayuntamiento deberá formular los planes de desarrollo urbano municipal y realizar las obras de mejoramiento social que se requieran tales como vías de comunicación, parques, jardines, panteones y lugares públicos que sean de jurisdicción municipal.

En este mismo sentido, se estima conveniente contemplar las normas técnicas para la ejecución de las obras para regular el uso de las vías públicas, el alineamiento de las construcciones y conservación de pavimentos, instalaciones eléctricas, clasificación de edificios y requisitos técnicos, administrativos de construcción.

Lo anterior, confiere al Ayuntamiento la autoridad para expedir licencias de construcción, de obra pública o privada, instalación de anuncios, ocupación de la vía pública para la construcción, entre los principales aspectos a desarrollar. 8/

Asimismo, dicho reglamento tendrá que considerar a este órgano colegiado la capacidad de inspección y supervisión de obras, sobretodo en el establecimiento de medidas de seguridad, en la ejecución de toda clase de excavaciones y en la conservación de los inmuebles públicos.

El reglamento de limpia y salud pública deberá contemplar la facultad que tiene la autoridad municipal para colaborar con los Servicios Coordinados de Salud Pública, en lo referente a la promoción y mejoramiento sanitario de los Municipios de Ciudad Serdán y Libres, conforme a lo dispuesto en el Artículo 4o. Constitucional.

7/ Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981.- Pág. 18

8/ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- Adecuación de la Reglamentación Municipal en materia de Desarrollo Urbano.- Guía Técnica.- 1981.- Págs. 37 - 38

De igual forma, la acción reglamentaria municipal comprenderá las disposiciones relativas al barrido de calles, plazas y calzadas, el lavado de calle, la recolección de basura y desperdicios provenientes de las vías públicas, casas habitación y edificios públicos, transportes, entierro y/o cremación de cadáveres de animales en las vías públicas, así como al aprovechamiento de basura y desperdicios. 9/

Asimismo, deberá ocuparse de la operación del Departamento de Limpia del Municipio, en lo referente a la determinación de prohibiciones y sanciones necesarias correspondientes a la contaminación del agua, de tanques almacenadores, de fuentes públicas, al aseo de calles y banquetas y a la recolección de basura.

Por lo que respecta al reglamento de comercio y mercado, deberá normar la instalación de mercados públicos y de puestos en la vía pública para la venta de artículos, con base a las disposiciones que emita el Ayuntamiento en la materia.

Dichas disposiciones estarán referidas al establecimiento de obligaciones y derechos de la administración de mercados sobre regulación de giros comerciales, tipos de locales y condiciones de higiene que se cubrirán al interior y exterior del mercado.

Asimismo, deberá precisar las actividades y funciones de los comerciantes conforme a la siguiente clasificación:

- a) Permanentes, cuando se ha obtenido el registro fiscal de la Tesorería Municipal y la licencia de la Presidencia Municipal para ejercer la actividad.
- b) Temporales, para aquellos individuos que reúnen todos los requisitos excepto la licencia que otorga la Presidencia.
- c) Ambulantes, para aquellos comerciantes que cumplen todos los requisitos ejerciendo en sitios no permanentes.

9/ Ibid.- Págs. 27 - 28

Adicionalmente, el Ayuntamiento estará facultado para - instalar a los comerciantes que se dediquen al tianquis y fe - rias, a efecto de no entorpecer la vialidad y tránsito de perso - nas, así como los horarios que mejor convengan para realizar - la actividad comercial sin alterar el orden público.

Por lo que toca a la reglamentación de los panteones, - se deberá contemplar el funcionamiento y vigilancia de los ce - menterios con todo lo relacionado a inhumaciones y exhumacio - nes, normadas por las disposiciones del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento Federal de Cementerios, Exhumaciones, Inhumaciones, Conservación y Traslado de Cadáve - res y por las leyes del Estado.

La administración de éstos quedará a cargo del Ayunta - miento, quien nombrará el personal encargado de su cuidado, vi - gilancia, gestión y cobro de derechos por mantenimiento de las instalaciones.

Cuando se trate de cementerios de propiedad privada, el reglamento establecerá las obligaciones de quienes lo adminis - tren, aprobando sus tarifas y los horarios de funcionamiento y precisando en la traslación, exhumación e inhumación de cadáve - res conforme a las disposiciones ya señaladas.

Cabe mencionar que en materia de salubridad, las autori - dades municipales garantizarán el adecuado funcionamiento, ca - racterísticas, requisitos y condiciones de los terrenos dedica - dos a este fin, así como proporcionar a la población estos ser - vicios en forma económica e inmediata.

Las características de esta reglamentación indicarán la forma en que deberá ser administrado el servicio, los requisi - tos mínimos para llevar a cabo las exhumaciones, inhumaciones y traslado de cadáveres, el control para su adecuado funciona - miento, así como las infracciones y tarifas en su prestación.^{10/}

En lo que corresponde a la matanza de ganado, el repla - namento de rastros plantea la necesidad de realizarla en un lu - gar adecuado y específico a fin de controlar la introducción - de aves y ganado, distribución de la carne y sus derivados que

10/ Ibidem.- Págs. 32 - 33

son destinados al consumo de la población.

En consecuencia, deberá incluir lineamientos precisos - sobre su administración, las obligaciones y derechos tanto de los introductores y corraleros, tarifas para el sacrificio de animales, horas de prestación del servicio, características de las aves y ganado sacrificado, inspección de los mismos, entre otros aspectos a considerar. 11/

Asimismo, deberá contemplar la matanza clandestina que se realiza para autoconsumo, siendo una de las formas para su regulación, en lugares donde sea de tipo doméstico a través de la construcción de un establecimiento que cubra las condiciones de lugares y sanidad, vigilando que los animales sacrificados sean inspeccionados por médicos veterinarios y supervisando su peso, para efectos de pago de impuestos y derechos a favor de los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres.

Cabe mencionar que en lo relativo al expendio de carne, se deberá contar con licencia específica de la autoridad municipal para ejercer dicha actividad, contemplando las obligaciones fiscales y sanitarias correspondientes al tipo de carne - que se pretende comercializar.

Para los introductores y conductores de ganado, el reglamento deberá estipular los requisitos de éstos ante la autoridad, presentando los documentos que avalen la procedencia y tenencia legal de los animales.

Por lo que respecta a la reglamentación de agua potable y alcantarillado, deberá considerar a toda aquella infraestructura urbana que constituya sistemas básicos de agua potable y alcantarillado. Cabe destacar que dicha reglamentación pretenderá orientar el consumo del agua potable en beneficio de aquellos grupos que carecen o adolecen del servicio, evitar desperdicio, buscando en contrapartida, un mejor aprovechamiento de este líquido vital.

Asimismo, deberá contemplar las clases y conexiones del servicio, el establecimiento y monto de las tarifas, las prohi

biciones en su utilización, las visitas de inspección y cantidad de consumo, la prestación del servicio, entre otros aspectos importantes.

Finalmente, se deberá instalar la obligatoriedad sobre el buen funcionamiento del servicio, mantener en buen estado - las redes de distribución, así como establecer controles dedicados al cuidado, gasto y desperdicio innecesario del agua y - de sus sistemas de distribución.

4. CATALOGO DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

El propósito de este apartado hace necesario mencionar algunos puntos importantes que con anterioridad fueron establecidos, a efecto de reforzar el carácter de la Administración de Servicios Públicos Municipales.

Consecuentemente a ésto, confluyen características y - condiciones propias de las carencias o deficiencias en su pres tación, producto de un conocimiento de la situación económica que guardan los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, los - objetivos que pretenden alcanzar éstos últimos, con base al es quema de planeación estatal y la forma o estrategia a conse- - guirlos.

Cabe destacar que existe un conjunto de disposiciones - jurídicas que dan realce y orientación a las acciones que el - Ayuntamiento deberá emprender para la consecución de tales fines. Subyace además, todo un marco de referencia jurídico-administrativo que delimita los niveles de actuación de cada una de las esferas que conforman a la Administración Pública.

Con base a estos criterios, el Ayuntamiento debe contem- plar la estructura orgánico-funcional idónea que le permita ma yor racionalidad y congruencia en la prestación de servicios, para lo cual, se resaltó de manera general las competencias - que deben cubrir cada uno de los funcionarios que integran el cabildo, así como a la instrumentación de mecanismos de inspe ción y supervisión del buen funcionamiento de los servicios y obras públicas en el papel que realizan las Comisiones de Trabajo del Ayuntamiento.

Asimismo, se estableció una jerarquización de las necesidades detectadas para proceder a través de los servicios públicos conferidos al Municipio, a la realización de un proyecto de Catálogo de Servicios Públicos que contemple en orden de prioridad cada uno de los servicios que habrá de prestar.

En este sentido, dicho proyecto señala la delimitación de competencias que tendrán los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres conforme a la determinación jurídica de los servicios públicos municipales.

Siguiendo esta misma tónica, la definición de los servicios públicos en el artículo 115 de la Constitución Política Federal obedece básicamente a dos criterios, uno, determinado por las condiciones socioeconómicas que observan en general los Municipios en México, y otro, al grado de capacidad política, administrativa, económica y social consagrada en dicho precepto constitucional, con la finalidad de fortalecer la madurez y criterio que el Ayuntamiento deberá tener para dar satisfacción a las necesidades vitales de la población.

Con el propósito de uniformar las directrices y lineamientos referentes a la prestación de servicios, se ha formulado un catálogo de servicios con el propósito de proporcionar mayor identificación en la prestación de los mismos, buscando uniformar las características y condiciones en que son ejecutados, de tal forma que dicho proyecto de catálogo contempla la definición de cada uno de ellos y las acciones más preponderantes que, propositivamente, deben realizarse.

Por lo anteriormente establecido, es recomendable delimitar las actividades organizadas que realiza el Ayuntamiento, vinculándolas a las disposiciones jurídicas vigentes para satisfacer en forma continua las carencias de éstos Municipios. De aquí que estén consideradas de la siguiente manera:

En materia de agua potable, se contempla la entrega de agua potabilizada mediante redes de distribución, incluyendo su obtención a través de fuentes determinadas localizadas que permitan la conexión con zonas domiciliarias. Asimismo, contempla el mejoramiento del servicio, realizando labores de supervisión para su cuidado y mantenimiento.

Hasta este punto, dicho servicio deberá ser prioritario en el Municipio de Ciudad Serdán, ya que a pesar de que exis -

ten las fuentes de obtención, se observan anomalías en su distribución, razón por la cual, deben ajustarse los horarios de servicio en relación al desarrollo de las actividades de esta cabecera municipal.

Por lo que toca al alcantarillado, la acción a realizar consistirá en la regulación de los desechos líquidos sanitarios, industriales y del agua de lluvia para ser conducidos a través de colectores a un canal de desagüe o a depósitos especiales para su tratamiento y reutilización.

Cabe señalar que en Ciudad Serdán este rubro se considera de primera necesidad, en virtud de que se presentan irregularidades técnicas y administrativas, tales como utilización de colectores de pequeña dimensión, tubos de desagüe de corto diámetro sin tomar en cuenta factores topográficos, entre otros.

De aquí surge la necesidad de considerar la magnitud de la demanda, así como la factibilidad de su instalación en base a costos, proporciones técnicas, duración del material empleado, principalmente.

En lo que respecta al alumbrado público, deberá contemplar el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y todo lugar público que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna, así como el mantenimiento del mismo, incluyendo cambio de focos, lámparas y balastras, pintar postes y vigilar su conservación y uso adecuado.

Procede mencionar que tanto Ciudad Serdán como Libres poseen alumbrado público en óptimas condiciones, por lo que sugiere ampliar su mantenimiento a fin de garantizar su funcionamiento.

En lo que corresponde al servicio de limpia, éste consiste en el barrido de calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados y vías de acceso a la localidad, recolecta de basura de las casas, de las instituciones públicas y de los comercios y darle una disposición final de acuerdo a las posibilidades del Municipio sea tratamiento, industrialización o extinción.

En razón de que dicho servicio cuenta con pocas unidades para la recolección de desperdicios, se considera pertinente ampliar su número, a efecto de mejorar su prestación.

En el caso del servicio de pavimentación se contempla el mantenimiento de las calles y banquetas de la localidad mediante el relleno de baches, nivelación, emparejamiento de pavimentos, repavimentación, reempedrados o compactación de calles sin pavimentar.

En virtud de las deficiencias presentadas en el servicio, se considera prioritario para ambos casos, debido a que en Ciudad Serdán se observan irregularidades topográficas ocasionadas por la inadecuada instalación de tubos de drenaje, en tanto que en el Municipio de Libres es deficiente ya que sólo han sido pavimentadas algunas de ellas.

En materia de mercados y centrales de abasto se considera la organización del comercio de la localidad, integrándolo a lugares específicos donde los habitantes acudan a realizar sus operaciones comerciales y los comerciantes dispongan de áreas de ventas y servicios de apoyo como bodegas, sanitarios y administración en general:

Se observa en este aspecto, la necesidad de estos Municipios por contar con un establecimiento destinado para tal fin, con lo cual se eliminaría la fijación de un día específico para la adquisición de productos. Consecuentemente, se estima pertinente canalizar parte de los recursos financieros para efectuar su construcción.

En el caso del servicio de rastreo que pretende otorgar las condiciones adecuadas de lugares y vigilancia sanitaria para el sacrificio del ganado, se deberá incluir el mantenimiento de corrales, áreas de sacrificio, campos de matanza, vigilancia sanitaria y demás requerimientos técnicos que exija su adecuado funcionamiento.

Dicho servicio se presenta como una carencia en los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, por lo que se sugiere contemplar la posibilidad presupuestal para la construcción de un lugar específico, a efecto de garantizar la matanza de animales en forma higiénica y evitar en consecuencia, su clandestinidad.

Por lo que se refiere a panteones, éste deberá hacer mención al servicio de mantenimiento y construcción de fosas, criptas y avenidas en los panteones que son propiedad del Municipio, así como aquellos servicios considerados como complementarios como son los referentes a inhumaciones, exhumaciones y cremación de cadáveres.

A este respecto, los Municipios de estudio poseen el lugar y funcionamiento adecuados para la realización de dicho fin, sugiriéndose solamente considerar su ampliación.

En lo que respecta a parques y jardines, implica su mantenimiento, incluyendo todas sus áreas verdes, baseos, ornatos y fuentes, así como la vigilancia para la conservación de los mismos y de los servicios que en ellos se presten.

Cabe mencionar que en este renglón dichos Municipios conservan en óptimas condiciones los lugares destinados a este propósito.

En el caso de los servicios educativos, se plantea que éstos deberán ser acordes con las disposiciones emitidas por el Gobierno Federal, y constituirse de esta manera, en apoyos por parte del Municipio a la impartición de la educación en sus niveles preescolar y primaria principalmente, asimismo, se deberá complementar el servicio, mediante la construcción de bibliotecas públicas, museos, casas de cultura y ágoras principalmente.

Con la finalidad de mejorar la impartición de los cursos, se estima necesario que los Ayuntamientos de estos Municipios, dirijan parte de sus recursos a la apertura de bibliotecas, al rescate de zonas arqueológicas, entre otras acciones a desarrollar.

Finalmente, en el caso de los servicios médicos asistenciales, mismos que se constituyen por servicios de primer nivel que se proporcionan a través de unidades médicas, dispensarios, clínicas de campo y unidades de emergencia, deberán responder a la serie de disposiciones y operaciones que implementan los dos niveles superiores de gobierno, a efecto de garantizar por medio del Sistema Nacional de Salud la elevación del bienestar general de la población.

En consecuencia, compete a los Gobiernos Federal y Estatal ampliar la cobertura de dichos servicios según el alcance de sus objetivos y la disponibilidad de recursos para realizarla, por que la recomendación se formula en el sentido de buscar el mejor mecanismo de coordinación que permita acercar dichos servicios a la población que los demande.

5. JUNTAS MUNICIPALES DE SERVICIOS PUBLICOS

De conformidad con lo dispuesto en las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que hace referencia a la necesidad de reforzar la capacidad administrativa del Municipio en la atención de ciertos servicios considerados como básicos, el Ayuntamiento como órgano colegiado y deliberante deberá imprimir mayor congruencia a sus actividades, a efecto de garantizar el bienestar de su población.

En este orden de ideas, se observa una marcada tendencia por fortalecer política, económica y administrativamente las acciones que emprende y dan legitimidad al gobierno municipal, sin embargo, es necesario considerar algunos factores que confluyen y obstaculizan la labor del Ayuntamiento.

- Consecuentemente a ésto, existen limitaciones de tipo geográfico, biótico, financiero y presupuestal que impiden el grado o radio de acción del Ayuntamiento para atender ciertas carencias o deficiencias en los servicios otorgados.

Una de las soluciones a la cobertura de los servicios se da a través de la creación de Juntas Locales, las cuales están contempladas como organismos de colaboración y apoyo a la administración del Municipio.

La razón de su origen responde cuando los Ayuntamientos no disponen de la capacidad económica y administrativa suficiente para prestar los servicios a la comunidad que se estimen importantes a proporcionar.

Cabe destacar que las juntas locales orientan su actividad en la atención de cualquiera de estas dos funciones anteriormente mencionadas, sea para la creación de infraestructura básica que se requiera en la prestación del servicio, o bien,

en la propia prestación del mismo.

En lo que respecta a la primera de ellas, la creación de dichas juntas para dotar de infraestructura básica se justifica cuando el Ayuntamiento no cuenta con los recursos económicos suficientes para llevar a cabo la prestación, por lo que es más factible que la participación de los ciudadanos esté dirigida a cubrir el costo de las inversiones que se requieran. Asimismo, es conveniente que las mismas juntas administren y den mantenimiento al servicio.

Cuando se considera la segunda opción, es decir, cuando el Municipio creó la infraestructura, sólo la prestación del servicio se justifica, siempre y cuando la capacidad administrativa del Ayuntamiento esté consolidada y permita conferir a otro órgano o institución la prestación del mismo, como son los casos correspondientes al agua potable, drenaje y limpia, ya que para llevar a cabo su prestación, requiere de la concurrencia entre Ayuntamiento y comunidad, tanto en su etapa de instalación como en las referentes a su conservación y mantenimiento.

Adicionalmente, corresponde a los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres cumplir con las tareas relacionadas con la prestación de los servicios públicos, sin embargo, los Ayuntamientos correspondientes pueden apoyarse en otro órgano para su realización, todo lo cual hace resaltar el papel de estas juntas al facilitar la cobertura de su prestación en base a disponibilidad, tiempo y costo del servicio.

Cabe señalar que estos organismos pueden poseer una estructura muy variada según sean los objetivos que habrán de alcanzar, motivo por el cual, se considera irrevocable el tipo de institución que se conformará considerando el radio de acción que cubrirán en la realización de sus actividades.

Es de importancia mencionar que las recientes modificaciones al precepto precitado, consideran la posibilidad de que se asocien dos o más Municipios para la más eficaz prestación de los servicios.^{12/}, o bien, procurar que la facultad de los

^{12/} Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de Febrero de 1983.- Pág. 7.

Estados para celebrar convenios con los Municipios para que éstos últimos asuman la responsabilidad de brindarlos se lleve a cabo conforme a lo estipulado.

Por lo anteriormente expuesto, se desprenden algunas consideraciones para la integración de las juntas locales en cuanto a los miembros que la deberán conformar.

A este respecto, una podrá ser formada por las autoridades de dos ó más Municipios de un mismo Estado, mismos que delegarían en un órgano de administración la prestación de un servicio el cual se denomina Junta Intermunicipal; otra, integrada por las autoridades de uno ó más Municipios y el Gobierno del Estado, previo convenio, quienes dejarían a cargo de una Junta Local la prestación del servicio, y una última, que se integraría por las autoridades municipales y un grupo de ciudadanos representantes de asociaciones u organismos de la localidad con el fin de proporcionar y atender la administración de los servicios.

Cabe destacar que además existen otros tipos de asociaciones en las que no interviene directamente autoridad alguna, como son los casos de asociaciones de colonos conformadas por miembros de una colonia o localidad con el objeto de participar en la realización de obras y servicios públicos, así como en comités de obra, mismos que se componen por distintos miembros de la comunidad, con la finalidad de gestionar la realización de obras y servicios públicos a través de la recaudación de aportaciones financieras de los habitantes, organizando y ejecutando los trabajos y en algunos casos, administrando el servicio.

En consecuencia, las alternativas mencionadas constituyen el soporte para establecer el tipo de junta más idónea de acuerdo a las características socioeconómicas que observan los Municipios de estudio.

Al respecto, se considera como junta municipal adecuada a instalar en los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, con forme a la similitud de carencias y deficiencias en la prestación de los servicios, a los recursos con que cuentan y a su propia conformación orgánica funcional, aquella que sea de tipo local, en virtud de que existe una amplia participación de la población en ambas cabeceras municipales en la prestación de alternativas de trabajo para dar solución a los problemas.

De aquí que surja la necesidad de considerar los objetivos que deberá perseguir la junta o distintas asociaciones a instalar, pues ésto representa un aspecto importante a considerar para su integración.

Procede señalar que en términos generales, la mayoría de las juntas que existen actualmente tienen a su cargo la ejecución de las obras de infraestructura de los servicios públicos, además de encargarse posteriormente de su administración.

Asimismo, se plantean para su integración tres condiciones necesarias que derivan del tipo de financiamiento; la primera basada fundamentalmente en el financiamiento para la ejecución de la obra, si dicho financiamiento proviene del Estado deberá justificarse su creación y objeto, la segunda referida a la concertación de un acuerdo similar entre dos Municipios, originándose una junta intermunicipal, y una última, cuando se obtiene la cooperación de la ciudadanía para financiar una obra o un servicio, haciéndose necesario integrar dicho organismo.

En complemento a esta condición de financiamiento, existen otra serie de factores que determinan la conformación de la junta a instalar, entre los que destacan los aspectos jurídicos y de reglamentación de las actividades de la misma, sus aspectos administrativos, la realización de labores de vigilancia por parte de las autoridades, así como las sanciones y penas para aquellos miembros de las juntas que actúen con dolo.

Sin embargo, el aspecto fundamental para su definición está determinado por las ventajas y desventajas que puede ocasionar la integración de una junta, por lo que se estima conveniente señalar algunas de ellas, a efecto de considerarlas dentro del marco de los servicios públicos que habrán de realizar los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres.

Por lo que respecta a las primeras, se considera importante su creación para la prestación de servicios públicos, debido a que permite reducir el costo de la administración municipal, sobretodo en lo referente a los costos de administración de las juntas en rubros de servicios personales, servicios generales, materiales y suministros, entre otros. Incluso, éste tipo de organizaciones tiene mayor aceptación de parte de la comunidad, toda vez que para cubrir las contribuciones por servicios que le corresponden, se establece un mecanis-

mo de comunicación más sólido entre autoridades y comunidad, -
permitiendo con ello, facilitar la solución de problemas comu-
nes.

En consecuencia, cabe señalar que por cada servicio -
brindado, radica la posibilidad de ser costado a través de -
los precios y tarifas establecidas para su prestación, lo cual
reduce considerablemente el costo de su mantenimiento garanti-
zando en consecuencia, su prestación.

En lo que corresponde a sus desventajas, éstas pueden -
presentarse cuando existen irregularidades administrativas en
su manejo, propiciando con ello, fuertes erogaciones por con-
cepto de subsidios o transferencias otorgadas por las autorida-
des.

Para garantizar su funcionamiento deberá establecerse -
un sistema de vigilancia permanente que atienda el adecuado -
funcionamiento, en caso de que no sea implantado, los resulta-
dos pueden derivar en deficiencias y dispendios en los recur-
sos empleados para su mantenimiento y conservación.

Asimismo, el costo de su prestación se puede incremen-
tar cuando la gestión del mismo no es la idónea, resultando -
contraproducente realizar fuertes erogaciones por concepto de
servicios personales, suministros, insumos y remodelación, sin
que éstos se reflejen en los precios de mercado, retrasando en
consecuencia, la recuperación de la inversión y la ampliación -
de su cobertura.

De acuerdo a estas consideraciones, se reitera la reco-
mendación de instalar una junta municipal idónea para los Muni-
cipios de Ciudad Serdán y de Libres respectivamente, integrada
por los propios habitantes de la localidad en coordinación con
el Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, esto no da lugar a la decisión
de escoger cualquiera de las otras dos opciones ya señaladas,
en virtud de que presentan problemáticas similares tanto Li-
bres como Ciudad Serdán, y ambas pueden encontrar soluciones -
factibles de emprender, tomando en consideración, factores geo-
gráficos, bióticos y económicos similares.

Como se podrá observar, durante el desarrollo del presente capítulo se han señalado algunas propuestas que están orientadas a racionalizar y uniformar las actividades que emprende el Ayuntamiento para fortalecer su capacidad administrativa en la prestación de los servicios públicos.

La debida implantación de dichas propuestas de mejoramiento administrativo permitirá, de alguna manera, atender y solucionar aquellas irregularidades que presentan en su gestión los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, a fin de dar cumplimiento al objetivo que tienen asignado en la elevación de los niveles de bienestar de la población.

La aplicación de criterios tendientes a mejorar la actividad municipal dependerá de los objetivos que internamente formulen los Ayuntamientos respectivos, la forma de conseguirlos, la instalación de sus propios mecanismos de coordinación, la estricta observancia a las disposiciones jurídicas, para que de esta manera, se garantice el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento en la concreción de sus propósitos.

Derivado de lo anterior, los proyectos anteriormente descritos son producto de las deficiencias e irregularidades administrativas detectadas en los Municipios de estudio. Los argumentos expuestos se relacionan estrechamente con la consigna de satisfacer las demandas que les formula la población, a través de la incorporación de adecuaciones jurídicas, administrativas, y operativas, así como de la identificación de necesidades, las alternativas de solución y los participantes responsables de su ejecución.

Finalmente, procede mencionar que en la medida en que los Ayuntamientos tengan presente la prestación óptima de los servicios, se coadyuvará no sólo a la elevación de los niveles de bienestar general, y al fortalecimiento de las facultades de decisión y de ejecución que tienen los órganos colegiados para llevar por el correcto camino la administración del Municipio, sino también a fortalecer y consolidar la imagen de la institución municipal como célula básica y soporte del sistema federal.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como se ha podido observar durante el desarrollo del presente trabajo, el propósito esencial que persigue el Municipio como institución política, forma de organización y nivel de gobierno que legitima y legaliza la existencia del Estado Mexicano, es lograr una mayor cercanía en la atención de las demandas que le formula la población, para lo cual debe armonizar y conjugar los recursos que posee, a efecto de garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales.

En este sentido, el papel que seguirá el Municipio es consecuencia de la liberación de facultades y recursos por parte del poder central para consolidar el desarrollo de las actividades productivas y uniformar los criterios de operación del órgano ejecutivo de esta instancia de gobierno.

Ante tal panorámica, la noción de fortalecer la figura municipal, está dirigida a sentar las bases de organización y funcionamiento del Ayuntamiento, como órgano tangible de la administración municipal, y contemplar las distintas características socioeconómicas y de servicios de los Municipios, a fin de dar congruentemente solución a las peticiones que realiza su comunidad.

Al respecto, procede señalar que el artículo 115 constitucional, que hace referencia a la actuación del Ayuntamiento en la atención y administración de los servicios públicos, se relaciona estrechamente con uno de los propósitos fundamentales del presente régimen orientado al Fortalecimiento Municipal, con el objeto de elevar los niveles de bienestar general, y concretar los objetivos y metas que se ha propuesto conseguir a través de la planeación estatal y nacional.

Derivado de lo anterior, el Municipio como institución político-administrativa, debe observar las directrices y criterios emitidos en la materia, para que de esta forma, se propicie uniformidad en el desempeño de las acciones del Ayuntamiento.

Al efecto, se establece una relación del Municipio con los otros dos niveles de gobierno, primero, mediante el respeto y observancia a lo que constitucionalmente está estipulado

en la Constitución Federal de acuerdo a la esfera de competencia que cada uno tendrá que cubrir, y segundo, a través de la formulación de convenios destinados a asegurar la canalización de recursos financieros para la promoción y desarrollo de actividades productivas que procuren la elevación de los niveles generales de empleo y bienestar de la población.

Cabe destacar que para llevar a cabo dichos propósitos, los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres deben ajustarse a los recursos y potencialidades con que cuentan, a efecto de procurar el mayor crecimiento económico, para lo cual debe tener conocimiento de las carencias e irregularidades que manifiestan las actividades económicas y la prestación de servicios, las alternativas para su solución y la identificación y priorización de los problemas a resolver.

Para dar cumplimiento a lo precitado, se plantea como una de las soluciones factibles de realizarse en el corto plazo, el modificar o adecuar la Ley Orgánica Municipal conforme a la realidad que están viviendo los Municipios de Ciudad Serdán y Libres, sobretodo, en lo referente a las nuevas facultades y atribuciones conferidas a este nivel de gobierno y consagradas en la Constitución Federal.

Consecuentemente, se requiere reforzar jurídicamente, el papel de las Comisiones de Trabajo, mismas que no solo deben dedicarse a la detección de errores administrativos, sino también constituirse en una forma de seguimiento y evaluación que formule cursos de acción y alternativas de solución, a fin de dar continuidad a las decisiones y operaciones que efectúe el Ayuntamiento.

En forma paralela, resulta imprescindible considerar el mejoramiento en los niveles de conocimiento profesional de los miembros de los Ayuntamientos respectivos, para que, de esta forma, estén en posibilidades de distinguir y desarrollar sus funciones conforme a lo expresado en la Ley Orgánica Municipal vigente para el Estado de Puebla.

Asimismo, y con el propósito de hacer congruentes la operación y funcionamiento de los servicios públicos, se formula una propuesta en el sentido de establecer una estructura administrativa idónea a los requerimientos y características que circunscriben a los Municipios de tipo rural, como lo son Ciudad Serdán y Libres, los cuales presentan condiciones afines -

tanto en las actividades productivas que generan, como la prestación de los servicios e instalación de obras públicas que proporcionan.

Procede mencionar, que en este nivel de gobierno es necesario tener presente el marco jurídico que rige y controla las operaciones que realiza el órgano colegiado, conforme a su esfera de atribuciones, al conocimiento e identificación de cada una de las funciones que deberán cumplir sus funcionarios, y al conocimiento más preciso de la prestación de los servicios tanto en su cobertura como en su disfuncionalidad.

Como resultado de lo anterior, la estructura orgánica del Ayuntamiento para los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres tendrá que contemplar las funciones más sustantivas que un Ayuntamiento de tipo rural debe poner en marcha, incorporando a aquellas referentes a la planeación, programación, presupuestación y gasto, las correspondientes a la organización, dirección y evaluación del comportamiento de los servicios, conforme a la cobertura que realiza, considerando en orden de prioridad la eficiencia en su prestación de acuerdo a los recursos económicos y humanos que posee, a efecto de concretar oportunamente las necesidades que se presenten.

Asimismo, resulta de gran importancia para orientar la prestación de los servicios públicos en los Municipios de estudio, la formulación de reglamentos administrativos que permitan establecer los procedimientos y recursos de operación más adecuados al funcionamiento y alcance de los servicios, con la finalidad de apoyar la actividad de dichos Municipios, tanto en la definición de responsabilidades administrativas en el ejercicio de sus funciones, como en la expedición de bases para dicha administración de servicios.

Por otra parte, y en virtud de las irregularidades manifestadas en el desarrollo de las operaciones del Ayuntamiento que conllevan a la procuración de los intereses comunes, se considera pertinente formular un catálogo de los servicios públicos que deberá atender, estableciendo el tipo de prioridad, los aspectos esenciales que lo conforman, así como el período de seguimiento y evaluación en el avance del servicio y el mejoramiento del mismo. La implementación de este proyecto permitirá calificar y distinguir la atención proporcionada al funcionamiento de los servicios públicos, facilitando con ésto, la detección oportuna de desviaciones y disfuncionalidades, y el planteamiento de alternativas para corregir su ejecución.

Procede mencionar que como parte de la filosofía de la Planeación Democrática propugnada por el actual Gobierno Federal, en el sentido de incorporar a dicho proceso las opiniones, críticas y alternativas de acción de la ciudadanía, existe la posibilidad de que los Ayuntamientos de Ciudad Serdán y de Libres diseñen algunos mecanismos de coparticipación en la prestación de los servicios públicos, entre los que se cuenta de manera propositiva, la instalación de Juntas Locales conformadas por habitantes y ciudadanos de estos Municipios quienes como nocedores de la problemática y situación socioeconómica que pre valece en ellos, en un momento determinado, pueden aportar soluciones factibles a los problemas comunitarios.

La característica esencial de este tipo de grupos se da a través de la forma de trabajo espontánea y rica en esfuerzos, toda vez que las contribuciones a realizar por estos grupos - principalmente se hacen mediante aportaciones económicas, de ma terial de construcción, de tiempo laborable y de dedicación, - razón por la cual, resulta conveniente fomentar la organiza - ción de este tipo de comités en la medida en que el Ayuntamiento se puede valer de ellos para complementar la administración y prestación de los servicios públicos que le compete atender.

Finalmente, procede mencionar la necesidad de reforzar la actuación del órgano ejecutivo del Municipio en la cris talización de las necesidades sociales, tomando en consideración - que de su precisa operación y esclarecimiento de funciones, de - penden el desempeño adecuado de los servicios públicos, para - lo cual dicha estructura administrativa deberá tener presente las características socioeconómicas y administrativas que circ unscriben a los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres, a - fin de garantizar el buen desempeño de sus actividades.

En la medida en que se acepten y apliquen las disposi - ciones jurídico administrativas y los mecanismos de participa - ción para mejorar el funcionamiento y alcance de los servicios públicos municipales, se estará en posibilidades de uniformar su prestación, propiciando en consecuencia, elevar no solamente los niveles de bienestar general, sino también fortalecer el crecimiento económico de los Municipios de Ciudad Serdán y de Libres y de la región a que pertenecen.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Calzada Padrón, Feliciano.- Municipio Libre.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1983.
- Castorena, Jesús J.- El Problema Municipal Mexicano.- Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.- 1982.
- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- 1981.
- Jiménez Castro, Wilburg.- Introducción a la Teoría Administrativa.- Fondo de Cultura Económica.- 1975.
- Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge.- Los Municipios de México.- Instituto de Investigaciones Sociales.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1978.
- Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción al Estudio de la Administración Pública de México.- Instituto Nacional de Administración Pública.- 1984.
- Ramos G., Sergio.- Urbanización y Servicios Públicos de México.- Instituto de Investigaciones Sociales.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1972.
- Sayeg Helú, Jorge.- Introducción a la Historia Constitucional de México.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1978.
- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- 1982
- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa.- 1980.

- Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pre
sidencia de la República.- Manual de Administración Mu
nicipal.- 1981.
- Congreso del Estado de Puebla.- Constitución Política
del Estado de Puebla.- 1983.
- Congreso del Estado de Puebla.- Ley Orgánica Municipal
del Estado de Puebla.- 1982.
- Gobierno del Estado de Chiapas.- Manual de Planeación
Municipal 1982-1988.- 1983.
- Gobierno del Estado de Puebla.- Plan de Desarrollo Es-
tatal 1983-1988.- 1983.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
Partido Revolucionario Institucional.- Reunión para la
Planeación.- Modernización de la Administración Públi-
ca.- 1982.
- Instituto Nacional de Administración Pública.- Gaceta
Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal
Vols. 1, 3, 4, 8 y 9.- 1981 - 1983.
- Poder Ejecutivo Federal.- Convenio Unico de Desarrollo.
Diario Oficial de la Federación.- 19 de Junio de 1984.
- Poder Ejecutivo Federal.- Decreto por el que se refor-
ma y adiciona el artículo 115 constitucional de la -
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3 de Febrero de 1983.
- Ponencia: Administración de Servicios Públicos.- Curso
de Capacitación a Presidentes Municipales del Estado -
de Puebla.- Febrero 1984.
- Ponencia: Ley Orgánica Municipal.- Foro de Consulta po
pular sobre Reforma Municipal.- Octubre 1984.

- Revista Planeación Democrática.- Año 3 No. 23 Febrero - de 1985.
- Revista Semestre Municipal.- Enero-Junio 1982.