

25  
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

"ANATOMIA ORGANIZACIONAL  
DEL MUNICIPIO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
SERGIO MANUEL VARGAS LAGUNES

ASESOR DE TESIS: ING. IGNACIO M. LIZARRAGA GAUDRY



ACATLAN, EDO. DE MEX.



1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ASI ESTA LA ORIGINAL.



## **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

	Page.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I	
ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.....	5
1.1 HISTORIA DEL MUNICIPIO.....	6
1.2 REGULACION JURIDICA MUNICIPAL.....	15
CAPITULO II	
ANATOMIA ORGANIZACIONAL.....	29
2.1 ORGANIZACION MUNICIPAL EN GENERAL.....	33
2.2 ORGANIZACION MUNICIPAL EN VERACRUZ.....	45
MAPA DE LA REGIONALIZACION DE VERACRUZ.....	51-A
2.3 TIPOLOGIA MUNICIPAL.....	52
MAPA DE LOS 41 MUNICIPIOS VISITADOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ.....	55-A
TABLAS:	
DE CATEGORIA ECONOMICA.....	63-A
DE CATEGORIA SOCIAL.....	63-B
DE TIPOLOGIA MUNICIPAL.....	63-C

DE REPRESENTACION DE LOS 41 MUNICIPIOS ESTUDIADOS EN LA TIPOLOGIA MUNICIPAL.....	63-D
---	------

CAPITULO III

PLANEACION MUNICIPAL.....	65
3.1 PLANEACION MUNICIPAL.....	66
3.2 PROBLEMATICA MUNICIPAL.....	77
3.3 ALTERNATIVAS PARA LA EJECUTORIEDAD DEL MUNICIPIO.....	85
CONCLUSIONES.....	97
GLÓSARIO.....	105
ANEXO "A" ENTREVISTA.....	115
ANEXO "B" CONVENIO UNICO DE DESARROLLO ESTADO DE VERACRUZ. 1991.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	139

Es necesario hacer una nota aclaratoria al respecto del título que presenta este trabajo, al inicio de la investigación se considero acertado titularlo como una "Anatomía Organizacional del Municipio", sin embargo, a lo largo del desarrollo del trabajo y por ser está una de las partes medulares del mismo, se ha considerado que seria más adecuado el de "Tipología Municipal", pero dado que el tramite del cambio representaba un retraso de más tiempo en el proceso de titulación se opto por dejarlo como se registro originalmente.

## I N T R O D U C C I O N

Vivir en un estado federal, implica la convivencia de tres niveles de gobierno: La federacion, los estados y los municipios. Estos últimos dan origen al federalismo, como lo establece la Constitucion Federal en su artículo 115; de ahí, que surja nuestro interés por estudiar la célula básica de éste: El Municipio "Libre".

Así como el estado federal y las entidades federativas poseen un sistema jurídico en el que fundan su existencia y regulan tanto la estructura orgánica de sus gobiernos, como la convivencia social en el ámbito de sus respectivas competencias; también el municipio requiere un orden normativo.

Podemos precisar que el orden normativo municipal previene la creación, organización y funcionamiento de esta entidad político-jurídica, dichos ordenamientos pueden ser reglamentados por el gobierno municipal en el ámbito de competencia que le demarcan las leyes, complementándose con el bando municipal de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De acuerdo con lo anterior la normatividad es de carácter general y otorga condiciones de igualdad a todos los municipios, sin embargo, existen graves problemas de índole ya sean económicos, políticos, sociales geográficos y hasta de orden cultural, lo cuál

propicia que la administración pública implemente medidas que procuren resolver la problemática municipal.

Así, la administración pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del estado, lo que la coloca como un factor de desarrollo, y es precisamente la administración pública la que debe gestar y gestionar los cambios políticos, sociales, económicos y culturales para el bienestar colectivo.

En resumen, la administración pública es la fase del gobierno que consta de la organización cooperativa de personas, mediante la planificación organización y dirección de su conducta, para la realización del sistema político. .

Los factores que se consideraron para entender la problemática municipal y enfrentarla con una TIPOLOGIA MUNICIPAL, con base en un caso concreto, parten de la necesidad de reunir bajo un territorio estatal una serie de gamas culturales, geográficas, políticas, sociales y económicas; de ahí que la dimensión, el medio ambiente natural, el modo de vida, las costumbres, necesidades y carencias, se manejen como factores imprescindibles de estudio.

Por lo anterior, se decidió tomar como punto de referencia al estado de Veracruz, ya que además de reunir las condiciones requeridas, mencionadas anteriormente, soy originario del mismo, y me siento en la motivación de escudriñar de una manera más profunda sus

características; teniendo así la oportunidad de ofrecerle a mi estado un trabajo útil y profesional de Tipología Municipal.

Se considera a la tipología municipal como un elemento de estudio y análisis del municipio que sirve para entender cabalmente la problemática de éste, no es el único ni el más viable pero al menos es el que nos aporta mayor número de elementos para enfrentar la problemática del municipio.

Antes de realizar la visita al estado de Veracruz para la realización de nuestro estudio, se procedió a determinar de entre los 207 municipios que conforman el estado, una muestra que fuera representativa.

El primer paso de selección, fue a agrupar a los municipios de acuerdo a sus características económicas, de las cuales obtuvimos información tanto por datos empíricos como por datos estadísticos de la secretaria de gobernación, a través de su centro nacional de estudios municipales.

Los Municipios se manejan en cuatro grandes grupos:

- A> Marginados
- B> Rurales
- C> Urbanos
- D> Metropolitanos

Y se tomo de cada uno de ellos un número propicio y representativo para el estudio. Quedando así, seis (6) municipios metropolitanos, diez (10) urbanos, quince (15) rurales y diez (10) marginados. En la selección de dichos municipios también se considero el tamaño.

El presente trabajo para su estudio se divide en tres partes:

- I. LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.
- II. ANATOMIA ORGANIZACIONAL.
- III. PLANEACION MUNICIPAL.

En el Capítulo I, hacemos una breve reseña historica de lo que ha sido el municipio en las distintas culturas (Egipcios, Griegos, Romanos, etc.) así como su desenvolvimiento en nuestra propia historia, a partir de la fundación del primer ayuntamiento de América en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519. La segunda parte del primer capítulo es utilizado para enlistar las principales leyes federales y estatales que dan existencia y normatividad al municipio, así como la capacidad reglamentaria y los principales reglamentos que deben elaborar o que pueden elaborar los ayuntamientos para su regulación interna.

Para el Capítulo IV decidimos abordarlo en tres apartados: La Organización Municipal en General, donde se establecen, las que a nuestro criterio y experiencia consideramos, principales funciones y atribuciones del ayuntamiento, así como de los miembros que lo

constituyen e igualmente de los cuerpos administrativos que colaboran con los mismos (secretario, tesorero, oficial mayor, etc.). La segunda de estas tres partes contiene los resultados de la investigación de campo realizada a 41 municipios de los 207 que conforman el estado de Veracruz. A partir de las diferencias encontradas y plasmadas anteriormente se considera pertinente plantear una Tipología Municipal la cuál se presenta en forma de una matriz, donde se incluyen las condiciones sociales y económicas más sobresalientes del municipio.

La Planeación Municipal forma el tercer capítulo al cuál se divide igualmente en tres apartados: En una primera parte se analiza la importancia, los mecanismos y algunas acciones emprendidas por el municipio en relación con la planeación municipal. La problemática municipal conforma la segunda de estas tres partes; en donde se establece los principales problemas, necesidades y carencias a las que se enfrentan en casi su mayoría los municipios mexicanos.

Por último se plantea lo que consideramos podrían ser las Alternativas para la Ejecutoriedad del Municipio; donde juega un papel importante la matriz tipológica que resultó del estudio de campo.

Las conclusiones generales son el colón que nos sirven para ser donde se expongan todos los resultados obtenidos, y las consideraciones finales sobre el municipio y su problemática.

México, D.F. octubre de 1991.

## CAPITULO I

### ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

*" Para predecir lo que ha de suceder, antes hay que observar lo que ha ocurrido anteriormente."*

*NICOLAS MAQUIAVELO*

No es tarea fácil definir la administración pública en circunstancias que puedan enfocarse y conciliarse sus distintos elementos constitutivos y condicionantes, ante la diversidad de criterios doctrinales y legislativos externados.

En su concepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes.

El término administración es polivalente; designa en realidad varias cosas:

- @ Una actividad humana.
- @ Una disciplina científica.
- @ Una técnica o conjunto de técnicas
- @ Un arte

Cuando se habla de administración pública, aumenta la polivalencia de este concepto. Además de emplearse para designar una actividad, la actividad del estado, o la ciencia que la estudia, o la técnica o conjunto de técnicas que utiliza; a menudo se usa el término administración pública para referirse al organismo que agrupa a todos los órganos a quienes se ha encomendado la actividad o función de manejar los asuntos públicos.

#### \* 1.1 HISTORIA DEL MUNICIPIO \*

La compleja trama de características que define a nuestro país, se refleja en una gran diversidad de regiones donde muchas veces de municipio a municipio se presentan condiciones diferentes de vida, en cuanto a rasgos culturales y composición social. De esto que se haga indispensable conocer el antecedente histórico que explique la organización municipal.

Existen dos hipótesis fundamentales acerca del origen del municipio: la primera es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio se deriva del derecho natural, es decir, de la necesidades del grupo humano; la segunda la positivista, según la cual el municipio es producto de la ley y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo.<sup>1</sup>

La palabra municipio derivada del latín *municipium*, *munus* que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar.<sup>2</sup>

En general podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Pero de manera más específica, por la raíz latina de *munus* se relaciona con las obras públicas y militares como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones y edificios. De ahí, que de acuerdo con este concepto en los orígenes del municipio asumir el cargo de municipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

El municipio, como tal tiene sus orígenes en el demos griego, estos demos eran una especie de barrios con gobierno propio, en los que los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos y cuyo dirigente era el demarca, elegido por el pueblo.<sup>3</sup>

Posteriormente con la expansión del imperio romano, el municipio en este periodo se caracterizó por contar con cuerpos "edilicios" que mejoraron la organización municipal, ya que al otorgar

al "edil" responsabilidades para gobernar la ciudad, también tenía el poder para juzgar administrativamente las acciones de su jurisdicción.

Con la creación de los ediles surge el "aedilitium", dando origen al derecho municipal romano, desde entonces arranca el derecho municipal, el cual es tan antiguo como el derecho civil.

El municipio romano estaba formado por un territorio, una asamblea general formada por todo el pueblo y un cuerpo deliberante llamado curia.

Los funcionarios romanos municipales eran los siguientes:

1. Los "duumvros", como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.
2. Los "ediles", contaban con funciones de policía en general para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres.
3. El "curator", funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
4. El "defensor civitatis", con funciones de supervisión de las inversiones de las rentas y defensor de los contribuyentes.

Este municipio es trasladado a España donde se funden tres corrientes fundamentales sobre el derecho municipal: el derecho romano, el derecho visigótico que implanto el concilium, del cual se deriva la palabra consejo municipal y el derecho árabe.

Los autores Romeo Flores Caballero, Moisés Ochoa Campos y Jacinto Faya Viesca, entre otros, tienen razón cuando ubican los orígenes del municipio en las corrientes derivadas del derecho romano, del derecho visigótico y del derecho árabe.

El derecho árabe ha tenido una notable influencia en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que usamos son árabes, por ejemplo, el nombre de alcalde, que viene de *alcalidí*, palabra árabe, usado en León por primera vez en el siglo XI y que quiere decir jefe."

La figura municipal, bajo el régimen comunal español cobra gran fuerza y esplendor. Sin embargo, este esplendor se desmoronó en 1521, el 21 de abril en la llamada batalla de Villalar, cuando se enfrentó el absolutismo de Carlos V contra los comuneros de Castilla. Esta fecha es muy importante, ya que en el momento en que se llevaba a cabo la batalla de Villalar, en México se realizaba la conquista de la "Nueva España".

Y es así que el régimen municipal que se transplantó de España a lo que ahora conocemos como México, en 1521, ya no fue el

régimen municipal brillante de las comunas españolas; fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciado por los Reyes Católicos.

Estando ya en México debemos recordar la creación del primer ayuntamiento de América, este fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, que siguiendo los postulados del maestro Moises Ochoa Campos este primer municipio fundado previo a la batalla de Villalzar, tenía los matices propios de las comunas españolas, con un amplio despliegue de facultades y atribuciones, lo que hizo posible que Cortés se desligara de sus jefes inmediatos en Cuba, para quedar él como jefe militar, supeditado sólo al Rey.

Podemos afirmar entonces que el municipio mexicano nace con un doble propósito, por un lado el de legalizar la dicería de Hernán Cortés frente al gobernador de Cuba y por otro lado sancionar los esfuerzos de exploración, conquista y colonización que se realizarían en favor de la monarquía española.

Muy lejos estaba entonces de ser la base de la organización política y administrativa que pretende ser en nuestros días. Y muy lejos también, de ser la célula democrática de la vida política de México.

En México desde el calpulli hasta el municipio constitucional, la historia revela en su organización social un tenaz centralismo que no hemos podido superar; independientemente de las apariencias democráticas que suelen interpretarse por los pillis, el

calpullec, el tecuhtli, los tequitlatos, etc. del calpulli, así como por los alcaldes, procuradores escribanos, alguaciles y demas funcionarios del municipio, todos responden a los dictados de una autoridad "que decidía la solución a los problemas fundamentales de orden comunal". Como lo señala Flores Caballero en el caso del calpulli, como en el caso del municipio "los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente".\*

El régimen municipal en la colonia sufría altas y bajas, siendo el reflejo de un proceso desordenado de extrema centralización y control político.

Los Reyes de España reclamaban mayores fondos económicos y establecieron la regiduría perpetua, o sea que los regidores ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padres a hijos. Eso, aparentemente inofensivo, perjudicó irreversiblemente el régimen español. Ya que el español rico compraba su regiduría, este cuando moría la heredaba y el que la heredaba ya era criollo, siendo hijo del español pero nacido en México.

Y fue el criollismo a través de un ayuntamiento el que en 1808 por medio del licenciado Verdad, pidió la autonomía de la Colonia. El criollismo iba a ser una bomba de tiempo para la monarquía española, la cual se dió con el régimen municipal que la misma monarquía entregó en manos de los criollos.

El municipio bajo esta premisa, resulta tener un carácter de mezcla, híbrido, mestizo, o si se quiere así llamarlo, ecléctico; con los matices que en la práctica le ha dado la experiencia política y administrativa de los servidores públicos del país.

El municipio en el siglo XIX mantiene características similares a las de la época colonial y aunque en ocasiones se señala que los jefes políticos fueran popularmente electos, la figura de estos, estaba por encima de cualquier mandato. En este siglo impera la institución del jefe político; el cual es un jefe de distrito, y a la vez es jefe de todos los ayuntamientos de su distrito, de él depende la administración de los municipios y todo se hace por su voluntad.

Un hecho fundamental: el régimen constitucional mexicano, a partir de la independencia, olvidó e ignoró al municipio por razones al parecer de "técnica legislativa". Se pensaba en el constitucionalismo clásico de aquella época, del siglo XIX, que la federación no debía interferir la autonomía de los estados en sus regímenes interiores en donde se encuentra el régimen municipal.<sup>7</sup>

Por lo tanto, se afirmó que la Constitución general no podía legislar en materia municipal, y así sucedió que en las constituciones de 1824 y 1857, no se abordó el problema municipal.

En rigor, desde 1519 y a pesar de los esfuerzos por hacer congruente la teoría con la práctica, en la Colonia y en el siglo XIX

el municipio sólo cumplió funciones administrativas y no fue capaz de consolidar su independencia como institución política. El municipio fue víctima de la tendencia centralizadora y ajeno a las tendencias federalistas de gobierno.

Para fines del siglo XIX y principios del XX, durante el porfiriato, se da la época más triste del municipio mexicano, es Porfirio Díaz quién, en 1903, suprime el ayuntamiento de la Ciudad de México, le quita sus rentas, lo centraliza y además fortifica como no se había visto el régimen de las jefaturas políticas de prefectos.

De ahí que no sea extraño, que quienes querían romper con la dictadura, y establecer un modo democrático de participación, hayan tomado como una de sus principales banderas, el buscar la autonomía del municipio y la supresión de las prefecturas y jefaturas políticas que eran instrumentos claves en la dictadura.

Con su esfuerzo intentaban romper la práctica de la toma de decisiones del centro hacia la periferia y, para ello, se requería conceder la importancia que reclamaba el municipio como la célula política más importante del país.

Sus planteamientos quedaron plasmados en el artículo 115 de la Constitución de 1917, al que se le han venido realizando diversas modificaciones para adecuarlo al devenir histórico.

Entre 1922 y 1924, se aprobo que no deberían tener menos de 5,000 habitantes; que sus directivos debían elegirse en elección directa y con voto secreto y además que deberían obtener una mayor participación de ingresos propios de los municipios."

En 1933 se decidió disminuir o eliminar la participación del estado en la elección de los funcionarios del municipio y en 1936, los miembros elegidos para el ayuntamiento deberían tener fuero. Otras más se aprobaron en 1959, 1964, 1970 y 1981."

Muchos han sido los esfuerzos por modernizar y actualizar a los municipios. Prácticamente no hay administración que no haya ofrecido solución a sus problemas estructurales comprendidos entre ellos los aspectos políticos, económicos, jurídicos y administrativos

Sin embargo, de 1917 a 1985 el municipio no ha logrado hacer congruente la teoría con la práctica y en ocasiones mantiene la misma estructura que sus antecesores del siglo XIX. Tampoco ha logrado consolidar las dos condiciones básicas de su existencia: la libertad política y la suficiencia económica, esto a pesar de las constantes reformas.

Poco se puede agregar a lo que algunos estudiosos como Gustavo Martínez Cabañas, José Chanes Nieto, Raúl Olmedo, Jacinto Faya Viesca, Cíphiano Flores Cruz y Francisco Ruiz Massieu, entre otros, han señalado como limitaciones de la reforma municipal. Baste

decir que ésta constituye la estructura por donde habrá de transitar la vida municipal en los próximos años.

De esto podemos confirmar que los avances han sido más teóricos que prácticos y que sobre los mejores esfuerzos prevalecerá la inercia de añejas costumbres que en nuestra vida administrativa y política continuará siendo colonial y republicana.

#### \* 1.2 REGULACION JURIDICA MUNICIPAL \*

El conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la actividad política y administrativa de la vida municipal, está integrado en una estructura piramidal que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta estructura legislativa se puede expresar gráficamente de la siguiente manera.



De la misma forma, toda disposición administrativa o reglamentaria que apruebe y expida el ayuntamiento debe tener una base jurídica establecida en algunas de las leyes mencionadas.

#### • LEGISLACION A NIVEL FEDERAL

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que forman parte del fundamento jurídico que regula la vida municipal, son los siguientes:

- \* Los artículos del 1º al 29 contienen las garantías de las cuales gozará todo individuo dentro de los estados unidos mexicanos.
- \* Los artículos del 30 al 38 se refieren a la nacionalidad y ciudadanía de los mexicanos, así como a los extranjeros
- \* Los artículos 103 y 107 se refieren al juicio de amparo.
- \* Los artículos 108 al 114 se refieren a las responsabilidades de los servidores públicos.
- \* El artículo 123 se refiere al trabajo y a la previsión social.

\* El artículo 133 señala que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con la aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la unión.

Ahora bien, los artículos constitucionales que en forma expresa otorgan facultades u obligaciones al municipio son:

- \* Artículo 3º, relativo a la impartición de la educación en el país.
- \* Artículo 21, relativo a los términos mediante los cuales la autoridad administrativa puede aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos de policía.
- \* Artículo 31, relativo a las obligaciones de los mexicanos
- \* Artículo 117, fracción VIII. párrafo 1º, relativo a la regulación de la forma en cómo puede el municipio contraer obligaciones o empréstitos.
- \* Artículo 128, relativo a la obligación de que todo funcionario público rendirá la protesta de guardar y hacer cumplir la Constitución y sus leyes secundarias.

- \* Artículo 130, relativo a que el municipio debe actuar como auxiliar de la federación en materia de cultos religiosos.

Resulta indudable que el artículo 115 constitucional reformado y adicionado por iniciativa del ejecutivo del gobierno federal mediante el decreto, del 2 de febrero de 1983, expedido por la comisión permanente del congreso de la unión, es el precepto básico de la vida del municipio mexicano.

Aquí sólo nos reduciremos a enumerar los principales aspectos a que hace referencia dicho artículo como son:

-La administración de cada municipio se llevará por un ayuntamiento.

-Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

-Los ayuntamientos podrán expedir "el bando de policía y buen gobierno" y los reglamentos, circulares, etc.

-Enumera la asignación de los servicios públicos que tendrán a su cargo como: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, panteones, rastro, seguridad pública y tránsito, etc

-Los municipios administrarán libremente tanto su hacienda, como los conceptos por los que se hará de recursos.

En este apartado de la legislación a nivel federal sobre el municipio faltaria mencionar las principales leyes que tienen ingerencia con respecto a él, y que son:

- \* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- \* Ley General de Educación.
- \* Ley General de Salud.
- \* Ley de Información Estadística y Geográfica.
- \* Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental.
- \* Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- \* Ley Forestal.
- \* Ley de Planeación.
- \* Ley Federal de la Reforma Agraria.
- \* Código Federal Electoral.
- \* Ley General de Población.
- \* Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- \* Ley de Ingresos de la Federación.
- \* Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- \* Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público
- \* Código Fiscal de la Federación.

- \* Ley General de Asentamientos Humanos.
- \* Ley General de Deuda Pública.
- \* Ley Federal de Turismo.
- \* Ley de Obra Pública.
- \* Ley Federal de Aguas.

Conviene reiterar que por el mismo carácter federal de las leyes, instituyen normas y procedimientos que deben ser observados, respetados y cumplidos en todo el territorio nacional por todos y cada uno de los habitantes de la república; por ello los artículos constitucionales y las leyes federales, con referencia al municipio son más restrictivas que otorgantes de facultades, su carácter general las hace que engloban todas las atribuciones a la federación y todas las obligaciones a los municipios.

En las leyes federales mexicanas con referencia al municipio, éste sólo juega un papel de auxiliar, como es el caso de las leyes de salud, reforma agraria, información estadística y geográfica, equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente; moderador o colaborador en el caso de las leyes de vivienda, educación, asentamientos humanos, etc.; y de obligaciones y responsabilidades en las leyes de ingresos de la federación, obra pública y código federal electorales en las cuales podría adquirir un cierto grado de autonomía.

Sin embargo, las leyes están hechas para que funciones así; como medio de control y amarre de la autonomía municipal, más que el proponer soluciones y canales alternativos de libertad municipal.

## EN LEGISLACION A NIVEL ESTATAL.

Como lo establece el artículo 40 de la Constitución General de la República "... es voluntad del pueblo de México constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

A partir de estos principios fundamentales, cada estado define su régimen interior mediante la aplicación, dentro de su territorio, de su propia constitución política, en la cual de acuerdo a sus características y condiciones territoriales, políticas, sociales, económicas y culturales da los planteamientos y normas fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos municipales en la entidad.

Lo anterior significa que cada estado teniendo como marco de referencia las normas establecidas en la constitución federal, y en su constitución local, imprime modalidades, solóde forma, para su ejercicio y aplicación, amplía sus conceptualizaciones, sus alcances y adiciona conceptos que resultan necesarios para el gobierno y el desarrollo integral de la entidad.

De igual forma en que se derivan leyes secundarias o requ-ladoras de la constitución general, en las constituciones locales se

da el mismo fenómeno. Así, de las principales leyes existentes en los estados y que de algún modo intervienen dándole marco legal al municipio encontramos las siguientes.

- \* Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- \* Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal.
- \* Ley Orgánica del Poder Judicial Estatal.
- \* Ley Orgánica Municipal.
- \* Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- \* Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- \* Código Electoral.
- \* Ley de Hacienda del Estado y Municipios.
- \* Ley de Ingresos Municipal.
- \* Ley del Catastro del Estado y Municipios.
- \* Ley del Patrimonio Estatal y Municipal.
- \* Ley Estatal de Planeación.
- \* Ley de Desarrollo Urbano Estatal.
- \* Ley Estatal de Vivienda.
- \* Ley Estatal de Obra Pública.
- \* Ley Estatal de Educación.
- \* Ley Estatal de Salud.
- \* Ley Estatal de Comercio.

Como en el caso de la legislación federal, las constituciones y leyes estatales restringen las pocas, casi nulas atribuciones

que se le otorgan al municipio para el desempeño de sus funciones; sobre todo el aspecto fiscal-financiero es uno de los más controlados por las leyes federales y luego por la normatividad y cuerpos legislativos estatales.

Se elaboran más y mejores leyes, para poder controlar más y mejor al municipio.

### eee REGLAMENTACION MUNICIPAL

Por mandato Constitucional (art. 115 -federal-), los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar los reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

En general, se acepta que el reglamento municipal señala el procedimiento para que el municipio asuma sus atribuciones de manera ordenada para lograr que la reglamentación produzca legalidad en el ámbito municipal.

Los reglamentos municipales no necesariamente pormenorizan o detallan una ley, puesto que son reglamentos aparentemente autónomos que surgen de la facultad expresa de la Constitución y que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las costumbres, características socio-económicas, culturales e históricas de cada municipio.

Los ayuntamientos sólo tienen potestad reglamentaria; la facultad legislativa es única y exclusivamente del Congreso de la Unión o del Congreso Local, más sin embargo se catalogan a los niveles federal, estatal y municipal como de un mismo nivel jerárquico entonces Por que los ayuntamientos no tienen un congreso para poder legislar sobre su municipio?...

La facultad reglamentaria se otorga a los municipios y significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio a través de reglamentos y disposiciones administrativas.

La facultad reglamentaria es sumamente importante pues con ella se proporciona a los ayuntamientos la única capacidad de crearse una solidez jurídica en el ejercicio de su administración pública.

El bando de policía y buen gobierno es el reglamento municipal más importante, dado que en el se encuentran contempladas todas las disposiciones jurídicas elementales para el desempeño de las funciones políticas y administrativas del ayuntamiento en particular y de todo el municipio en lo general. Es por llamarlo de alguna forma, "la constitución política del municipio".

Existen otros reglamentos que elabora el municipio y que podemos clasificarlos en internos y externos.

Así, los reglamentos internos principalmente los manejan quienes prestan servicio dentro de la administración municipal y se refieren a las funciones, procedimientos y responsabilidades de los órganos y puestos que componen dicha administración.

Estos reglamentos son: Reglamento interior del ayuntamiento, reglamento interno de administración, reglamento interno de trabajo y reglamento interior de la tesorería municipal, entre otros.

Los reglamentos externos estarán destinados a los habitantes del municipio y al ejercicio de gobierno, y no sólo a los que trabajan en la administración municipal.

Estos reglamentos son: Reglamento de agua y alcantarillado, reglamento de limpia pública y salud pública, reglamento de mercados y centrales de abastos, reglamento de panteones, reglamento de rastros, carnicería y similares, reglamento de parques y jardines, reglamento de estacionamientos, reglamento de horario comercial, reglamento de expendio de bebidas alcohólicas, reglamento de establecimientos que expendan comida preparada, reglamento de construcciones, reglamento de talleres automotrices, reglamento de comercio ambulante y puestos semifijos, reglamento de tránsito, reglamento para el funcionamiento de espectáculos públicos, reglamento de box y lucha, reglamento de baños públicos reglamento de protección civil.

1 Secretaría de Gobernación; Centro Nacional de Estudios Municipales; "El Municipio Mexicano"; Págs. 77-79; México D.F. 1985.

2 "Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado"; Tomo 8; Ed. Selecciones del Reader's Digest; México, D.F. 1978.

3 "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal"; I.N.A.P. Se consultaron varios números y varios artículos, principalmente; Los números: 16,17,18,19.

4 Idem. Núm. 16 y 17.

5 Idem. Núm. 16 y 17

6 Idem. Núm. 18.

7 Idem. Núm. 19.

8 Tena Ramirez, Felipe. "Leyes Fundamentales de Mexico". Ed. FORRUA; Pág. 722. México D.F.

9 Ob. cit. Págs. 735-740.

No Hay Hoja

28  
—  
3

## CAPITULO II

### "" ANATOMIA ORGANIZACIONAL ""

*"...el Estado, independientemente del modo de producción en el cual es engendrado, nació para realizar una actividad que brota de los intereses comunes de la sociedad: la tarea de dirección administrativa. El Estado originalmente es, un estado administrativo."*

OMAR GUERRERO

Es muy común que en varias partes se hable de organizaciones y no es para menos, dado que, vivimos en una sociedad donde las organizaciones nos rodean, y casi todos o más bien todos pertenecemos por lo menos a una de ellas. En la escuela, la iglesia, el gobierno, el club, etc. De ahí su importancia de que se estudie y se hable de ellas a cada instante.

?Pero qué es una organización?, el definir este concepto de estudio dentro de las ciencias sociales no es fácil, ya que debe ser una definición tan grande y tan pequeña, que englobe todos sus

elementos significativos pero sin ser tan extensa como el estudio mismo.

Por ello a continuación, daremos algunas definiciones de autores que han estudiado las organizaciones y de ellas se rescatarán los elementos que hemos considerado pertinentes para justificar nuestro estudio.

El análisis organizacional tiene una tradición lo mismo que las organizaciones en sí mismas, para fines exclusivos de nuestro estudio partiremos de los estudios de Max Weber, conocido por sus análisis sobre burocracia y autoridad, así como su preocupación por dar definiciones más generales de las organizaciones. Aunque cabe hacer la aclaración de la existencia de otros muchos más autores como Taylor, Fayol, Mayo, Urwick, Gullik, etc. que abordan el problema de las organizaciones sin embargo aquí por razones teórico-metodológicas se pretende hacer un abordaje del tema con los autores aquí enlistados.

Weber distingue primero al 'grupo corporativo' de otras formas de organización social (Weber, Economía y Sociedad 1947). El grupo corporativo involucra: "Una relación social que o es cerrada o limitada de acuerdo a la admisión de extraños... en la medida que su ordenamiento está reforzado por la acción de individuos específicos cuya función normal es esa, de un jefe o "cabeza" y, generalmente, también de un grupo administrativo" (págs. 145-46).

Con otro punto de vista se encuentra Chester Barnard y sus seguidores. Este aunque está de acuerdo con Weber en muchos aspectos, enfatiza una base diferente para las organizaciones. Su definición básica es que una organización es "un sistema conscientemente coordinado de actividades o fuerzas de dos o más personas" (Barnard 1938, pág.73)

Hamitai Etzioni (1964) afirma: "Las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas para alcanzar objetivos específicos."

La definición de W.Richard Scott (1964) "las organizaciones están definidas como colectividades que se han establecido para alcanzar objetivos relativamente específicos sobre una base más o menos continua."

Para Richard Hall "Una organización es una colectividad(A) con unos límites relativamente identificables(B) un orden normativo(C), rasgos de autoridad(D), sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados(E), esta colectividad existe de manera relativamente continua en un medio y se embarca en actividades que están relacionadas, por lo general, con un conjunto de objetivos(F)."

A continuación se explica en forma esquemática por que esta definición cumple ha sido considerada como la más apropiada para seguir en el desarrollo de esta investigación.

LA DEFINICION DICE:

LA ENTENDEMOS COMO:

- A) una organización es una colectividad.....La población
- B) con unos límites relativamente identificables.....El Territorio
- C) un orden normativo.....Legislación Municipal.
- D) rasgos de autoridad.....Ayuntamiento (gobierno municipal)
- E) sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados.....Jerarquización, recursos y bienes del municipio (administración pública municipal)
- F) un conjunto de objetivos.....Ofrecer servicios públicos, y ordenar la vida económica.

Se podrá pensar en el hecho de que la definición aquí analizada tiene más de veinte años de haberse realizado, y que se encuentra superada por nuevos pensamientos que expliquen más y mejor a las organizaciones, y eso es válido, pero para nuestra investigación lo que se necesitaba era el encontrar una explicación que tuviese validez y fuerza para que nos ayude a explicar al municipio como una organización inmersa en otras organizaciones y que nos auxiliara al decir que se transforma y evoluciona para adecuarse a los nuevos momentos históricos a los que se enfrenta, como una regla general de las propias organizaciones.

#### **\*\* 2.1 ORGANIZACION MUNICIPAL EN GENERAL \*\***

El estado contemporáneo, en México como en otros países, mantiene como premisa fundamental la de promover satisfactores para cubrir las necesidades sociales de un mayor número de individuos en su sociedad.

El estado moderno en su concepción tradicional: "Fueble establecido en un territorio bajo una soberanía política" enclava los tres elementos clásicos del mismo: el pueblo, el territorio y a el gobierno y en este trabajo de uno de ellos, el Gobierno, se hablara con insistencia.

Podemos decir que el gobierno de un estado es el cuerpo orgánico legal que dicta las normas y las pone en práctica, para lograr la armonía social.

Al igual que la federación se integra de estados libres y soberanos, igualmente estos hacia su interior se componen de municipios libres.

El municipio libre, al ser una derivación de los niveles federal y estatal, cuenta con los tres elementos, que lo fundamentan, que son el pueblo, el territorio y el gobierno, y es precisamente de este último de quien se referirá este trabajo, esté por ser el que regula la vida de la administración pública municipal siendo esta el vínculo de unión entre la sociedad y sus autoridades.

La administración pública municipal, esta integrada por los órganos de administración que sirven en el desempeño de los servicios públicos en el municipio. La administración pública cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos de carácter jurídico-administrativo y que pueden ser centralizados, desconcentrados y/o paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control.

En forma "autónoma" las atribuciones y facultades del ayuntamiento se derivan de la legislación federal y estatal, y en forma más simple del bando de policía y buen gobierno y la

reglamentación municipal. En todo caso las atribuciones son definidas a cada municipio por las legislaturas locales de los estados de acuerdo a sus características sociales, económicas, políticas, culturales y geográficas dentro del estado o para los intereses propios de los legisladores, olvidandose por completo de ver su capacidad en recursos tanto naturales, como humanos y financieros.

Como lo establece el artículo 115 de la Constitución General, los municipios serán administrados por un ayuntamiento, el cual se integrará por: un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores estos dos últimos variarán en el número de acuerdo a las dimensiones y la capacidad administrativa del municipio.

En las subsecuentes líneas vamos a analizar las estructuras organizativas del municipio a partir de las atribuciones, del ayuntamiento, de los miembros que lo constituyen e igualmente de los cuerpos administrativos que colaboran con los mismos.

#### ® FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Como referencia, y con carácter enunciativo, a continuación se relacionan las atribuciones que podría ejercer un municipio altamente desarrollado en el sentido político-administrativo.

- Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas y reglamentos para la realización de obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes.
  
- Enviar a la legislatura del Estado por conducto del gobernador, los proyectos para la aprobación y contratación de empréstitos, cuando el tiempo para su recuperación exceda el periodo de gestión del ayuntamiento y cuando se afecten bienes patrimoniales del municipio.
  
- Formular la iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento, remitiéndola posteriormente a la legislatura local para su aprobación.
  
- Formular y aprobar los presupuestos de egresos, con base a la ley de ingresos y a los recursos disponibles.
  
- Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la legislatura del Estado para su aprobación.
  
- Instrumentar mecanismos que busquen incrementar la participación ciudadana en los programas y planes de desa-

rollo así como en la construcción de obras y la prestación de servicios públicos municipales.

- Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en las modalidades y limitaciones que establezcan los propios planes de desarrollo municipal.
- La creación de órganos administrativos para planear, construir, conservar y operar las obras y para la prestación de servicios públicos.
- Aprobar los nombramientos de los servidores públicos superiores del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.
- Celebrar convenios con el gobierno estatal y federal para la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos.

Si se observan con detenimiento, o a simple vista las funciones del ayuntamiento encontraremos la clave del alto grado de dependentismo y falta de autonomía de los mismos, en las funciones aquí enlistadas se persive el aire de ser simple gestor y tramitador de los asuntos de la población asentada en su territorio ante las instancias de gobierno estatal o federal.

## ④ FUNCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

La presidencia municipal es un cargo de elección popular, el cual se deposita en un sólo individuo, que tendrá como función principal la ejecutoriedad de las disposiciones legales a nivel tanto federal, local y las que establezca el propio ayuntamiento.

- Promulgar, difundir, aplicar el bando de policía y buen gobierno y las normas de carácter general, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.
- Formular y proponer al ayuntamiento los reglamentos y normas de carácter general necesarias para el mejor funcionamiento del municipio.
- Proponer al ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del municipio.
- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento (Cabildo).
- Formalizar, en representación del ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas.
- Realizar giras y visitas al interior del territorio municipal para conocer la problemática real del mismo.

- Hacer la propuesta de los nombramientos de los servidores públicos superiores del municipio, como son: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el oficial mayor, el encargado de la seguridad pública, el encargado del desarrollo urbano y la ecología y los demás directores o jefes de área que se requieran.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éste.
- Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del municipio.
- Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población.
- Vigilar la ejecución de obras y la prestación de los servicios públicos.
- Autorizar los certificados de uso del suelo urbano y las licencias y permisos de construcción.

El alto grado de centralización que se vive en México, se refleja palpablemente en la estructura del ayuntamiento, la figura del presidente municipal es la concentradora del mayor y con más peso funciones y atribuciones que pueda tener un órgano del ayuntamiento.

## @ FUNCIONES DEL SINDICO MUNICIPAL

El Sindico es la autoridad municipal electa por votación popular, tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio y de controlar los asuntos de la hacienda pública municipal.

El número de síndicos será de acuerdo al tamaño y la capacidad del municipio. Sus funciones principales serán las siguientes.

- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar al ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.
- Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan las disposiciones contenidas en la ley de responsabilidades de los servidores públicos, federal y estatal.
- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la tesorería y sancionar los estados financieros.
- Vigilar que las cuentas de la tesorería municipal, se remitan oportunamente a la Contaduría General de Glosa del Estado.
- Suplir, de acuerdo con la ley orgánica municipal, las faltas temporales del presidente municipal.
- Vigilar que el cobro de multas e infracciones ingresen al erario público

- Vigilar la formulación de los inventarios del ayuntamiento y supervisar su actualización.

El síndico queda así, como simple gendarme de los acontecimientos que puedan dañar al correcto funcionamiento del ayuntamiento.

#### @ FUNCIONES DEL REGIDOR MUNICIPAL.

El cargo de regidor, al igual que el de presidente y síndico, son electos por votación popular directa. Como los síndicos, en cada municipio existe un número de regidores de acuerdo a lo que determine la ley orgánica municipal del Estado.

- Supervisar el ramo de la administración del gobierno municipal que encomienda el ayuntamiento.
- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar con voz y voto en los asuntos que traten.
- Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el ayuntamiento, participando en los dictámenes, resoluciones o acciones que con ellas se relacionen.
- Proponer mejoras a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo, de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomienden por cargo del ayuntamiento.

En cualquier municipio, el regidor desempeña funciones exclusivamente de tener a su cargo una o varias comisiones.

#### © FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Los funcionarios públicos van a ser aquellos servidores que ocupan los puestos de mayor nivel jerarquico dentro de la estructura organizativa del ayuntamiento, y que no son electos sino puestos en el cargo a petición del presidente municipal y aprobados por el cabildo.

Estos son principalmente: el secretario del ayuntamiento; el tesorero municipal; oficial mayor; el encargado de la seguridad pública y los directores o jefes de los departamentos administrativos.

#### ^^^ Atribuciones del Secretario del Ayuntamiento.

- Convocar a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo y levantar el acta de los acuerdos que se tomen.
- Presentar en la sesión de cabildo de cada mes, el número y contenido de los expedientes que se hayan pasado a comisión.
- Formular los proyectos de reglamentos que sean necesarios para la administración municipal.
- Comunicar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales, circulares y acuerdos relativos a las distintas ramas de la administración municipal.

- Validar con su firma los documentos oficiales del ayuntamiento.
- Auxiliar al presidente municipal en la formulación de informe anual de actividades.

#### ^^^ Atribuciones del Tesorero Municipal.

- Controlar la hacienda municipal, sujetándose a las disposiciones legales vigentes.
- Elaborar el proyecto anual de la ley de ingresos como del presupuesto de egresos, y presentarlo al presidente municipal.
- Cobrar todos los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales, otorgando los recibos oficiales correspondientes.
- Supervisar la captación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales.
- Actualizar los padrones de contribuyentes.
- Llevar la contabilidad de la hacienda municipal por cada uno de los fondos que administre.
- Mensualmente, hacer el corte de caja y recuento existente de recursos económicos.
- Presentar los cortes de caja de los ingresos municipales.
- Mantener actualizados los libros de caja, diario, cuentas corrientes, auxiliares y de registro, que sean necesarios para la debida comprobación de ingresos y egresos del municipio.
- Mantener el control de la deuda pública.
- Ejercer la facultad económica-coercitiva para hacer efectivos los impuestos y multas.

- Tramitar ante el tribunal fiscal del Estado, los juicios sumarios, para realizar los remates públicos.
- Informar de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal.
- Verificar inventarios de los bienes municipales.

#### ^^ Atribuciones del Oficial Mayor.

- Cumplir con las funciones que le atribuyen la Ley Orgánica, el Bando de Policía y demás reglamentos.
- Vigilar que se proporcionen los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño adecuado de las diferentes áreas del ayuntamiento.
- Vigilar que el personal propuesto como autoridad reúna los requisitos que marca la ley.
- Mantener actualizado el sistema escalafonario del municipio.
- Controlar la guarda de todos los bienes muebles e inmuebles.
- Proponer al presidente municipal las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para el mejor funcionamiento del municipio.
- Elaborar y mantener actualizada la información estadística municipal.

#### ^^ Atribuciones de Seguridad Pública.

- Mantener el orden público y brindar protección en cuanto a la persona, propiedades y derechos de los pobladores del municipio.

- Hacer cumplir la ley, las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y la reglamentación municipal.
- Turnar al ministerio público los casos que se ameriten.
- Auxiliar a la policía judicial a cumplir las ordenes que reciba del ministerio público.
- Aplicar infracciones con base en las leyes y reglamentos.
- Auxiliar en casos de siniestro y desastres.
- Elaborar y proponer proyectos de reglamentación para el control de tránsito.
- Vigilar que se cumplan las disposiciones de tránsito.
- Organizar y coordinar las actividades de seguridad pública.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto del cuerpo de seguridad pública.

## **\*\*2.2 ORGANIZACION MUNICIPAL EN VERACRUZ.\*\***

La problemática al estudiar el municipio radica en que la mayoría de las veces son estudios de "cubiculo" que no toman en cuenta por desconocimiento o falta de interés la realidad concreta que guarda el municipio, no investigan en su medio natural, no asisten a la fuente generadora de su estudio.

Es por ello que en nuestro trabajo hemos decidido abordar la problemática municipal con el estudio de un caso concreto, realizando investigación de campo; y bajo la conclusión de que el estado de Veracruz reunía todas las características de englobar bajo un mismo territorio una serie de diversas gamas culturales, políticas, sociales y económicas, se realizó en él la investigación de 41 municipios de los 207 con que cuenta la entidad.

Pero para poder hablar de los municipios del estado de Veracruz es pertinente hacer una breve reseña sobre lo que es el Estado, así, acompañado de algunos datos estadísticos hablaremos de él.

El estado de Veracruz cuenta con un territorio de 71,699 Km<sup>2</sup>, que representan el 3.7% del total nacional, sus colindancias son: al norte con Tamaulipas; al sur con Oaxaca, Chiapas y Tabasco; al este con el Golfo de México; y al oeste con San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla y Oaxaca.<sup>4</sup>

El Estado está dividido, como ya se dijo, en 207 municipios, donde se asienta una población cercana a los siete millones de habitantes. Económicamente este estado es uno de los más representativos a nivel nacional.

Ocupando en el País para 1988: =

- El primer lugar en producción de arroz.
- El primer lugar en producción de caña de azúcar.
- El primer lugar en producción de azúcar con un volumen de 1'300 toneladas y un total de 22 Ingenios.
- El primer lugar en la producción de naranja y piña.
- El primer lugar en existencia de ganado bovino.
- El primer lugar en producción de azufre, con el 80% nacional.
- El primer lugar en capacidad de refinación de petróleo.
- El segundo lugar en la producción de café.
- El segundo lugar en la producción de mango.
- El tercer lugar en existencia de ganado porcino.
- El tercer lugar en producción pesquera.
- El tercer lugar en la producción de plátano.
- El cuarto lugar en la producción de aguacate.
- El cuarto lugar en producción apícola.
- Es uno de los tres principales productores de tabaco.
- Es uno de los tres principales productores de petróleo.
- El sexto lugar en producción de maíz.

Además de contar con ramas industriales como las del celulosa, fertilizantes, alimentos balanceados, cemento, cloro y sosa cáustica; hilados y tejidos; aluminio, tubos de acero, gases industriales, sal refinada; refrescos embotellados, pasterización de leche; construcción de embarcaciones de gran calado, etc. etc..

La diversificación económica del Estado veracruzano se ve patentada en sus municipios. Los municipios veracruzanos cuentan con una gran gama de características que les son muy propias. Sin embargo de un municipio a otro cambian radicalmente las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y geográficas.

Después de visualizar brevemente las principales características económicas del estado, es pertinente realizar una auscultación de las leyes estatales que regulan al municipio. Las cuales en el estado de Veracruz son:

- Constitución Política del Estado de Veracruz - Llave.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo.
- Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Ley Orgánica del Municipio Libre.
- Ley 51 Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicios del Estado.
- Ley de Planeación Estatal.
- Codigo Electoral.
- Ley de Ingresos.
- Ley de Salud.
- Ley de Estatal de Educación.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley de Ingresos de los Municipios.
- Ley de Catastro.

- Ley de Asentamientos Humanos.
- Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (D.I.F.).
- Ley de Obras Públicas.
- Ley Orgánica del Ministerio Público.
- Ley de Bienes.
- Ley de Tránsito y Transportes.

La Constitución Política del Estado de Veracruz, que es el ordenamiento supremo de toda la entidad, hace referencia en 30 artículos constitucionales "a los Municipios" y en especial en el título cuarto, capítulo primero, que va de los artículos 110 al 114, en ellos se establecen las condiciones básicas elementales para la creación, funcionamiento y desarrollo de los mismos.

La Ley Orgánica del Municipio Libre, desde su mismo nombre nos hace pensar en la importancia para el punto de análisis de nuestro trabajo, esta Ley en el estado de Veracruz con sus 174 artículos nos da un recuento pormenorizado de los municipios, desde su artículo segundo en donde enumera los 207 municipios, hasta los últimos 10 que se refieren a la responsabilidad patrimonial, pasando por la forma de integración de los ayuntamientos (Art. 13-24), así como las funciones de cada uno de los cuerpos y organismos que integran el municipio (ayuntamiento, secretario, tesorero, comisiones, de los agentes municipales, etc.) dedicado un capítulo a cada uno de estos puntos.

Es conveniente resaltar la importancia de otras leyes con referencia al municipio, como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado que establece las bases de la organización del poder ejecutivo estatal y de sus dependencias y entidades que de él dependen, ya sea de la administración pública centralizada como de la paraestatal; las responsabilidades y obligaciones para cada una de las dependencias y entidades, así como para que el municipio identifique las atribuciones de algunas dependencias y entidades en materia de apoyo técnico e información destinada a los municipios; sobre todo en cuanto a reglamentación, celebración de convenios, realización de obras, etc.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo, es igualmente importante para el Municipio, pues en ella se dan las bases de la organización de la propia legislatura, los órganos que la integran, los ámbitos de competencia y atribuciones así como las normas y procedimientos legislativos en los cuales se ven inmersos los municipios continuamente. La relación entre las disposiciones de esta ley y la vida municipal, es de máxima importancia si se considera que la constitución política de la república, en su artículo 115, remite al congreso local la responsabilidad de legislar en todo lo relativo al municipio, al tiempo que le asigna el carácter de órgano supervisor de diversas atribuciones de los ayuntamientos.

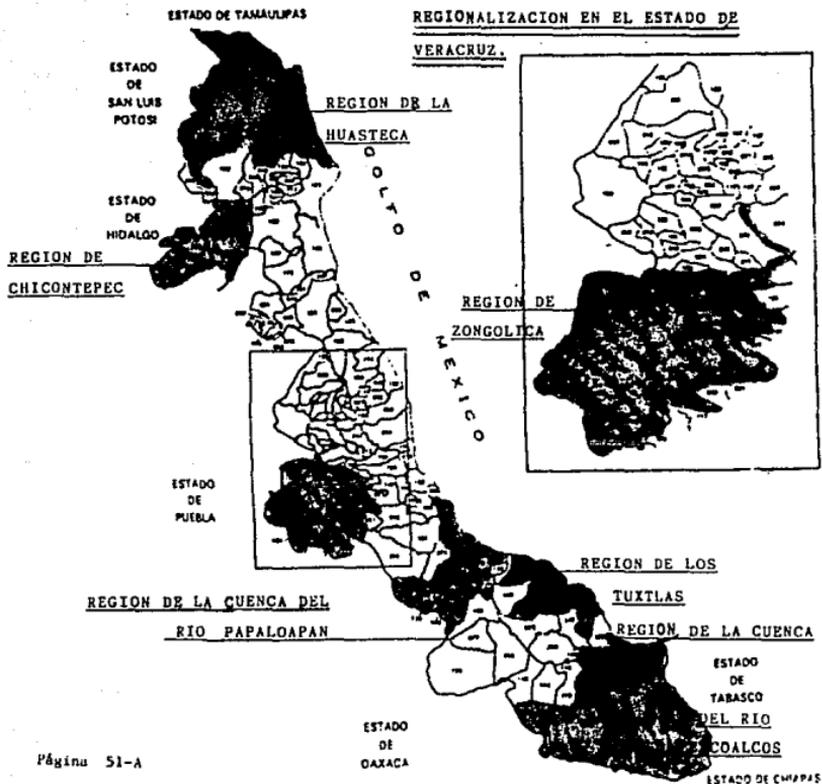
La Ley de Planeación es el instrumento jurídico que norma el sistema estatal de planeación democrática. El ayuntamiento debe

tener presente y conocer a fondo esta ley para expedir, aprobar, publicar y ejecutar el plan municipal de desarrollo. La ley establece que el ejecutivo del estado y los ayuntamientos son responsables de conducir, en el área de sus competencias, la planeación del desarrollo con la participación de los grupos sociales y privados.

Una primera conclusión que se extrae de la legislación estatal con referencia a los municipios en el estado de Veracruz, es el hecho de existir limitaciones al desarrollo y autonomía del municipio y otra más, como veremos en partes subsecuentes es el desconocimiento por parte de los miembros de los ayuntamientos de esta legislación que a la vez que los restringe en algunas leyes existen ciertos rasgos de libertad, sin embargo al desconocerla, desconocen tanto sus derechos como sus obligaciones.

# VERACRUZ

## DIVISION MUNICIPAL, 1990



### **\*\*2.3 TIPOLOGIA MUNICIPAL\*\***

En México como ya se a dicho, la diversidad de características que tienen los municipios obliga a pensar en tratar de crear bloques para su mejor entendimiento.

Raúl Martínez Almazán al hablar sobre la necesidad de crear una tipología municipal dicé lo siguiente: "Diversos factores muestran la necesidad de continuar los trabajos para una tipología municipal la conveniencia de evitar la improvisación y el desperdicio de recursos en la actividad de la administración pública es una razón; otra, ¿Como podemos fortalecer el federalismo, promover la descentralización de la vida nacional y vigorizar el municipio, sin conocer en forma fidedigna la realidad que nos condiciona?"

Han existido varios intentos por crear una tipología municipal que sirva para dar cabal comprensión a los muchos problemas a que seenfrentan a diario los municipios mexicanos:

En 1973 el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaria de comunicaciones y Transportes, realizó un programa interactivo de organización automático de grupos: su objetivo consiste, básicamente, en la formación de grupos o conglomerados de datos similares, representables. Un problema que existía era el agrupamiento de los municipios del país en conglomerados de características semejantes.

El programa elaboró una clasificación municipal que de ninguna manera se consideró absoluta, identificando tres grandes grupos: rural, en transición y urbano. La clasificación tomó como principales variables a la población económicamente activa en la agricultura, la industria, los servicios; el número de viviendas con servicio de agua potable y los ingresos municipales. Los municipios seleccionados fueron: Tlataya, Tenancingo y Toluca Edo. de Mex.; y Guadalajara, Jal.<sup>4</sup>

Otra clasificación es la de Cámara Barbachano,<sup>5</sup> quien señala que existen tres tipos: A) rural, B) rural-urbano y C) urbano. Donde a su vez subdivide a cada uno de ellos. Al tipo rural lo subdivide en cinco categorías: aldeanos tribiales, aldeanos moderados, aldeanos tradicionales, rancheros o campesinos tradiciones y campesinos moderados. Al tipo rural-urbano lo subdivide en poblano-tradicionales y poblano-modernos. Al tipo moderno lo subdivide en citado-tradicionales y citado-modernos. De esta forma el autor en este estudio nos da una tipología municipal dividida en nueve categorías.

"La problemática municipal es compleja y muy diversificada a nivel estatal y se acentúa más en el contexto nacional, por lo que es necesario establecer una base para su tipificación a partir del conocimiento de su capacidad administrativa, económica y financiera, así como de los diferentes aspectos sociales, culturales y políticos de los municipios del país"<sup>6</sup>

Para poder entender y captar la problemática municipal era necesario asistir al lugar mismo donde se generaba la información, dado que las fuentes alternas no satisfacían plenamente el tipo de información requerida para la elaboración de nuestra tipología municipal.

Para fines de nuestra investigación de campo, se tomó una muestra representativa de 41 municipios de los 207 con que cuenta el estado de Veracruz, los cuales fueron visitados y analizados, por medio de entrevistas realizadas a sus funcionarios municipales (principalmente con los presidentes municipales), esto con el propósito de conocer, percatarnos y finalmente contrastar características y las problemáticas reales de todos, y cada uno de los municipios a estudiar.

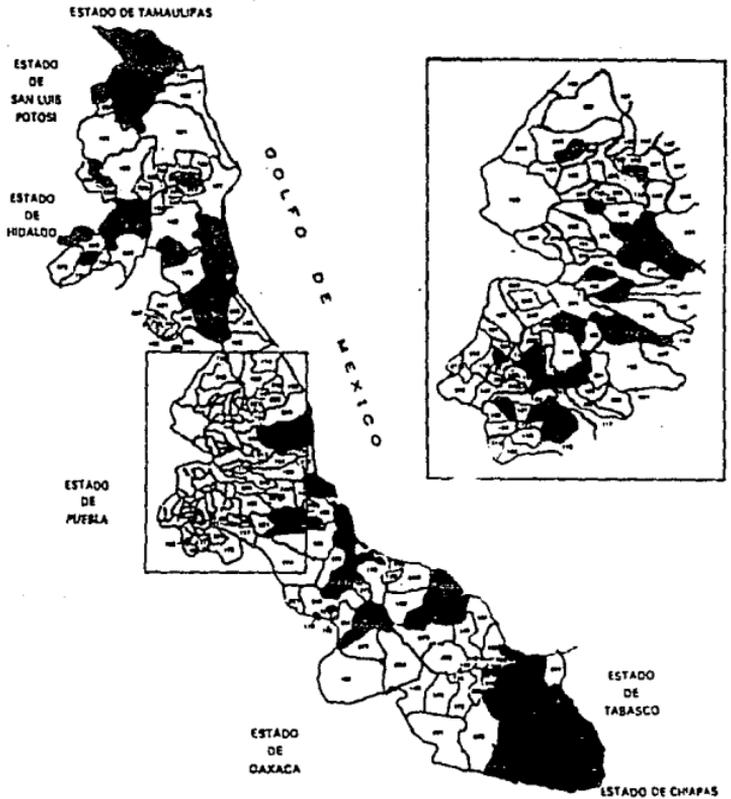
La visita a los 41 Municipios a lo largo y a lo ancho de la Entidad Jarocho, se realizó en un tiempo de 3 meses, recorriendo aproximadamente 2,500 km. entre carreteras, terracerías y brechas por las cuales se tuvo que pasar para llegar al destino que se había marcado dentro de la investigación.

A continuación se enlistan los 41 municipios seleccionados, estos de acuerdo al orden en que fueron visitados:

- |                                   |                                 |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| 1. Xalapa Ex. (*)                 | 22. Moloacán.                   |
| 2. Banderilla.                    | 23. Ixhuatlán del Sureste.      |
| 3. Acajete.                       | 24. Coatzacoalcos. (*)          |
| 4. Miahuatlán.                    | 25. Las Choapas. (*)            |
| 5. Coatepec.                      | 26. San Andrés Tuxtla.          |
| 6. Actopan.                       | 27. Catemaco.                   |
| 7. Córdoba.                       | 28. Alvarado.                   |
| 8. Orizaba.                       | 29. Boca del Río.               |
| 9. Ixtaczoatlán.                  | 30. Veracruz. (*)               |
| 10. Río Blanco.                   | 31. Martínez de la Torre.       |
| 11. Zongolica.                    | 32. Papantla.                   |
| 12. Tlaquilpa.                    | 33. Poza Rica.                  |
| 13. Aquila.                       | 35. Ixhuatlán de Madero.        |
| 14. Coetzala.                     | 34. Tuxpan de Rdquez. Cano. (*) |
| 15. Felipe Carrillo Puerto.       | 36. Chicontepec de Tejeda.      |
| 16. Cosawaloapan.                 | 37. Tlachichilco.               |
| 17. Acula.                        | 38. Tancoco.                    |
| 18. Tuxtilla.                     | 39. Tantoyuca.                  |
| 19. Otatitlán.                    | 40. Platón Sánchez.             |
| 20. Minatitlán. (*)               | 41. Panuco.                     |
| 21. Nanchital de Lázaro Cárdenas. |                                 |

La primera impresión que se tiene al visitar los municipios es la desigualdad económica y social, que sin afán de ser estrictos, podemos catalogar como severas. Estas diferencias se manifiestan

# VERACRUZ DIVISION MUNICIPAL, 1990



**MUNICIPIOS VISITADOS Y ESTUDIADOS**  
 41 municipios en total de los 207  
 con que cuenta el Estado de Veracruz.

- SIMBOLOGIA**
- LIMITE ESTATAL
  - LIMITE MUNICIPAL
  - LITORAL
  - 000 CLAVE DEL MUNICIPIO

por el lado social en cuanto a la demografía, infraestructura urbana y servicios públicos, así como en cuanto a la existencia o falta de unidades de abasto, rastros, escuelas, etc. Por el orden económico en cuanto a los recursos naturales, su actividad económica fundamental (agrícola, ganadera, industrial, etc.); el presupuesto asignado, el nivel de ingresos de su hacienda, etc.

Lo anterior ha sido ocasionado por la dinámica del propio crecimiento económico del país que ha favorecido la formación, por un lado de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por el otro de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido. A nivel municipal, el fenómeno se manifiesta en el desfase entre la regionalización económica y la regionalización político-administrativa lo que propicia la existencia de municipios "desarrollados" y de municipios (la mayoría) que se enfrentan a una penuria crónica.

De este fenómeno, se desprende la idea de que en México vivimos bajo una cultura centralista, la cuál origina el resplandor de una cierta región a cambio del empobrecimiento de otra.

Al hablar de la problemática municipal es crucial entender la importancia de la reglamentación municipal, la creación de su bando de policía y buen gobierno, que valga la similitud podría ser lo que la constitución es a la federación. La falta de reglamentación en los municipios es patente, sólo seis (marcados con \*) de los 41 visitados cuentan con el bando de policía y buen gobierno.

Al no contar con una fundamentación propia para realizar sus actos y disipar las controversias, se recurre a la legislación federal o local en la materia. Así, si existe un problema de salud se va a la fuente, a la ley general de salud, si es tributario, a la ley general de ingreso, etc.

Según la Ley Orgánica del Municipio Libre en Veracruz, los municipios se deberán organizar por un ayuntamiento, que será el máximo organismo de gobierno y administrativo dentro del municipio.

#### EL NUMERO DE MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO EN VERACRUZ.

HABITANTES	MIEMBROS
menos de 20 000	tres miembros
20 000 - 35 000	cinco miembros
35 000 - 60 000	siete miembros
60 000 - 125 000	nueve miembros
125 000 - 250 000	trece miembros
más de 250 000	quince miembros

Existe una gran falta de interés, por parte de los funcionarios municipales para realizar planes en cuanto a sus que hacer administrativo. No se planea ninguna de las actividades que se emprenden en los municipios; todas se van realizando mediante las presiones públicas, que finalmente los orillan a realizarlas.

Nunca se realizan presupuestos, para planear los gastos a realizar, ni tampoco los ingresos que se proyectan captar en el año, se quedan a expensas de las limosnas federales vía participaciones, así como de las aportaciones que haga el gobierno local através de la realización de obras. Quedando así, los ayuntamientos como meros gestores ante los gobiernos federal y estatal, para que se dignen hacer una obra necesaria en su municipio.

El centralismo y el desarrollo desigual son notorios, injustos e ineficaces. Los recursos no están equitativamente repartidos y las administraciones municipales entre más marginadas, disponen de lo menos. Contribuyendo a esta situación, está la actitud de algunos funcionarios federales y estatales que para facilitar sus tareas, las realizan desde la comodidad de su oficina, considerando la unitariamente a un país o una entidad federativa de múltiples facetas.

Existe un control excesivo del gobierno federal y luego estatal, en la distribución de los recursos fiscales y de las participaciones que se asignan a estados y municipios. Además, la federación concentra la mayor parte del monto recaudado, dejando a los municipios sólo una pequeña parte que no es suficiente para que puedan cumplir con eficiencia sus funciones.

De los ingresos que capta un municipio a través de su hacienda municipal, muchos de los pagos que el recauda son de carácter federal o estatal, esto es, su fin es las arcas de los

erarios federales y estatal, aproximadamente sólo un 25% de sus ingresos totales son realmente usados y aprovechados por el municipio, el restante 75% pertenece a los otros dos niveles de gobierno.

La penuria económica les resta a las autoridades municipales poder de decisión en cuanto al desarrollo de sus localidades, que pasa a ser, cada vez, más, una atribución de la federación, la que, a través de las secretarías de estado y de diversos organismos federales, interviene en las funciones que competen directamente a los gobiernos municipales.

La administración municipal por su parte también cambia, es diferente de municipio a municipio: en sus recursos humanos, financieros, niveles de enseñanza y especialización; en su presupuesto total y la capacidad de planeación de los mismos, etc.

No se pueden generar planes y proyectos para administraciones municipales diametralmente opuestas, muchas de las veces los planes creados en el centro del estado no satisfacen plenamente sus objetivos, debido a que no son concordantes con la realidad para la que fueron hechos.

Es por ello que se ha decidido aportar algunas ideas sobre la tipología municipal para el cabal entendimiento de la situación que guardan los municipios.

La Tipología municipal no resuelve todos los problemas, ni tampoco ofrece soluciones alternativas para la toma de decisiones. Nuestra propuesta de tipología es una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales, que la estamos estableciendo para que permita un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales.

Tomando como punto de referencia la visita a los 41 municipios del estado de Veracruz, se consideró que apartir de lo observado en ellos podremos fijar una tipología de orden matricial o cruzada.

Existen varios problemas al establecer una tipología, principalmente las categorías en las que se fijaran los municipios. Por ello hemos decidido hacerlo en dos categorías: Por un lado los índices sociales, educación, salud, servicios públicos, etc. y por el otro lado la actividad económica que se desarrolla en el municipio. De esta manera trataremos de integrar los dos principales indicadores que nos muestren que tipo de municipio es.

	<b>MUNICIPIOS MARGINADOS</b>
<b>Categoría</b>	<b>MUNICIPIOS RURALES</b>
	<b>MUNICIPIOS SEMIURBANOS O EN TRANSICION</b>
<b>Social</b>	<b>MUNICIPIOS URBANOS</b>
	<b>MUNICIPIOS METROPOLITANOS O GRANDES CIUDADES</b>

La *Categoría Social* que se propone es la clasificación establecida por el Centro Estatal de Estudios Municipales del estado de Veracruz.

Para la *Categoría Económica* propongo las siguientes:

	AGRICOLAS
	GANADEROS
Categoría	PORTUARIOS
	PESQUEROS
Económica	TURISTICOS
	INDUSTRIALES
	De SERVICIOS O COMERCIALES.

En las tablas siguientes se muestra la matriz integrada por las condiciones y características sociales y las actividades económicas que nos dan la tipología municipal y en la gráfica 2 se muestran los nombres de los municipios del Estado de Veracruz dentro del mismo tipo de matriz que fueron estudiados y la totalidad de ellos.

Igualmente en las gráficas posteriores se esquematizan las características y condiciones de las categorías social y económica, por lo que aquí daremos sólo una breve reseña de lo que son cada una.

**MUNICIPIOS MARGINADOS:** Son aquellos constituidos por reducidas comunidades dispersas con una cabecera municipal también

pequeña, su densidad de población es baja, con un máximo de 6 ó 7 000 habitantes en promedio, que no ocupan una gran extensión territorial y se ubican en su mayoría hacia las zonas montañosas. Su población está integrada por comunidades indígenas en su mayoría.

**MUNICIPIOS RURALES:** Aquellos municipios con comunidades dispersas alrededor de la cabecera municipal, la que es un centro de población de cierta importancia y que actúa como eje de la actividad económica, política y social del municipio. El número de habitantes varía de entre 8 000 y 30 000 hab. con una media poblacional de 15000 habitantes. Existe una considerable población indígena.

**MUNICIPIOS SEMIURBANOS O EN TRANSICIÓN:** Son aquellos en los que se presentan características, necesidades y problemas tanto de los municipios rurales como de los urbanos. Su cabecera es un centro importante, existiendo además otras localidades de mediana categoría. Prevalece una concentración media por kilómetro cuadrado en la cabecera, registrándose cierta dispersión de la población en el resto del territorio del municipio.

Se presenta un considerable crecimiento demográfico, físico y económico en la cabecera municipal, observándose algún equilibrio estático en sus congregaciones.

**MUNICIPIOS URBANOS:** En estos la mancha urbana, las zonas de preservación ecológica (si es que existen) y de crecimiento futuro,

cubren casi la totalidad del municipio, sólo en casos donde la extensión territorial del municipio es bastante grande.

Prevalece una gran concentración de habitantes por kilómetro cuadrado y se observan aparte de la cabecera municipal, más de dos comunidades importantes y/o regulares.

**MUNICIPIOS METROPOLITANOS O GRANDES CIUDADES:** Son aquellos municipios con grandes concentraciones de asentamientos humanos y localidades importantes. La cabecera municipal registra una significativa densidad de población, generalmente se encuentran en zonas conurbadas es decir, colindan sus poblaciones con los márgenes geográficos de otro u otros municipios.

La categorización de los municipios por su orden social, no nos da una plena comprensión de las dimensiones que estos puedan tener, dado que por su parte las actividades económicas nos sirven para entender más cabalmente los tipos de municipio que existen.

Se ha considerado siete actividades económicas principalmente, en las cuales procuro englobar todas esas características de los municipios veracruzanos. Los indicadores e índices que se tomaron para ponderar a los municipios se muestran en la gráfica correspondiente a la categoría económica.



CATEGORIA ECONOMICA

	POBLACION ECONOMICA (MILITARE) (cifras de personas)	TIPO DE CONSTRUCCION	PRINCIPALES PRODUCTOS	PRECUPUESTO ASIGNADO 1960 Miles de pesos	CAPTACION DE INGRESOS POR EL MUNICIPIO 1960 Miles de pesos	VALOR DE SU PRODUCCION (P.L.N.) 1960 Miles de millones de pesos	INGRESO PERCAPITA (P.L.N. con I.P.S.A. 1960)
100.045	200 000	Acceso por vía terrestre con el centro de la zona de las zonas en sus zonas sustanciales.	Mala, frías, zona de maguey, arroz, café, plátano, papa, mango.	181' 000	200' 000	11 326'	5 30 000
100.05	250 000	La vía terrestre no al nivel más adecuado; aunque presenta algunas deficiencias.	Cuando dentro, paginas y aplicable.	400' 000	250' 000	10 136'	4 42 000
100.06	100 000	Tanto por tierra como por agua son buenas de construcción; aunque algunas zonas en algunas zonas.	Se pueden apreciar muchas construcciones y algunas de ellas para el mercado local.	310' 000	122' 000	5 042'	5 31 000
100.07	225 000	Se ha calificado en las zonas de vía y de mar, sólo en la de altura se han hecho construcciones de tipo permanente.	Todo tipo de explotaciones e explotaciones por vía marítima.	11 221' 000	5 016' 000	21 108'	9 45 000
100.08	205 000	En su mayoría se dan las condiciones de construcción adecuadas para el desarrollo de dicha actividad.	Terceros últimos y construcciones que vienes planes, vías, centros educativos, recreativos, etc.	1 801' 000	830' 000	50 042'	5 27 000
100.09	310 000	Construcción con las mejores vías de construcción; aunque algunas zonas en algunas zonas.	Patrones y una zona de vías, centro, muelles, zonas de agua, alumbrado, etc.	6 270' 000	2 670' 000	22 612'	5 16 000
100.10	410 000	Se ubica en estas zonas las zonas de construcción.	Construcción, alumbrado, recreativos y centros.	5 900' 000	1 162' 000	30 000'	6 40 000

FUENTE: ELABORO SERGIO MANUEL VARGAS LAGUNES, CON DATOS DE FUENTES DIVERSAS, México D.F., Junio de 1991

## CATEGORIA SOCIAL

Página 63-B

	PUBLICACION No. DE HABITANTES	EDUCACION	SERVICIOS PUBLICOS	CARACTERISTICAS MUNICIPALES	ASPECTO MUNICIPAL	EXTENSION TERRITORIAL	NUMERO DE HABITANTES POR KILOMETRO CUADRADO
ACULCANES	entre 100 y 200 habitantes	Algunos disponen de escuelas primarias en las zonas más altas, otros sólo perciben de este nivel educativo.	Conocen parcialmente de los servicios públicos más esenciales. Total insuficiente de infraestructura.	Alto grado de emigración, hasta los centros urbanos próximos a la ciudad de México o hasta los Estados Unidos.	Las condiciones de falta de higiene ocasionadas desde hace el interior de los siglos. Por falta de letrados, agua potable, etc.	70 kilómetros cuadrados promedio	entre 150 y 200 habitantes por kilómetro cuadrado
AGUILAS	de 100 y 250 habitantes	La secundaria o trabajo de la secundaria es el nivel más alto.	Hay, en algunos casos, agua potable, drenaje, alumbrado público; en otros simplemente en la cabecera municipal.	Tienen un nivel medio de emigración, siendo por sectores de los más altos con los grandes centros y los Estados Unidos.	Contaminación en ríos, agua y lagunas, por la promiscuidad de centros industriales en su territorio.	300 kilómetros cuadrados promedio	entre 150 y 200 habitantes por kilómetro cuadrado
AMATEPEC	de 250 y 500 habitantes	La secundaria o nivel técnico de muchos centros es el más alto, así como tiene una gran actividad por parte de la población masculina.	Hay una gran cobertura de servicios públicos en la cabecera municipal. En las periferias de muchos centros hay irrigación.	Estable, mantienen un flujo equilibrado entre emigrantes y turistas.	Consideración grades de contaminación de agua en la cabecera municipal. Debido principalmente al desarrollo de la actividad turística.	500 kilómetros cuadrados promedio	entre 300 y 250 habitantes por kilómetro cuadrado
ATLASCATLAN	de 100 y 250 habitantes	En algunos casos existe el nivel profesional, así como hospitales, escuelas, centros culturales, etc.	Parcialmente en la cabecera y en algunos centros poblados.	Estos municipios son receptores de un considerable flujo de inmigrantes, provenientes de las comunidades próximas o aledañas.	Hay una considerable contaminación ambiental, ocasionada por el desarrollo de la actividad turística.	400 kilómetros cuadrados promedio	entre 250 y 300 habitantes por kilómetro cuadrado
ATLIXCO	entre 100 y 250 habitantes	Apoyan en parte los servicios básicos de agua potable, alumbrado, drenaje, etc.	Existen casi todos los servicios públicos básicos, así como en su totalidad y cobertura.	son centros receptores de los principales centros de inmigrantes de la zona de la C.A. de México, Toluca y...	Hay alto nivel de contaminación en toda el municipio.	500 kilómetros cuadrados promedio	entre 100 y 300 habitantes por kilómetro cuadrado

FUENTE: ELABORO SERGIO MANUEL VARGAS LAGUNES, CON DATOS DE FUENTES DIVERSAS. México, D.F. Junio de 1991.

# TIPOLOGIA MUNICIPAL

CAT. SOCIAL ECONOMICA	CAT. SOCIAL ECONOMICA				RESUMEN	
	MARGINADOS	RURALES	SEMIURBANOS O EN TRANSICION	URBANOS		GOES. CIUDADES O METROPOLITANOS
<b>AGRICOLAS</b>	1.- La producción es básicamente familiar y artesanal, sólo se cultivan maíz y frijol, sus tierras son de temporal y la poca producción es de autoconsumo únicamente. Existe un organización agrícola con mercados locales en el cabecera.	2.- La producción es básicamente familiar y artesanal, sólo se cultivan maíz y frijol, sus tierras son de temporal y la poca producción es de autoconsumo únicamente. Existe un organización agrícola con mercados locales en el cabecera.	3.- Existen por una o varias localidades en algunos pueblos, cuenta con sistemas de riego en la mayoría de su territorio.	4.- La actividad productiva, generalmente tienen muy diversificada su agricultura, trabajan en áreas de riego y utilizan los más avanzados métodos tecnológicos de producción.	5.- Se desarrolla desde los tipos más tradicionales y arcaicos hasta los más modernos procesos tecnológicos de producción. Los suelos se manejan primordialmente en los municipios de cabecera municipal.	
<b>GANADEROS</b>	2.- Son ganaderos de autoconsumo, principalmente en la cría de burros y aves de corral, y casi siempre maneja actividad de tipo agrícola.	10.- La explotación agrícola es principalmente de borros y porcinos y generalmente se encuentran cerca de los grandes centros ganaderos.	10.- Existen ganaderos en Cuicatlan y la cabecera, aunque reducidos en la cantidad. Abandonan el cultivo de maíz y los principales cultivos agrícolas.	20.- Tienen un plano consciente de uso de la tecnología en la explotación ganadera, de ahí que sean los más modernos y más exitosos y algunos veces sag los nacionales.	20.- El tipo de tener veterano el primer lugar en existencia de ganado bovino, pero que un gran número de municipios se dedican sólo a esa actividad. Sin embargo los que tienen y poseen usar los técnicas modernas en la explotación ganadera.	
<b>PESQUEROS</b>	1.- La pesca es igualmente de autoconsumo, se pesca en las riberas de algún río o en las costas del mar en pequeñas embarcaciones.	11.- Son pequeños en extensión territorial. La pesca se hace sólo de mar, dentro a toda la población y como tal es la principal fuente de ingreso para sus habitantes.	15.- Cuenta con una línea pesquera que realiza embarques, realizan pesca en el mar, pero en las playas costeras.	17.- Sólo hay vinculados con los grandes puertos de México, la pesca requiere de ellos para sus embarques, realizan pesca de altura en mar abierto. Aquí se abastecen los grandes pesqueros.	20.- El tipo de tener veterano el primer lugar en existencia de ganado bovino, pero que un gran número de municipios se dedican sólo a esa actividad. Sin embargo los que tienen y poseen usar los técnicas modernas en la explotación ganadera.	
<b>PORTUARIOS</b>	3.-	12.- Son puertos de pequeñas lanchas, que se mueven por ríos poco caudalosos y sirven como medio de transporte de las comunidades ribereñas, entre municipios y algunas veces se establecen en mercados de estas comunidades.	16.- Tienen puertos de mediana importancia. Sin embargo sus principales actividades económicas se encuentran hacia la granjería o el comercio y en algunas casos a la industria.	30.- Sólo los municipios portuarios más importantes a nivel nacional. Cargan y descargan las principales embarcaciones y exportaciones de los más importantes productos.	30.- La actividad portuaria es más importante a nivel nacional. Cargan y descargan las principales embarcaciones y exportaciones de los más importantes productos.	
<b>TURISTICOS</b>	3.-	13.- Se cuentan con la infraestructura necesaria, así como con las atractivos naturales son visitados por turistas tanto nacionales como extranjeros.	21.- Sólo en la zona turística, en las costas, así atractivo naturales en los que hacen que los turistas, pero algunos servicios aunque no calidad de los que esperar.	25.- Sólo en las zonas turísticas, en las costas, así atractivo naturales en los que hacen que los turistas, pero algunos servicios aunque no calidad de los que esperar.	25.- La infraestructura es el estado en todo un potencial, sin embargo la falta de apoyo en la creación de infraestructura hacen que se dificulte su desarrollo en muchos municipios.	
<b>INDUSTRIALES</b>	3.-	14.- Municipio que por su ubicación estratégica tienen plantas y centros industriales; casi siempre en sitios cerca de los polos de desarrollo, no cuentan municipal y tienen comunidades pequeñas características del sector rural.	22.- Sólo en las zonas turísticas, en las costas, así atractivo naturales en los que hacen que los turistas, pero algunos servicios aunque no calidad de los que esperar.	26.- Hay unidades de la transformación principalmente, y su importancia es a nivel estatal. Como centros que sustentan al desarrollo local.	30.- Son los centros industriales más importantes y preparados del municipio a nivel nacional, generalmente se sitúan cerca de un puerto de agua. Tienen lo mejor y más variado de la industria nacional.	
<b>COMERCIAL</b>	3.-	10.-	23.- La cobertura municipal cuenta con un comercio relativamente avanzado que sirve como concentrador de los productos locales.	31.- Son los centros regionales que sustentan y sirven al municipio de nivel estatal y municipal. Los centros de producción para llevarlos a los grandes centros comerciales.	35.- En ellos se concentran los negocios del comercio, son los más importantes y más variados de los municipios urbanos y metropolitanos.	
<b>RESUMEN</b>	3.- Nivel del autoconsumo, casi nulo desarrollo económico, comercio limitado y política, carencia de servicios públicos y desconocimiento total de la planeación.	37.- Sólo la cabecera municipal cuenta con algunos servicios como los que son posibles y escasos. Prevénción y atención médica. Se cuenta con planeación.	20.- La cobertura cuenta con algunos servicios, sus políticas tienen sólo el nivel de estado. El comercio, la administración municipal y el gobierno municipal mejorados. Tienen sólo un contacto de la planeación.	32.- La cobertura municipal cuenta con todos los servicios así como las principales comunidades. Tienen una diversificación considerable de su economía, se vinculan con un comercio relativamente avanzado.	36.- La prestación de los servicios públicos, aunque con ciertos deficiencias en cuanto a calidad y cobertura, se brinda en todo el municipio. Las actividades económicas son más diversificadas que en municipios con poca planeación y con poca planeación que sea un municipio.	38.- Se denota una atención muy restricta en cuanto a las condiciones sociales y económicas prevalecientes en los municipios del estado de Veracruz.

FUENTE: ELABORADA POR SERGIO MANUEL VAZGAS LAGUNES, CON DATOS RECABADOS POR 41

REPRESENTACION DE LOS 45 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ QUE FUERON ESTUDIADOS EN LA TABLA DE SIMPLICIDAD MUNICIPAL...

	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS O EX TERMINACION	MUNICIPIOS	CIUDADES O METROPOLITANAS
AGRICOLAS	TANCOCO OTATITLÁN TLAHUILPA ACAJETE TLACHICHELCO COATEPEL SABILLA	ZONGOLICHA TUXTELLA MOLACA FELIPE CASTILLO PRESTO	MARTINEZ DE LA TORRE ACTOPAN BARBARILLA	COATEPEC COSAMALOAPAN SAN ANDRÉS Tuxtla	
CANARIENS.	MINIQUILÁN	ISRUATLÁN DE MADRUGA PLATAN SANCHEZ		LAS CHOYAS TARTOLUCA	
PESQUEROS		ACULA	CATMICO	ALYKARO	
PORTUARIOS				TUXPAN DE ROBERTO CULE CARO	VERACRUZ
INDUSTRIALES					NOCA DEL RÍO
INDUSTRIALES		INTACCOPISTLÁN ISRUATLÁN DEL SURESTE		NOCALES RÍO BLANCO	MINIQUILÁN COATECOALCOS POZA RICA
COMERCIALES				MARCELO DE LÓPEZ CARRERA	PAPANTLA XALAPA, ST. CORNELIO DEZARÁN

ELABORADA POR SERGIO MANUEL VARGAS LAURELES CON DATOS PROPIOS.

## CAPITULO III

### \*\*\*PLANEACION MUNICIPAL\*\*\*

*"La modernización no es un concepto abstracto útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente..."*

CARLOS SALINAS DE GORTARI

Las demandas crecientes de bienes y servicios por parte de la población, así como el desarrollo industrial y tecnológico, exigen una mayor atención por parte del Estado. La planeación constituye actualmente el marco de reflexión y el instrumento de realización de las tareas de éste, que le permite cumplir con el máximo de eficiencia y eficacia en su responsabilidad de orden económico y social.

A través del tiempo la administración pública como instrumento real de ejecución de las tareas del Estado Mexicano, se ha visto en la necesidad de reformar y modernizar su aparato

administrativo, esto con el propósito de adaptarlo a la actual situación del desarrollo del país.

### \*\*\*3.1 PLANEACION MUNICIPAL\*\*\*

De acuerdo al sistema económico de un país la planeación puede ser indicativa; es decir, obligatoria para el sector público y sugestiva para la sociedad y la iniciativa privada, como lo es la planeación francesa; o bien, imperativa, es decir, obligatoria para todos los sectores de la sociedad, como la planeación soviética.

El sistema de planeación en México sigue el modelo de la planeación indicativa, apoyándose en el deseo de desarrollo económico y social dentro de un marco democrático y del sistema de economía mixta.

El plan, expresión de la planeación, debe delinear el modelo del país que se desea en el futuro; orientar las acciones prioritarias nacionales, de las cuales se deriven las prioridades sectoriales y regionales, y los términos en los que se establezca la participación en el proceso de planeación de todos los grupos sociales.

La planeación municipal es una actividad de racionalidad administrativa que los ayuntamientos deben implementar para proveer necesidades y programar actividades que se desarrollen a corto y mediano plazo, así como también para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos.

A través de la planeación, los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieran, así como de los suyos propios, para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El propósito fundamental de la planeación municipal debe ser el orientar la actividad económica hacia el máximo beneficio social y tiene como objetivos los siguientes:

- @ Definir las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
- @ Promover la movilización de los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- @ Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.

8 Procurar un desarrollo equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio, así como de sus áreas rurales.

Las bases legales que sustentan la participación del municipio en la planeación son las siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 otorga al Estado Mexicano el papel de rector de la economía nacional y señala que el Estado planeará, conducirá y orientará toda la actividad económica nacional. Por su parte el artículo 26 confiere al gobierno federal las facultades para llevar a cabo la planeación económica y nacional y para coordinar mediante los convenios y los planes de desarrollo que efectuen los gobiernos de los estados y de los municipios.

La ley de planeación, es la ley reglamentaria del artículo 26 constitucional que presenta el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional de desarrollo; Las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación Democrática; y la coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios como entes pasivos.

En el caso concreto de Veracruz, la Constitución Política del Estado establece las facultades del gobierno de éste para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad; Aquí también se dispone que el Estado

conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática; Por otra parte la Constitución Estatal señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación. Como se puede ver es el estado el encargado de planear por y para los municipios sin que estos tengan participación activa.

La ley de planeación estatal, así como la ley orgánica del municipio libre, dictaminan las bases y principios para la planeación estatal, esto de acuerdo con los fines políticos, sociales, culturales y económicos de los poderes federal y estatal contenidos tanto en la constitución política de los estados unidos mexicanos como en la constitución política del estado de Veracruz. En ambas se establecen los objetivos, estrategias, acciones, metas, prioridades y programas de ejecución de desarrollo de la entidad, así como la única función de los municipios la de poder celebrar convenios con el Estado, la Federación y las personas físicas y morales.

El proceso de planeación, en el papel exclusivamente, para el estado de Veracruz, involucra la participación (aparentemente) de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para lo cual existen los siguientes organismos e instrumentos de coordinación: que como se podran ver los municipios sólo cumplen funciones de entes pasivos.

- @ Comité de planeación para el desarrollo del estado de Veracruz.
- @ Comité de planeación municipal.
- @ Convenio único de desarrollo.
- @ Convenio único de desarrollo estado-municipio.

#### COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE VERACRUZ.

El COPLADEVER es la única instancia estatal de coordinación de acciones en materia de planeación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de éstos con los tres sectores de la economía.

El Comité de Planeación tiene como funciones básicas las siguientes:

- \* Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal derivadas de las acciones de planeación
- \* Colaborar en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del plan estatal de desarrollo
- \* Participar en la elaboración de los programas operativos anuales del plan estatal de desarrollo.
- \* Evaluar los programas y acciones concretadas entre la federación y el estado.

El COPLADEVER está integrado por:

- Un presidente, que es el gobernador del Estado.
- Un coordinador general, que es el c. secretario técnico del c. gobernador del Estado.
- Un secretario técnico, que es el delegado técnico de la secretaria de programación y presupuesto en el Estado.
- Un coordinador técnico, que es el director general de inversión pública del gobierno del Estado.
- Los subcomités, regionales y especiales, que presiden los funcionarios designados por el presidente del comité y que están integrados por los representantes de las dependencias estatales y federales y por los sectores sociales y privado.

El Comité de planeación de los estados (COPLADE) se revela como el organismo administrativo responsable de la planeación, coordinación y consulta de las acciones sectoriales, multisectoriales y regionales de las dependencias y entidades federales y estatales para el desarrollo económico y social de los estados.

El COPLADE debería ser, pues, el modelo administrativo para la planeación estatal y el instrumento operativo del proceso de descentralización, sin embargo a éste habría que agregarle la participación de los organismos de la administración pública paraestatal, del mismo modo que buscar la participación más activa por parte de los ayuntamientos.

COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.  
(COPLADEM)

La ley de Planeación establece como competencia de los ayuntamientos de la entidad, presidir y conducir el "COPLADEM" por conducto del presidente municipal. Muy ocasionalmente participan y cuando lo hacen la mayoría de las veces desconocen la función a desarrollar.

El "COPLADEM" deberá participar en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación de los planes municipal, estatal y federal, así como en los planteamientos y propuestas de las instituciones y grupos sociales, buscando su congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo.

El COPLADEM se diseño para ser el foro de consulta y participación municipal en el que la población pueda expresar sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control del plan estatal, de los planes municipales de desarrollo y de los programas que de ellos se deriven.

El COPLADEM se integra de la siguiente manera:

- Un presidente, que es el mismo presidente municipal.
- Un coordinador, que es designado por el presidente municipal.

- Un asesor técnico, que es funcionario designado por la delegación de la secretaria de programación y presupuesto.
- Los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública y estatal que desempeñen funciones en el municipio.
- Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, designados por el presidente municipal.
- Los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado.
- El diputado local.
- Los síndicos y regidores.

Sin embargo estos COPLADEM, que fueron mecanismos que trataron de pasar funciones y recursos de la federación y los estados hacia los municipios, ni cumplieron con su función y entorpecieron más la ya carente situación administrativa de los municipios, en la actualidad sólo quedan funcionando de nombre.

#### CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.

(CUD)

Es el documento jurídico administrativo, programático y financiero, en el marco del sistema nacional de planeación democrática, en el cual los Ejecutivos federal y estatal establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias.

Este convenio contiene diversos programas mediante los cuales la federación transfiere al estado y en el papel a los municipios, recursos para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo. Aunque en realidad sólo es al estado pues los municipios no son considerados, el menos en convenio de 1991 para el estado de Veracruz. En el anexo "B" se puede revisar el documento íntegro del convenio único de desarrollo para el estado de Veracruz.

Los programas correspondientes al CUD para el año 1991 para el estado de Veracruz son los siguientes:

- Programas de solidaridad y desarrollo regional.
- Programa nacional de solidaridad.
- Programa de coordinación especial.

A través de los programas de solidaridad y desarrollo regional se realizarán proyectos que propicien la diversificación de las actividades productivas, mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios de asistencia social, apoyar la modernización de las comunicaciones y transportes, impulsar el equipamiento urbano, etc.

En el marco del programa nacional de solidaridad, el Ejecutivo estatal contribuirá a combatir los bajos niveles de vida y a emprender las acciones para la ejecución de programas especiales.

de atención a los núcleos indígenas, grupos de población en zonas áridas, etc. en materia de asistencia social, salud, educación, alimentación, vivienda, etc.

Los programas de coordinación especial se elaboran cuando todas aquellas acciones no previstas en el convenio único de desarrollo, cuyo propósito sea realizarlas de manera conjunta durante el ejercicio presupuestal se llevara a cabo mediante éstos.

#### CONVENIO UNICO DE DESARROLLO ESTADO - MUNICIPIO.

Este convenio es celebrado por el gobierno del Estado con sus municipios. En el caso concreto del Estado de Veracruz, para el año de 1991 no se realizaron. Debido a la implementación de nuevos mecanismos, específicamente el Programa estatal con participación ciudadana (solidaridad) que en la actualidad abarca a lo que hasta hace unos años eran los Programas municipales de inversión y de desarrollo municipal.

Los convenios anteriores, se implementan para fortalecer el dinamismo y bienestar social de las comunidades, sin embargo, existen dos causas importante que detienen y entorpecen su función: una, la falta de recursos económicos por parte de los gobiernos federal y estatal para la creación de obras mayúsculas y otra, la falta de interés y preocupación por parte de las mismas autoridades municipales para emprender programas y planes que procuren y fomenten el desarrollo de su comunidad.

La planeación como instrumento concretizador de la acción administrativa, genera que la presencia o ausencia de ésta origine en mayor o menor grado la situación de restarle u otorgarle autonomía al municipio.

En la planeación a nivel municipal se expresan dudas acerca de hasta qué punto se está cumpliendo el propósito del poder legislativo y del poder ejecutivo, de estimular realmente la independencia la autonomía municipal, pero no solamente la autonomía teórica, sino una autonomía real, basada también en el manejo de los recursos, porque si se le da libertad para actuar, pero no se le da el apoyo económico, político, financiero, correspondiente, difícilmente pueden alcanzar ese grado de autonomía o de ese mayor grado de libertad.

### \*\*\*3.2 PROBLEMATICA MUNICIPAL\*\*\*

En el apartado anterior vimos los mecanismos, a través de los cuales los municipios tienen acceso a la planeación. Sin embargo como observamos anteriormente, aparte de que no se otorgan los recursos necesarios para su inversión en obras de interés general, existe la apatía de los propios miembros del ayuntamiento, individuos que no tienen su preocupación en el engrandecimiento de su municipio, si no en el engrandecimiento de los intereses personales o de grupo.

La falta de interés patente a lo largo del recorrido por el Estado, no sólo es a nivel de los municipios pobres, marginados o rurales, sino en cualquier categorización, lo mismo los ayuntamientos de la sierra que los municipios más conurbados, en ambos casos se da el desinterés por hacer participe a su municipio en el proceso modernizador del país y prefieren mantenerse al margen.

El municipio ha sido considerado la estrategia de desarrollo económico descentralizador y desconcentrador por su base territorial, social, política, económica, administrativa, jurídica y cultural. La planeación municipal afronta un sin número de problemas, tanto administrativos como técnicos y operativos.

Además de los municipios que albergan a las capitales estatales habrá otros veinte en todo el país, en los que se cuenta con una estructura administrativa suficiente para apoyar las tareas de planeación como son: oficinas de programación y presupuestación, de información estadística, de cartografía o de permisos de construcción, entre otros. En los más de dos mil municipios restantes a nivel nacional es altamente probable que no se cuente con esos apoyos y por ende, las posibilidades de realizar planeación son escasas o nulas.

Relacionada íntimamente con la insuficiencia del aparato administrativo está la ausencia casi absoluta, de personal capacitado para realizar esos trabajos. Es un hecho común decir que los profesionales con preparación u orientación en materia de planeación (como otro tipo de especialistas) no habitan en la provincia, sino en la capital federal o en la de los estados. Dichos profesionales, se mantienen en esa situación no solo por los ingresos que demandan, sino por los factores de localización que los condicionan. El apoyo de pasantes de áreas afines a las autoridades municipales ha venido a paliar de alguna manera esta situación; sin embargo, ha resultado insuficiente y en ocasiones contraproducente.

La situación anterior podría ser soslayada en parte, con base a la asociación municipal, esto es, que un grupo de municipios colindantes geográficamente se asocien para contratar los servicios profesionales de personal capacitado para que les elaboren y

asesoren a realizar sus programas de planeación y/o sus proyectos de inversión

La incertidumbre en la disponibilidad de recursos para financiar el gasto de inversión y a veces el corriente, es un elemento adicional que contribuye a que el sistema nacional de planeación, en su vertiente municipal, no opere conforme al proyecto que se ha diseñado. Asimismo, las asignaciones poco racionales que con frecuencia determinan los ayuntamientos merman su capacidad de respuesta a los problemas que les presenta la realidad.

Si algún insumo es importante para que la planeación se dé, éste es la disponibilidad de información de todo tipo. Es proverbial la carencia, por razones evidentes, de bancos de información de los municipios eminentemente rurales y marginados y aun de los considerados urbanizados y con un grado de desarrollo adelantado.

La distribución de los recursos públicos suele inclinarse en primer término a favor de los requerimientos federales, en segundo a los estatales y por último, a los municipales; prelación que puede obedecer al imperativo de un desarrollo equilibrado del país, aunque lamentablemente también al de construir grandes obras llamativas en lugar de pequeñas y modestas, pero indispensables, o al de impedir una efectiva descentralización del poder.

Los ingresos municipales, aun sumadas las participaciones federales y en su caso, las estatales (como se puede observar en la

matriz de la categoría económica de la tipología municipal), son insuficientes para atender a plenitud los servicios públicos que constitucionalmente están obligados a proporcionar. El resultado ha sido la merma de las atribuciones de los municipios o de sus posibilidades para ejercerlas.

La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente ineficiente; y esto se debe a una multitud de factores tanto internos como externos, de entre los cuales se puede mencionar la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos que han influido de manera directa para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar al elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad, en beneficio de sus habitantes.

Otro de los problemas fundamentales que entorpecen el funcionamiento eficiente de la organización administrativa de los municipios, es el del esparcimiento municipal o existencia de pequeños municipios que en su mayoría padecen una despoblación y se encuentran aislados geográficamente de los centros de mayor desarrollo.

Este esparcimiento es causa de los altos costos que implica llevar servicios públicos a una gran cantidad de pequeños municipios los que en muchas ocasiones se encuentran geográficamente cercanos y con problemas comunes; en el caso concreto del estado de Veracruz,

nos referiríamos a los de las sierras de tanto de Zongolica y Chicontepec.

El desequilibrio en la producción, origina escasez de actividad económica que es causa y efecto de la escasez de recursos financieros, materiales y técnicos. Ello provoca desempleo, impulsa la emigración propicia una concentración del mercado y disminuye los recursos humanos, lo que contribuye a dicha inactividad económica, lo cual se mejoraría con la creación de centros de acopio, distribución y comercialización, así como con empresas para-municipales y la implantación de una agroindustria propia para el lugar, tomando como base a la tipología municipal.

La concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios implica la concentración de los recursos financieros, materiales y técnicos; lo anterior se desprende al analizar la tipología y observar que los municipios del orden urbano o metropolitano concentran en su totalidad las actividades económicas más reproductivas, como la industria, el comercio, el turismo, etc. Las entidades municipales han tenido una injerencia casi nula en la formación de la infraestructura económica.

La característica de la política económica ha sido impulsar la creación de obras de infraestructura en las áreas que son más rentables para los intereses del capital nacional y extranjero, y no para aquellas regiones que más lo necesitan para emprender su desarrollo económico.

Las prioridades de inversión, las fijan en gran proporción las secretarías de estado o sus representantes en las entidades federativas, por el simple hecho que de la inversión total, el 90 por ciento proviene de ese nivel de gobierno y de este monto, el 80 por ciento corresponde, la mayoría de las veces, al programa normal de las dependencias federales. Queda por tanto, en el poder decisorio del estado y de los municipios una proporción menor de los recursos disponibles para inversión, para aplicarlos en proyectos específicamente locales.

Asimismo, el sistema de participaciones federales implica una serie de limitaciones en los municipios, pues las decisiones sobre el monto a recibir son centralizadas por la federación. A su vez, la distribución no es equitativa, ya que no está en función de las necesidades financieras de los municipios; la participación de éstos

depende de la cantidad fijada por las legislaturas locales o por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Así, tenemos que en el estado de Veracruz para el año 1990 al municipio de Coateacoalcos se le asignó un presupuesto de \$ 22 392' 177, 000.00 en tanto que a municipios como Acuña, Coxquihui, Sochiapa o Tancoco no se les asignó ni siquiera \$ 150' 000, 000.00.

La falta de autonomía de la hacienda municipal es uno de los obstáculos al desarrollo local que más resalta. La hasta hace poco deficiente regulación jurídica de los impuestos fue también un

obstáculo para el funcionamiento del régimen municipal. Por otro lado, en los municipios se presenta una irregular percepción de los ingresos y un alto porcentaje de evasión, que tienen su origen en la incapacidad administrativa de las autoridades hacendarias; a la vez, la falta de técnica administrativa ocasiona el mal manejo de los egresos municipales.

En lo demográfico, por un lado los fenómenos de concentración-dispersión exagerados que caracterizan al país y por otro las corrientes migratorias permanentes, temporales y alternantes que se producen entre las localidades rurales y urbanas, impactan muy significativamente el horizonte de planeación de los ayuntamientos, particularmente en lo relativo al uso del suelo y a la dotación y prestación de servicios públicos.

Otro problema sustancial, es el que se refiere en particular, a los municipios que contienen ciudades importantes, en las cuales se da un surgimiento desordenado de los llamados fraccionamientos residenciales y que obedecen a condiciones de especulación económica.

En estos casos, la oferta de lotes se dirige a satisfacer la demanda de las clases medias. Generalmente se realiza en terrenos ejidales que han sido envueltos por el tejido urbano o bien, que se localizan en los linderos del mismo.

Ante los problemas descritos, es lógico suponer que el gobierno local tiene una incapacidad congénita y estructural para constituirse como unidad para el desarrollo.

En suma, la excesiva centralización en todos sus ordenes, ha obligado al municipio a vivir en perpetua dependencia y a mendigar la tutela del gobierno de la república en los actos más sencillos de su existencia. A fuerza de ver que nada se hace, sino por orden o mediante la autorización del poder central, la actividad municipal se adormece y se ha habituado a no contar con sus propias fuerzas y a requerir protección e impulso donde sólo debe otorgársele libertad.

La presencia de los municipios en el ámbito de la vida política nacional se ha visto mermada a causa de la centralización del poder político en los niveles superiores de gobierno.

En efecto, existe una marcada dependencia de la institución Municipal con respecto a los gobiernos federal y estatal, a tal grado que no hay asunto municipal de importancia que sea decidido por el propio municipio. En muchas ocasiones son los gobiernos de los estados o el gobierno federal los que, con el fin de controlar el poder político, toman decisiones que incuben directamente a los poderes locales, socavando la autoridad política de los representantes municipales.

### \*\*\*3.3 ALTERNATIVAS PARA LA EJECUTORIEDAD DEL MUNICIPIO\*\*\*

En consideración a que el municipio no será libre mientras no sea económicamente autosuficiente, se evoca al incremento de sus propios recursos, el observar que sus participaciones sean proporcionadas a las necesidades más importantes, sin coartar la libre y periódica disposición de las mismas, así como la transferencia de recursos destinados a programas de carácter rural o municipal:

Lo anterior, resulta indispensable, ya que en el municipio, y en especial los de Veracruz, debieran contar con un sistema de captación, almacenamiento, análisis, jerarquización y seguimiento de las demandas populares municipales en función de los planes de desarrollo vigentes. Igualmente con un mecanismo de registro de las propuestas de inversión, que se obtiene del sistema anterior, para permitir un seguimiento en materia de autorización, aprobación, operación, control, evaluación de los proyectos, programas, estrategias y políticas nacionales y estatales en relación con las metas y objetivos determinados por los planes municipales, definidos por los comités de planeación para el desarrollo correspondientes.

La planeación debe estar acompañada de una descentralización, (descentralización de la vida nacional), entendida como propósito político y una opción económica, para realizar una verdadera política de ordenamiento del territorio y un instrumento real de transferencia de poderes decisoriales a nivel local, sustentado

y apoyado en las orientaciones y acciones de la política y desarrollo regional del plan.

Para ser administrativamente eficaces y políticamente congruentes con nuestra opción fundamental de federalistas, es necesario cumplir las atribuciones en forma más cercana, expedita, justa, individualizada y concreta, tomando en cuenta las características de la entidad o de la región, para lo cual se requiere fundamentalmente la utilización de la *matriz tipológica*.

Así, podríamos decir que, la consolidación indispensable para la instrumentación administrativa de la política de descentralización es el comité de planeación de los estados (COPLADE), pero no como se ha venido manejando hasta la fecha sino como un elemento real de planeación y coordinación sectorial-regional en cada entidad federativa, que a la vez que participa en el desarrollo estatal sirva de enlace orgánico-institucional del Sistema Nacional y de los Sistemas Estatales de Planeación.

La planeación municipal puede y debe constituirse, como apuntan los documentos fundamentales de la República, en el pivote más importante del cambio estructural en la modernidad.

Para ello, se requieren modificaciones de fondo tales como una reforma constitucional que permita que el periodo de los ayuntamientos se lleve a seis años igual que en los otros dos niveles de gobierno, pues, siendo tan corto el periodo constitucional de

los ayuntamientos no es posible planificar. Los ayuntamiento de Veracruz como de muchas otras partes dedican el primer año del mandato al conocimiento, en primera de las funciones municipales y después en elaborar algún programa, quedando tan sólo dos años para la ejecución, la evaluación y el control, esto sobre todo en lo relativo al orden ecológico es materialmente imposible de realizar y en cuanto a obras de infraestructura es lo mismo.

La disponibilidad de información y de técnicas sencillas que estimulen la práctica de la planeación en los municipios, particularmente en aquellos de menor grado de desarrollo, la primera y segunda columna de la matriz tipológica, podría facilitarse con el diseño y la implementación de un programa especial de apoyo técnico y administrativo para la prestación del servicio social de pasantes (quienes recibirían una capacitación ad hoc). Un programa de esta naturaleza permitiría establecer formas de planeación adecuadas al tamaño y a las necesidades de cada municipio.

Es aquí donde la capacitación a los servidores públicos municipales juega un papel determinante, la creación e impartición de cursos, seminarios y hasta diplomados por las instituciones de enseñanza superior permitiría una agilización en la descentralización de funciones y atribuciones para darle su verdadero carácter de autonomía al municipio.

Con una reforma en la legislación del estado de Veracruz, se debe dar el carácter de obligatoriedad hacia los partidos

políticos que deseen participar en la contienda electoral por los ayuntamientos, deberán hacer que sus candidatos a cualquier puesto del ayuntamiento, realicen un curso previo de capacitación de administración pública municipal, donde se le explique y enseñe los conocimientos básicos del proceso administrativo, la reglamentación, las finanzas y la planeación y programación municipal entre otras.

Debido a la heterogeneidad que impera en los municipios veracruzanos la capacitación que se imparta no debe ser generalizada para todos, en el sentido de ser igual, tomando como base la tipología municipal se pueden crear programas de capacitación para determinados tipos de municipios que vayan más de acuerdo a sus características sociales, económicas, geográficas, etc. y sus carencias y necesidades que se comprenden en la matriz de tipología municipal.

Al plantearnos el problema del cambio social dentro de los marcos municipales se manifiesta ante nosotros una primera contradicción que se expresa al nivel de lo formal y lo real; así, nuestra Constitución establece que el municipio es la unidad básica de la organización política y administrativa del Estado mexicano, empero en lo real la mayoría de nuestros municipios son simple y llanamente unidades de gestión administrativa. Lo anterior ha sido resultado de la implementación de planes como el de Solidaridad, con fines paternalista y recaudadores de votos, y en donde la globalización lo que reclama es lo contrario.

Siguiendo la *matriz de tipología municipal* aquí presentada, constatamos lo anterior de la siguiente forma: Los municipios marginados, rurales en todas sus características, y los semiurbanos agrícolas, ganaderos y pesqueros son cooptados por los programas antes mencionados, debido a su escasez de recursos y a la ignorancia prevaleciente en sus órganos administrativos y políticos los deja sin posibilidad alguna de participar en forma más dinámica en el desarrollo regional; por otra parte los municipios urbanos y metropolitanos debido a la exigencia de su población de más y mejores servicios ven en estos programas una válvula de escape a los problemas que continuamente se les presenta, por lo que les facilita su labor de prestador de servicios.

La reforma legal, la voluntad política (de ejecutarla) y el incremento de recursos, por sí solos, no resolverán los problemas municipales a menos que se refuercen y se modernice la organización y las funciones del ayuntamiento como gobierno del municipio y depositario de una gran responsabilidad frente a su comunidad y como base del sistema federal.

El ordenamiento del territorio dentro del proceso de planeación de desarrollo, se da mediante la articulación de la misma con regiones, ciudades, y a nivel nacional y sectorial; buscando mediante la descentralización distribuir mejor las actividades económicas, la población y la infraestructura urbana y de desarrollo social en el territorio nacional.

En efecto, la política de descentralización de la vida nacional, debe perseguir al igual que una política de ordenamiento del territorio, cambios profundos en la organización territorial de las actividades, económicas y sociales, es decir, crear planes de acuerdo a las condiciones imperantes en la región o municipio al que se levan aplicar, para ello, la *tipología municipal* en el caso de Veracruz juega un papel muy importante con base en ella se deben delinear los proyectos, las líneas de acción y las metas a lograr.

Una distribución más equilibrada entre los municipios de grandes ciudades y los rurales; Coatzacoalcos, Orizaba, Veracruz contra Moloacán, Coetzala o Miahuatlán, unos los primeros con presupuestos arriba de los mil millones de pesos, los otros con asignaciones presupuestarias menores a ciento cincuenta millones de pesos anuales; una política que frene, el crecimiento de las grandes ciudades (Córdoba, Xalapa, Poza Rica, Boca del Río, Minatitlán) y de impulso y liberalización de las amarras de las regiones deprimidas y marginadas (Tlachichilco, Acuña, Aquile, Zongolica, Tlaquilpa, Acajete, Otatitlán, Felipe Carrillo Puerto, Tancoco, Chicontepec, etc.).

Fortalecer las economías municipales por medio de pequeñas empresas paramunicipales o el desarrollo de agroindustrias, como en el municipio de Moloacán en el sur de la entidad Jarocha, donde se llevan a cabo trabajos para la implantación de un sistema de agroindustria a partir de los cítricos, que vallan de acuerdo a la condición económica y social del municipio, valiéndose para ello la

utilización de la *matriz de tipología municipal*; desarrollar infraestructura de comunicaciones y transportes; una política de descentralización de la cultura, de preservación ecológica y de sobre todo, fortalecimiento de las estructuras administrativas locales, estatales y municipales, para ello en primera instancia dignificando el cargo que se desempeñe en un municipio, para que los miembros de éste participen en condiciones y posibilidades de promover y generar ellos mismos del desarrollo económico que impulse la participación de la población en la toma de decisiones del estado, como lo realizan las autoridades de los municipios de Córdoba y Orizaba con la promoción, apoyo y difusión en la creación de un mega proyecto de corredor industrial que sería el más grande del estado.

Seguir una política de ordenamiento regional; que agrupe las políticas de fortalecimiento de estas economías, de distribución de las actividades económicas y sociales en el territorio nacional y estatal, de disminución de las disparidades en estos mismos renglones, que se conceptualizan a través de la tipología municipal, la planeación e integración de las regiones y el fomento al desarrollo industrial se deben concretizar en los programas de desarrollo regional, estatales y municipales.

Un ejemplo de lo anterior podría ser la puesta en marcha de corredores municipales en el estado de Veracruz, en regiones que cuentan con las características necesarias para su implementación, como podrían ser las zonas de la sierra de Zongolica y la de

Chicontepec, las zonas más pobres y marginadas del estado, la zona de la ribera del río Coatzacoalcos, por su riqueza natural e industrial. Con ello acarrearíamos beneficios para todos los municipios que conformarán el bloque.

La globalización mundial en la que se ve inmersa el país, hace necesario pensar en una regionalización hacia el interior del mismo, y donde se debe dar dicha regionalización en la célula misma del federalismo el municipio.

La conformación de bloques a nivel mundial se da a través de la globalización en el concierto de las naciones; sin embargo hacia el interior de esos países igualmente se debe llevar a cabo este proceso, en este caso a través de la regionalización que se genere en los municipios y para ello es necesario el auxiliarse de la tipología municipal, que nos brinde la posibilidad de conceptualizar en forma genérica las posibilidades de mayor viabilidad para emprender dicha tarea.

GLOBALIZACION  
Y  
REGIONALIZACION



En el mismo sentido, el COPLADE debe incorporar los municipios al proceso de planeación mediante el apoyo para la creación de los comités de planeación del desarrollo municipal (COPLADEM) y la elaboración de programas de desarrollo municipal; así como el apoyo a los centros estatales de estudios municipales.

Los estados y municipios deben hacer un esfuerzo paralelo al de la descentralización, para modernizar su administración pública, capacitar a sus servidores públicos y realizar estudios y diagnósticos que permitan proponer alternativas de desarrollo.

Sin embargo, es indudable que serán los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas y prácticas, y procedimientos incorporados a manuales y planes de acción los que realmente nos den el perfil de lo que se considera como modernización, y serán el ejercicio cotidiano de las atribuciones y los modos de las relación con las otras esferas de poder y con los ciudadanos los que nos den la medida de su eficacia.

Debe reconocerse que los obstáculos y barreras que se levantan ante esta nueva concepción municipal son casi de la misma dimensión y peso que sus bondades. No será nada fácil, y de hecho no lo ha sido hasta ahora, que infinidad de funcionarios federales y gobernadores cambien su personal perspectiva y respeto hacia el federalismo y la autonomía del municipio ("acátense pero no se cumpla").

La implantación de un nuevo orden municipal no debe, ni puede ser de un sólo tirón, se debe dar paulatinamente, con base en la tipología municipal se definirán los municipios o categorías de estos que son susceptibles de irse reformando o modificando en sus estructuras orgánicas administrativas.

Es por ello que bajo estas premisas de desigualdad (económica, política social, geográfica y cultural), ineficacia, ineficiencia, incapacidad administrativa, centralización, deficiente regualción jurídica, etc; se erige *la Matriz de tipología municipal* como una alternativa metodológica de la investigación del municipio, en su concepción, comprensión y abordaje del mismo.

La prolongada tradición de centralizar para luego descentralizar ha propiciado que muchas generaciones de gobernantes y administradores públicos se hayan resistido a dar este paso trascendental hasta sus últimas consecuencias y, aduciendo o inventando "razones de Estado" o apelando a pragmatismos interesados, han dejado trunco el propósito de fortalecer y revivificar a la única y verdadera base de la pirámide política, administrativa y social en que se apoya el desarrollo del país.

1 INEGI, S.P.P. "Anuario de Estadísticas Estatales." 1985.

2 Los datos fueron recabos de los siguientes documentos: "Agenda Estadística Veracruz"; U.V. 1988; INMECAFE, Xalapa, Ver. 1989. Estadísticas Azucareras, 1988; "Anexo Estadístico del Informe de Gobierno del Estado de Veracruz". 1988, 1989, 1990; "Cuadernos para la Planeación." Estado de Veracruz. 1980; "CEPES - P.R.I." Estado de Veracruz, 1990.

3 I.N.A.P. "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal"; Abril/Septiembre, No.18-19. Fecha de edición: 1986.

4 S.C.T. "MEMORIAS DE TRABAJO" Mexico, D.F. 1975.

5 Cámara Barbachano, Fernando: "Las subculturas mexicanas como partes integrantes de los municipios; en los Municipios de México, recopilado por Regina Jiménez et al. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., 1978.

6 P.R.I. Carpeta "FORTALECIMIENTO MUNICIPAL"; MIGUEL DE LA MADRID H. 1982-1988, REUNION POPULAR PARA LA PLANEACION.

No Hay Hoja

96

3

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

El propósito central de esta investigación ha sido el tratar de plantear una tipología municipal, esto, con el propósito de que sirva para plantear algunas alternativas que puedan ser de utilidad en el desarrollo del municipio; para ello se procuro desarrollar un análisis general de la problemática municipal, así como la realización de una investigación de campo por 41 municipios del estado de Veracruz, que permitiera conocer la problemática real del municipio.

Derivado de nuestro estudio realizado sobre la "Anatomía Organizacional del Municipio", podemos señalar las siguientes conclusiones generales:

A lo largo del recorrido por los 41 municipios del estado de Veracruz, pudimos observar una severa falta de reglamentación municipal (Bando de policía y buen gobierno, reglamento interno del ayuntamiento, reglamento de mercados, limpia, rastro, panteones, etc.), la cual ocasiona serias distorsiones en el funcionamiento interno, así como un alto grado de dependentismo con relación a los niveles estatal y federal.

Muy pocos municipios cuentan con una reglamentación apropiada a sus necesidades, del total de municipios estudiados exclusivamente seis (6) cuentan con dicha reglamentación, la mayoría por lo tanto no cuenta con ningún tipo de reglamento, y los que la

tienen, en su mayoría, hacen caso omiso de ellos o están mal elaborados.

No existe planeación en la mayoría de los casos, de los recursos en cuanto a ingresos y a gastos. No se planea la acción municipal, por falta de recursos humanos, financieros y materiales, así como por la falta de interés de los propios miembros de los ayuntamientos.

El alto grado de centralización y paternalismo que realizan las autoridades estatales y federales, originan una usurpación de las atribuciones municipales; dejando para estos últimos la función exclusiva de gestores de servicios públicos.

Existen diferencias económicas extremas, que propician la desigualdad en el nivel de vida de sus ciudadanos.

Las condiciones radicales entre bienestar y pobreza originan una grave dificultad al implementar programas gubernativos, ya que estos se realizan de manera uniforme, sin tomar en consideración las características y dificultades propias de cada municipio. Dichas generalizaciones resultan incompatibles casi en su totalidad en relación a la problemática real del municipio. Para lo cual se propone la utilización de una tipología municipal como la aquí presentada.

Y es por ello que resulta crucial la elaboración de una tipología municipal, que nos brinde la posibilidad de abordar la problemática municipal desde una vertiente más apegada a la realidad. Nuestra tipología municipal tiene ese firme propósito, servir como un elemento catalizador que ayude al mejor entendimiento y abordaje de la situación municipal.

El hecho de existir un elevado número de municipios pequeños, disgregados y con características sociales muy uniformes, en cuanto al nivel de vida tan bajo, hace pensar en la necesidad de una reestructuración del territorio municipal. No se debe seguir soslayado, el que existan municipios marginados y aislados, ya que esto provoca una gran dificultad y encarecimiento en la prestación de los servicios. En cambio se debería procurar la integración y/o unión de los municipios.

De esto se desprende, la necesidad imperativa de una reorganización del territorio municipal, se podrían particularizar algunas regiones de Veracruz que cuentan con características más o menos semejantes que permitirían una regionalización de los municipios, como son la región del Istmo de Tehuantepec; la región de la rivera del río Coatzacoalcos, que se liga directamente con la anterior; la región del Papaloapan; la región de la sierra de Zongólica y la de la sierra de Chicontepec, por mencionar algunas.

A este respecto, al entrevistarnos con los funcionarios municipales se les cuestionó sobre una posible regionalización y/o unificación de los municipios; a pesar de que la mayor parte de las respuestas fueron negativas, denotando argumentaciones muy poco validas y carentes de antecedentes reales; en cuanto a las respuestas positivas mantuvieron argumentaciones amplias y consistentes; dirigidas principalmente a considerar la unificación de poblaciones municipales como un medio eficaz para una mejor planeación regional.

De lo anteriormente expuesto y de la experiencia personal, es posible considerar que los verdaderos motivos de resistencia a una

reorganización territorial se encuentren determinados, más por miedo a perder poder que por una insuficiencia de recursos.

Una queja constante a lo largo del recorrido por el Estado de Veracruz, por parte de los Ayuntamientos, es el corto período de gobierno que tienen, de sólo tres años, en los cuales se vuelve materialmente imposible elaborar planes y más todavía el poder realizarlos.

En este tenor se encuentra la crítica situación ecológica que guardan; no municipios en especial, regiones enteras (riversa del río Coatzacoalcos; la cuenca del Papaloapan; los litorales del Golfo de México, etc.) que necesitan la implementación de planes ecológicos que rescaten a las zonas del desastre, y estos planes necesitan un período mayor al de tres años para que se visualicen resultados.

Por lo que al llegar a la toma de posesión a finales de año (Caso concreto del Estado de Veracruz, mes de diciembre), las primeras funciones se vienen realizando hasta el primer trimestre del año venidero. Posteriormente en el tiempo para realizar un diagnóstico y una evaluación de la situación que guarda el municipio prácticamente ya se ha ido el otro año, en el siguiente se elabora y se establecen los mecanismos para ponerlo en práctica, quedando sólo así, un año para realizarlo y aplicarlo; finalmente pueden o no llevarse a cabo, esto de acuerdo a los intereses de los miembros del Ayuntamiento que por lo regular son el conquistar posiciones en la política local, pero lo cual se olvidan de los compromisos constraídos hasta aquí.

Es así como se ve necesario e inminente, una reforma Constitucional que alargue el período de los ayuntamientos a por lo

menos 4 o 5 años, y por que no hasta los seis; si la Constitución General de la República establece límites de igualdad entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). ¿Por qué los municipios no tienen los seis años de gobierno que tienen los otros dos?

Igualmente la falta de capacidad legislativa por parte de los municipios restan elementos que le permitan un desarrollo un estadio propio de autonomía, por lo que igualmente proponemos las reformas constitucionales en el tenos de dar capacidad legislativa a los municipios.

Estas paradojas del municipio marcan sus características de desigualdad, centralismo, escasez de recursos y falta de autonomía y reafirman la necesidad de eleaborar y utilizar una tipología municipal que ayude a entender y por lo tanto emprender acciones que repercutan directamente en el beneficio social del mismo.

La hacienda municipal, es otro grave problema que enfrentan los ayuntamientos de Veracruz y de todo el país, el hecho de no tener liberada la ley de ingresos, que le permita al municipio conocer y cobrar lo que realmente le corresponde, crea una situación de mayor dependentismo y perdida de autonomía por parte de los mismos.

A los municipios mexicanos se les corto la llave de ingresos que les daba un cierto matiz de autonomía; esto fue originado por las reformas de 1982, lo cual también dió como resultado el que se limitara su espacio fiscal. Así, los municipios dejaron de percibir los ingresos que anteriormente ellos recaudaban, para que ahora los recaude la federación y se los "revierta" via participaciones federales. Lo cual pone en tela de juicio el

carácter de "Libre" que le otorga la Constitución Federal al municipio.

Contra lo que se pueda pensar en relación a los municipios en donde el ayuntamiento es encabezado por un partido distinto al Partido revolucionario institucional, en cuanto a tener problemas, al ver cerrada la "llave del presupuesto", esto aparentemente no sucede. De los 41 municipios estudiados, tres (3) pertenecen a partidos políticos de la (mal llamada) "oposición" el P.F.C.R.N. en Miahuatlán; el P.P.S. en Felipe Carrillo Puerto; y por su parte el P.R.D. en Moloacán. Estos ayuntamientos nos manifestaron no afectarles en nada el pertenecer a un partido contrario al P.R.I. dado que las condiciones y la pérdida de autonomía es latente en todos los municipios pertenecieran aún partido u otro. "Cabe hacer mención, que los anteriores tres municipios de la "oposición", no son precisamente los más estratégicos en cuanto al desarrollo estatal o nacional".

Por otro lado el alto grado de migración que sufren los municipios marginados y rurales, es otro problema que los aqueja severamente. El hecho de que la mano de obra joven emigre ocasiona un incremento en la severa crisis que ya de por sí es crónica. Para soslayar lo anterior, se podría implementar la creación de empresas paramunicipales que vendrían a proporcionar un ingreso extra a la población.

Quizá, la regionalización y/o unificación municipal de la que anteriormente hablabamos, sea igualmente un vínculo para lograr un mejoramiento en el nivel de vida, contribuyendo así, al arraigo de la población en su lugar de origen, ya que no sería necesario acudir

a los grandes centros de desarrollo para obtener un ingreso suficiente que cubra las necesidades básicas.

Para ello es crucial e indispensable que los mismos miembros del ayuntamiento, encabezados por el presidente municipal se conviertan en los principales promotores de la economía, promoviendo económicamente a este a todos los niveles. Ellos tienen la obligación y la capacidad para hacerlo, sin embargo, para llevarlo a la práctica deben comenzar por dignificar el cargo que desempeñan.

La desigualdad y el centralismo por otro lado, ocasionan que los municipios prósperos y con cualidades de desarrollo, continúen por ese camino, mientras que los municipios pequeños y pobres se hundan más en su marginación. Es por esto que los grandes centros poblacionales o municipios urbanos y metropolitanos que cuentan con las actividades económicas más rentables (como se vislumbra en la tipología municipal), han adquirido más y más esplendor, dejando sin opción de crecimiento al resto de los municipios.

Así, la distribución desigual de los ingresos estatales y federales ocasiona también contradicciones entre los municipios de una misma entidad federativa. Parafraseando a Roger D. Hansen podríamos afirmar que los municipios ricos se hacen cada vez más ricos y los municipios pobres cada vez más pobres.



## G L O S A R I O .

**Administración:** Conjunto de reglas y técnicas dirigidas a satisfacer de manera eficiente y eficaz los objetivos de una organización considerando los recursos y el tiempo.

**Administración Pública:** Es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes.

**Administración Pública Municipal:** Conjunto de actos directos e indirectos mediante los cuales los órganos municipales atienden a la realización de los servicios públicos municipales.

**Alcalde:** Presidente municipal.- primer regidor.- primer concejal.- presidente del ayuntamiento de un municipio.- ejecutivo municipal.- Órgano de ejecución de las resoluciones tomadas por un ayuntamiento.

**Audiencia:** Acto de oír de las autoridades a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa. Acto por intermedio del cual una autoridad administrativa o judicial, en función de juzgar, oye a las partes o recibe las pruebas.

**Autonomía Municipal:** Facultad que tiene el municipio. dentro del marco jurídico del estado, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

**Ayuntamiento: Cabildo.-** corporación municipal.- consejo.- cuerpo edilicio.- corporación compuesta de un presidente municipal, síndico(s); y regidor(es). electos popularmente, para el gobierno y la administración de los intereses de un municipio.

**Bando de policía y buen gobierno:** Cuerpo reglamentario, que engloba todas las disposiciones de carácter general que regulan la vida política, social, económica y cultural de un municipio.

**Cabecera Municipal:** Capital o población principal de un territorio o municipio. Es la localidad en donde tiene sede el ayuntamiento de elección popular directa, que administra los intereses del municipio.

**Cabildo:** Cuerpo colegiado.- El ayuntamiento en sesión para la toma de decisiones que afecten al municipio.

**Capital del Estado:** Es la localidad en la cual tienen su sede los poderes de la entidad federativa.

**Catastro:** Es el censo analítico de la propiedad raíz ubicada en el territorio del estado y/o del municipio. Tiene como objeto lograr el conocimiento exacto de las características de la

propiedad raíz, mediante su descripción, localización, así como el nombre del propietario de cada predio y con base en esos datos resolver problemas de carácter económico, social, fiscal y jurídico.

**Centralización administrativa:** Régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central.

**Centro Estatal de Estudios Municipales:** Órgano administrativo desconcentrado del poder ejecutivo estatal, que tiene como objetivo el fomento para el desarrollo de la reforma municipal, en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.

**Comisario Municipal:** Órgano administrativo auxiliar nombrado por el ayuntamiento, que tiene a su cargo la administración de las poblaciones fuera de la cabecera municipal. Funge en su demarcación como delegado del ayuntamiento y de manera especial del presidente en lo que concierne a las facultades propias de este; por consiguiente, tiene todas las atribuciones que se requieren para mantener el orden, tranquilidad y seguridad de los vecinos de su jurisdicción y la observancia de las leyes y reglamentos municipales.

**Comisión:** Personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado. Denominación con la que se conoce al conjunto de personas que colaboran de modo

permanente o accidental en el desempeño de determinada tarea municipal.

**Comité:** Comisión de personas encargadas para un asunto. Reunión de miembros escogidos en una asamblea para examinar o administrar ciertos asuntos.

**Convenio:** Ajuste, acuerdo, convención a la que llegan dos o más partes, principalmente el que se celebra solemnemente entre Estados o instituciones.

**Derecho Municipal:** Conjunto de disposiciones que regulan las actividades directas e indirectas de la administración pública municipal.

**Descentralización Administrativa:** Con un régimen especial, personalidad jurídica y patrimonio propio; Adopta las formas siguientes:

La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

La descentralización técnica o por servicio que se descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la

investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

**Desconcentración Administrativa:** Es la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

**Empresa Paramunicipal:** alude al fenómeno de una entidad administrativa que, por razones de interés público o simplemente de lucro, se implica en la gestión en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de tal explotación.

**Entidad Federativa:** Cada uno de los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y que se encuentran unidos en una federación según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Estado Centralizado:** Es aquel en el que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse

**Funcionario Municipal:** Persona que participa en el ejercicio de una función pública en la administración municipal.

**Fundo Legal:** Forma jurídica en la que se determina el espacio mínimo que debe asignarse a cada pueblo fundado; este espacio debe incluir el lugar en donde se asentara el poblado y el destinado a los servicios públicos o usos de utilidad general. El fundo legal; señala la propiedad comunal otorgada a los pueblos y no a los individuos en particular. Puede decirse que es cierta propiedad municipal que no entra en el libre comercio sino que, de acuerdo con los decretos correspondientes, los ayuntamientos otorgan gratuitamente en favor de quienes lo solicitan -sujeto al cumplimiento de diversos requisitos- título de propiedad que amparan su ocupación legal.

**Gobierno Municipal:** Dirección, organización y funcionamiento del municipio. En sentido amplio, se aplica al conjunto de órganos mediante los cuales el ayuntamiento actúa en cumplimiento de sus fines. En sentido estricto se aplica al conjunto de concejales denominado ayuntamiento bajo la presidencia del ejecutivo municipal.

**Gravamen:** Obligación o carga impuesta sobre una finca rústica o urbana.

**Hacienda Municipal:** Conjunto sistemático de haberes, rentas, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos correspondientes al municipio y que se estiman suficientes para satisfacer sus necesidades, es decir, lo que el municipio recuadra por sí y para sí mismo.

**Legislación Municipal:** Conjunto o cuerpo de leyes y reglamentos por los cuales se gobierna un municipio. Actividad que el municipio realiza por conducto de su ayuntamiento, consistente en la elaboración y expedición de reglamentos.

**Municipio:** Comunidad jurídico-política básica en la que un grupo de familias asentadas sobre determinado territorio son regidas por disposiciones jurídicas y un gobierno propios.

**Obra Pública:** Es una cosa hecha o producida por el Estado o asu nombre, sobre un inmueble determinado con un proposito de interes general y se destina al uso público o a cualquier finalidad de beneficio general.

**Palacio Municipal:** Edificio en que despacha sus asuntos el gobierno y la administración municipal.

**Participaciones Federales:** Son las aportaciones en efectivo que realiza el gobierno federal hacia los ayuntamientos, se presupuestan anualmente en base al plan de arbitrios de cada uno de éstos y son entregadas a los ayuntamientos en períodos mensuales.

**Patrimonio Municipal:** Conjunto de bienes, derechos y obligaciones pertenecientes al Municipio. Conjunto de bienes que pertenecen en plena propiedad al municipio y constituyen una especie de patrimonio común a todos los habitantes del mismo.

**Plan:** Es el conjunto coordinado de metas, directrices, acciones y disposiciones que, relacionadas con las estrategias y tácticas requeridas para el desarrollo de un determinado modelo económico/social, instrumenta un proceso para alcanzar objetivos predeterminados.

**Planeación:** Dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir racionalmente que alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas.

**Plan de Arbitrios:** Es la proyección esquemática de los ingresos que se calcula percibirá el municipio en un año a través de su hacienda y es la base de la planeación municipal.

**Presidente Municipal:** Es el órgano de ejecución de las resoluciones tomadas por el ayuntamiento, así como el que preside el cabildo.

**Regidor:** Es el miembro de un ayuntamiento o consejo. Individuo que en virtud del voto de sus conciudadanos los representa en la corporación municipal. Generalmente tiene a su cargo las comisiones municipales.

**Reglamento Municipal:** Conjunto de normas jurídicas de carácter general expedidas por el ayuntamiento para el cumplimiento de los fines del municipio.

**Servicio Publico Municipal:** Es la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones contenidas en la reglamentación con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular, determinadas necesidades de carácter colectivo. Es la actividad que dentro de su jurisdicción realiza el municipio por sí o con el concurso del Estado, destinado a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

**Sindico:** El individuo de un Ayuntamiento, de elección popular que tiene a su cargo defender los derechos del público.

**Tipología Municipal:** Modelo ideal que reúne los caracteres esenciales para el abordaje en la investigación de la problemática del municipio.



## ANEXO "A"

### CUESTIONARIO

#### ESTRUCTURA DE LA ENTREVISTA

Para realizar la investigación de campo necesaria para la elaboración de esta tesis, se procedió a una visita a 41 municipios del Estado de Veracruz, en los cuales procure entrevistarme con los Presidentes Municipales de cada uno de ellos.

En algunos casos fue imposible entrevistarse con los presidentes municipales, unas veces no se encontraban en el palacio municipal y en otras definitivamente no se encontraban en el municipio, otras se me nego el acceso a entrevistarme con ellos; en estos casos recurrí a entrevistar algún otro miembro del ayuntamiento (sindicos o regidores), sin embargo se daban las mismas circunstancias que en el caso del presidente municipal, No estaban o no me recibían, así que acudía con el tesorero o el secretario del ayuntamiento.

El plan de preguntas estaba estructurado de la siguiente forma, aunque como se vera, no consistía en preguntas y respuestas, sino en el abordaje de temas generales, para de ahí desprender temas y situaciones concretas.

La Primera parte era con referencia a la Estructura orgánica del Ayuntamiento; de cuantos miembros y a que partidos políticos pertenescan así como el resto de funcionarios que integraban la Administración Pública Municipal. La dificultad de ser el Ayuntamiento, en su caso, de un partido distinto al P.R.I. o uno de sus miembros.

Una vez, que se me explicaba la organización, pasaba a preguntar la *Reglamentación* que existía en el municipio, desde el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos internos del Ayuntamiento, hasta los de limpia pública, rastros, panteones, etc. Esta sección era completada en el caso de existir los reglamentos con preguntas sobre como se elaboro, la dificultad de su elaboración y su puesta en marcha; del mismo modo si no existía se preguntaba porque no, que se hacia para suplirlos, etc.

La tercera parte consistía en averiguar las principales *Actividades Económicas* que se desarrollan en el municipio, dentro de los rangos de agricultura, ganadería, industria, pesca, portuarios, servicios, turísticos, así como la población económicamente activa, que se desenvolvía dentro de la principal actividad. Sobre la respuesta que hayan dado de la actividad económica que se desempeña, se enfatiza en ella, redondeando con preguntas como los medios y vías de comunicación con que cuenta el municipio, así como la preparación de la mano de obra para realizar dicha actividad.

El nivel del *Bienestar Social* es la otra parte del cuestionario, al preguntarles sobre los servicios públicos (agua potable, alumbrado, drenaje, rastro, centrales de abasto, panteones, etc.) que se prestan en el municipio, tanto en su cabecera como en las congregaciones además de el número de escuelas y del nivel de educación que brindan, las clínicas de salud con que cuenta el municipio o si contaban con centros culturales, museos, bibliotecas, etc.

Las *Finanzas o Hacienda Municipal*, es una parte sumamente importante para los municipios, de ahí que se estudiara por separado, haciendo preguntas sobre cuales son los principales rubros de ingresos al municipio, la falta de autonomía municipal por la supeditación a las participaciones federales, los reportes de utilidad de las principales actividades económicas para las arcas municipales. Si existe algún padrón de contribuyentes.

Para concluir la charla le preguntaba acerca de el o *los problemas* más serios que afrontaba su municipio, y en esta parte se daba una recapitulación de todas las preguntas anteriores, dado que algunos de sus problemas ya los habíamos platicado en algunas de las secciones antecesoras.

Justo es aclarar y añadir, que así como en muchos casos no fui recibido con entero beneplácito, ni recibido en muchos otros, también existió todo lo contrario, municipios donde los munícipes o el funcionario de esté se portaron espléndidamente conmigo. A todos ellos: Muchas Gracias.





PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PAGINA ≈ 119 ≈

## ANEXO " B "

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

1991

QUE SUSCRIBEN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO  
DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**CONVENIO UNICO DE DESARROLLO  
1991**

**Antecedentes**

- |                      |  |
|----------------------|--|
| <b>CAPITULO I</b>    | Del Objeto del Convenio.   |
| <b>CAPITULO II</b>   | De la Planeación Estatal para el Desarrollo.   |
| <b>CAPITULO III</b>  | De la Ampliación de la Vida Democrática.   |
| <b>CAPITULO IV</b>   | De la Coordinación de acciones para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, y de la Adhesión del Estado al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. |
| <b>CAPITULO V</b>    | De la Coordinación de Acciones en Apoyo al Programa Nacional de Solidaridad.   |
| <b>CAPITULO VI</b>   | De los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional.   |
| <b>CAPITULO VII</b>  | Programa de Información Financiera Federación-Estado.  |
| <b>CAPITULO VIII</b> | Del Sistema Estatal de Control y Evaluación.   |
| <b>CAPITULO IX</b>   | Estipulaciones Finales.  |



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

## CONVENIO UNICO DE DESARROLLO 1991

### ANTECEDENTES

El Convenio Unico de Desarrollo es el documento jurídico administrativo, programático y financiero, mediante el cual los Ejecutivos Federal y Estatal establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias, con el objeto de atender de manera coordinada sus actividades en el marco de la planeación nacional del desarrollo.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, creado por mandato constitucional, fue formulado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en virtud del cual la vinculación de propósitos, acciones y realización de éstos entre la Federación, los Estados y los Municipios se formaliza en la vertiente de coordinación, en la cual este Convenio, contiene las orientaciones de la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional.

El Convenio Unico de Desarrollo, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se ha consolidado como el instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones, y con su celebración se ratifica la vigencia del Pacto Federal, vigorizando nuestro régimen democrático y republicano en todos los ámbitos de la Nación.

El Convenio Unico de Desarrollo 1990, establece como uno de sus principales objetivos, la promoción de las acciones derivadas del Programa Nacional de Solidaridad, a fin de combatir los bajos niveles de vida y emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres órdenes de gobierno y los concertados con los grupos sociales.

En esta perspectiva los Gobiernos Federal y del Estado de Veracruz-Llave, se-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

guirán impulsando a través del Convenio Unico de Desarrollo, conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, las acciones que contribuyan a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y continuarán con la descentralización de funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos que propicien el equilibrio en el desarrollo económico y social del país.

Con la finalidad de encauzar, entre los Gobiernos Federal y del Estado de Veracruz-Llave, la debida coordinación para alcanzar objetivos, metas y estrategias de la Planeación Nacional del Desarrollo y las de interés inscritos en el Plan Estatal de Desarrollo, y por consiguiente apoyar la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad, las partes han decidido celebrar un nuevo Convenio para modificar y adicionar el Convenio Unico de Desarrollo 1990.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 25, 26, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, 34, 36, 37, 38 y 39 de la Ley de Planeación; en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1991; 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave; 5 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; y lo preceptuado en la Ley Estatal de Planeación, las partes suscriben el presente Convenio al tenor de las siguientes:

## CLAUSULAS

### CAPITULO I DEL OBJETO DEL CONVENIO

PRIMERA.- El Convenio Unico de Desarrollo 1991 que suscriben los Ejecutivos Federal y del Estado de Veracruz-Llave, con el propósito de fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno, tiene por objeto:

- Impulsar la participación de los gobiernos Estatal y Mu-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

municipales en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994;

- Vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de Mediano Plazo con la Planeación Estatal de Desarrollo, en el contexto de la planeación regional;

- Llevar a cabo la descentralización de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, en términos de ley y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

- Promover y coordinar la asunción de compromisos de ambos órdenes de gobierno hacia la realización de los Acuerdos Nacionales para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, y

- Promover y fortalecer la participación corresponsable de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado para la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad.

**SEGUNDA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal acuerdan que el presente Convenio constituye la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno y que todas aquellas acciones no previstas en el mismo, cuyo propósito sea realizarlas de manera conjunta durante el presente ejercicio, se llevarán a cabo mediante Programas de Coordinación Especial, los que deberán formalizarse en Acuerdos de Coordinación o, en su caso, Anexos de Ejecución de este Convenio, debiendo ser suscritos, en el ámbito federal, los primeros por los titulares de las dependencias y entidades competentes y los segundos por los Subsecretarios o Directores Generales del ramo correspondiente, según la materia objeto de coordinación, y en el orden Estatal respectivamente por los servidores públicos de nivel equivalente. Tratándose de la concertación de acciones con los sectores social y privado, en materia del Programa-Nacional de Solidaridad, así como en otras materias, los instrumentos de formalización serán los Convenios o Contratos de Concertación respectivos.

Las acciones tendientes a efectuar la transferencia a la entidad federativa de los títulos representativos del capital social de entidades paracatales, así como de los activos



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

que correspondan al Gobierno Federal, como resultado del proceso de extinción, liquidación o disolución de entidades paraestatales serán formalizados a través de Acuerdos de Coordinación, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y con los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Programación y Presupuesto para garantizar la congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1994 y con los Programas objeto del presente Convenio.

## CAPITULO II DE LA PLANEACION ESTATAL PARA EL DESARROLLO

**TERCERA.-** El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto informará al Ejecutivo Estatal, en el seno del COPLADE, sobre la política económica para 1991, a efecto de que el Gobierno del Estado, en el ámbito de su competencia, adopte las medidas que considere necesarias para propiciar la congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1994, de los programas de mediano plazo que del mismo deriven y del Programa Nacional de Solidaridad.

**CUARTA.-** A fin de fortalecer la estructura y organización del COPLADE y hacer más eficiente la participación de las representaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en el mismo, las partes, en sus respectivos ámbitos de competencia, precisarán las medidas que establezcan los canales eficaces de comunicación, negociación, control y evaluación de las acciones que se ejecuten en el Estado, debiendo otorgar al propio COPLADE, el carácter de foro de concertación permanente entre las instancias de gobierno y los sectores social y privado.

**QUINTA.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, informarán al COPLADE sobre sus Programas Normales de Alcance Estatal, con datos relativos a la ubicación de las obras, metas y resultados.

**SEXTA.-** El Ejecutivo Federal promoverá, por conducto de las dependencias de la administración pública federal, ante el Gobierno del Estado las acciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos, metas y de la estrategia de modernización



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales que del mismo deriven, así como en el Programa Nacional de Solidaridad. Con este propósito adoptarán mecanismos de coordinación interinstitucional en el seno del COPLADE, comprometiéndose además a consolidar y fortalecer los avances logrados en la ejecución del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

**SEPTIMA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal continuarán fortaleciendo la participación de los Municipios en las acciones de planeación del desarrollo, impulsando el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, con características y funciones afines y congruentes con las del COPLADE.

Asimismo, los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en llevar a cabo las acciones necesarias para constituir los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional, con el objeto de avanzar en el esquema de coordinación Federación -Estado-Municipio para que, con estricto respeto de la soberanía estatal, conyuyen a la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más Estados o Municipios.

**OCTAVA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal coordinarán sus esfuerzos para mejorar la productividad, elevar los niveles de vida de la población y combatir la pobreza extrema.

Con tal propósito, las representaciones de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal y estatal propondrán, dentro del COPLADE, los programas y proyectos que den atención a las demandas prioritarias del bienestar social, promuevan, propicien e impulsen la creación de empleos y tiendan a proteger el poder adquisitivo de los trabajadores en la entidad.

**NOVENA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal, con el propósito de propiciar el bienestar alimentario y nutricional de la población, se comprometen a establecer en el seno del COPLADE, el Subcomité Especial de Alimentación, como una instancia de coordinación y concertación, para la ejecución del Programa Nacional de Alimentación 1990-1994, en el ámbito estatal. Para tal propósito, el mencionado Subcomité integrará el Programa Estatal de Alimentación y el respectivo Programa Operativo Anual en el que se identifiquen las acciones y recursos programados. En el marco del Programa Estatal,



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

se establecerán y operarán los Subsistemas Estatales de Seguridad Alimentaria y de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, y se caracterizarán y delimitarán los Circuitos de Producción-Consumo Alimentario.

**DECIMA.** - Los Ejecutivos Federal y Estatal, en cumplimiento al Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994, y en apoyo a las acciones de la Comisión Nacional de Ahorro de Energía, desarrollarán un programa que tienda a optimizar el uso de energía eléctrica en el sistema de Alumbrado Público en la Entidad. En lo que se refiere a la realización e introducción de nuevas instalaciones, sólo se transferirán recursos federales y/o estatales en favor de los municipios, cuando los proyectos respectivos se ajusten a las normas indicadas en el Manual de Alumbrado elaborado por la Comisión Federal de Electricidad y cuenten con su validación.

**DECIMA PRIMERA.** - Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a coordinar acciones y esfuerzos, encaminados a la preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico, con especial énfasis en el combate a la contaminación del entorno de los grandes núcleos de población, y en el aprovechamiento adecuado de ríos, lagunas y mantos acuíferos.

### CAPITULO III DE LA AMPLIACION DE LA VIDA DEMOCRATICA

**DECIMA SEGUNDA.** - Los Ejecutivos Federal y Estatal, en apoyo al Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, convienen en realizar las acciones tendientes a impulsar la concertación y la participación social en la conducción del desarrollo, a fin de descentralizar los recursos, decisiones y responsabilidades para el mejoramiento económico, social y cultural de la población:

**DECIMA TERCERA.** - Los Ejecutivos Federal y Estatal, conforme a sus respectivas atribuciones, dictarán las medidas y emprenderán las acciones que sean necesarias para continuar impulsando a los Municipios del Estado en la aplicación y ejercicio de las



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

facultades que les otorgan los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DECIMA CUARTA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal, formularán y llevarán a cabo programas y acciones que coadyuven a propiciar el desarrollo de los Municipios de la Entidad, sobre todo aquellos que presentan mayores rezagos.

**DECIMA QUINTA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal, realizarán las acciones tendientes a consolidar y, en su caso, promover la creación de los Sistemas Municipales de Planeación, en cuyo ámbito habrán de definirse las instancias de concertación y consulta, a fin de propiciar una mayor participación de las organizaciones representativas de los grupos sociales en el desarrollo municipal.

**CAPITULO IV**  
**DE LA COORDINACION DE ACCIONES PARA LA RECUPERACION**  
**ECONOMICA CON ESTABILIDAD DE PRECIOS, Y DE LA**  
**ADHESION DEL ESTADO AL PACTO PARA LA**  
**ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO**  
**ECONOMICO**

**DECIMA SEXTA.-** El Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades paraestatales, promoverá y realizará en coordinación con el Estado, programas y acciones que atiendan prioritariamente el gasto social, la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos, manteniendo su monto en los niveles compatibles con el esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas.

**DECIMA SEPTIMA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, promoverán en el territorio del Estado, las acciones específicas para apoyar las medidas de política económica, así como los objetivos y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Con este propósito, las acciones objeto de coordinación estarán orientadas durante 1991 a:



**PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

1. Mantener un control estricto de las finanzas públicas, compatible con la consolidación del abatimiento de la inflación y reforzar la estabilidad de precios para continuar la recuperación gradual de la economía.
2. Continuar con los programas de modernización y simplificación administrativa, a efecto de propiciar la inversión social y privada y mejorar la prestación de los servicios y la ejecución de las obras públicas.
3. Impulsar la productividad en el campo, con el propósito de lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos.

**DECIMA OCTAVA.-** El Ejecutivo Estatal reitera el compromiso de mantener y consolidar la adhesión de la entidad federativa al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), concertado con los sectores social y privado. Al efecto realizará las siguientes acciones:

1. Ampliar y en su caso fortalecer la concertación con los sectores social y privado de las acciones derivadas del PECE, propiciando el establecimiento de compromisos específicos para abatir la inflación, mantener el poder adquisitivo de la población y aumentar la productividad de la Entidad.
2. Dar seguimiento y evaluar el grado de cumplimiento de las acciones y objetivos derivados del Pacto, a través de la Comisión Estatal de Seguimiento y Evaluación del PECE, y mantener una estrecha comunicación con la Comisión Nacional de Seguimiento y Evaluación del Pacto, respecto de estas actividades; así como difundir entre los diversos sectores de la población, su contenido, alcances y resultados.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

## CAPITULO V DE LA COORDINACION DE ACCIONES EN APOYO AL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

**DECIMA NOVENA.-** El Ejecutivo Estatal contribuirá, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, a combatir los bajos niveles de vida y a emprender las acciones para la ejecución de los programas especiales de atención a los núcleos indígenas, grupos de población en zonas áridas y marginados en zonas urbanas y rurales, en materia de asistencia social, salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, aprovechando la infraestructura actual y la canalización adecuada de recursos financieros.

**VIGESIMA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal promoverán la participación de los Municipios y de los grupos sociales que en ellos radiquen, y llevarán a cabo las acciones para abrir espacios de concertación que encaucen la potencialidad creativa y el esfuerzo comunitario en las localidades, para superar los rezagos sociales y emprender acciones productivas y de beneficio general, llevando a cabo programas en cuya ejecución se promueva el uso intensivo de mano de obra de la región.

**VIGESIMA PRIMERA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal, convienen que los recursos federales, estatales y municipales, que se destinen a obras y acciones en beneficio directo de los grupos a los que se orienta el Programa Nacional de Solidaridad, sean complementados con las aportaciones que realicen en efectivo o en especie dichos grupos.

**VIGESIMA SEGUNDA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal, con la participación de los municipios, promoverán y apoyarán la colaboración organizada de la Comunidad, a través de los Comités de Solidaridad, para que actúen como mecanismos de coparticipación, de las obras que se realicen en la entidad, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

## CAPITULO VI DE LOS PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL

**VIGESIMA TERCERA.**- Las partes acuerdan que los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional serán la modalidad programática básica de este Convenio para las inversiones coordinadas entre los Ejecutivos Federal y Estatal, así como para la asignación de recursos del orden federal, que de manera concertada se destinen a los grupos beneficiarios del Programa Nacional de Solidaridad.

A través de estos Programas se realizarán proyectos que propicien la diversificación de las actividades productivas, el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios de asistencia social, salud, educación, vivienda, agua potable y alcantarillado; se apoyará la modernización de las comunicaciones y transportes para favorecer una mayor integración regional, así como los sistemas de abasto y comercialización; se impulsará el equipamiento urbano en las ciudades medias y se fomentarán las actividades productivas, fundamentalmente las del sector agropecuario.

**VIGESIMA CUARTA.**- Los Ejecutivos Federal y Estatal, coordinarán sus acciones y recursos para apoyar principalmente la ejecución y conclusión, en su caso, de las obras y proyectos prioritarios del Estado, a través de los programas normales de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los recursos federales que se asignen al Estado vía Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional" y de las aportaciones que le correspondan a la propia entidad federativa.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal, sólo podrán iniciar proyectos nuevos, cuando tengan garantizada la disponibilidad de recursos financieros para su terminación, puesta en operación y mantenimiento y, en ningún caso, cuando existan otros proyectos similares que puedan ser concluidos con los recursos disponibles.

**VIGESIMA QUINTA.**- Los Ejecutivos Federal y del Estado de Veracruz-Llave convienen en que los recursos destinados a la recuperación gradual de la actividad económica, se canalicen a proyectos de alta prioridad económica y social, con criterios



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

selectivos y de racionalidad.

**VIGESIMA SEXTA.-** Los programas y las acciones materia de este Convenio, así como los propios del Programa Nacional de Solidaridad, se encuadrarán en la estructura programática presupuestal definida para las dependencias de la administración pública federal centralizada. Su realización será coordinada y concertada por éstas, en el ámbito de sus respectivas competencias, debiéndose formalizar las acciones correspondientes en los Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios o Contratos de Concertación a que se refiere la Cláusula Segunda del presente Convenio.

En el ámbito local, las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, se coordinarán con las del Ejecutivo Estatal en los subcomités sectoriales y especiales que integran el COPLADE.

**VIGESIMA SEPTIMA.-** El Ejecutivo Estatal se compromete a aplicar los recursos que provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1991, en la ejecución de los programas materia del presente Convenio, de acuerdo a la normatividad establecida en el Manual Único de Operación 1991 de los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional.

El financiamiento de los programas que se efectúen total o parcialmente con dichos recursos, deberá instrumentarse bajo los conceptos siguientes:

1. Asignaciones de recursos del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional", al Ejecutivo del Estado.
2. Ministración de recursos que las dependencias de la administración pública federal realicen al Estado, vía Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional", para ejecutar sus Programas Normales en la Entidad.
3. Aplicación directa de recursos que las dependencias de la administración pública federal realicen con cargo a los previstos en sus Programas Normales de Alcance Estatal, autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1991.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional, así como las acciones prioritarias del Estado que se financiarán en forma coordinada o concertada con recursos federales y estatales durante 1991, serán los contenidos en el Programa Operativo de Alcance Estatal.

**VIGESIMA OCTAVA.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, llevará a cabo el seguimiento del ejercicio del gasto que corresponda a las vertientes de coordinación y de concertación del proceso de planeación, conforme a las disposiciones legales aplicables, así como los registros de los Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios o Contratos de Concertación que se suscriban durante 1991 y de los Comités de Solidaridad.

**VIGESIMA NOVENA.-** Para una mejor orientación del financiamiento proveniente de las Sociedades Nacionales de Crédito y de los fondos de fomento económico, el Estado deberá proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus requerimientos financieros. Este financiamiento se sujetará a las disposiciones legales aplicables de carácter federal que rigen en la materia.

En proyectos prioritarios deberá existir la necesaria vinculación entre la inversión pública y el crédito debiendo destacarse entre dichos proyectos, la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura básica existente y la conclusión de obras en proceso, procurando el aprovechamiento integral de asistencia técnica, capacitación y otros servicios de apoyo.

**TRIGESIMA.-** El Ejecutivo Estatal se obliga a informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre los avances físicos y financieros de los programas convenidos, en los términos señalados en el Manual Único de Operación 1991 de los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional.

**TRIGESIMA PRIMERA.-** La formalización de los Acuerdos de Coordinación y Anexos de Ejecución, así como de los Convenios o Contratos de Concertación previstos en este Convenio, estará sujeta a la autorización que sobre la transferencia de recursos emita la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dicha autorización estará supeditada



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

tada a la disponibilidad de recursos, en los términos del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la II. Cámara de Diputados para 1991.

**TRIGESIMA SEGUNDA.**- A efecto de instrumentar mecanismos para el desarrollo estadístico en el Estado y atender en forma más eficiente las necesidades de información, las partes se comprometen a la asignación de una partida presupuestal, para el diseño y ejecución de programas de producción y difusión de información, vinculados a la normatividad técnica y conceptual del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**CAPITULO VII**  
**PROGRAMA DE INFORMACION FINANCIERA**  
**FEDERACION-ESTADO**

**TRIGESIMA TERCERA.**- Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a continuar fortaleciendo la operación del Sistema de Información Financiera, con el propósito de perfeccionar la base informativa del Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizar una adecuada complementariedad entre el gasto asignado a programas y proyectos federales y estatales, y propiciar un conocimiento más oportuno de las variables fiscales y financieras que contribuyan al desarrollo estatal y municipal.

**TRIGESIMA CUARTA.**- Con el fin de reforzar la coordinación de acciones entre Estado y Federación y de racionalizar y complementar la inversión pública en la Entidad, el Ejecutivo Estatal, de conformidad con la legislación estatal vigente, proporcionará a la Secretaría de Programación y Presupuesto información financiera y de carácter fiscal con la periodicidad que se requiera, no mayor a un lapso de tres meses, para apoyar la existencia de datos oportunos que sustenten adecuadamente la transferencia de recursos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

## CAPITULO VIII DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACION

**TRIGESIMA QUINTA.-** El Ejecutivo Estatal, realizará a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, la evaluación periódica de los resultados de cada uno de los programas y proyectos convenidos, con el objeto de conocer el grado de cumplimiento de las metas y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas, sin perjuicio del cumplimiento de las atribuciones que en esta materia competen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**TRIGESIMA SEXTA.-** Sin perjuicio de lo señalado en la cláusula anterior, el Ejecutivo Estatal promoverá el establecimiento del Subcomité de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, adscrito a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

El Subcomité de Evaluación citado estará coordinado por el Organismo Estatal de Control, con la participación que corresponda a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, e integrado por los responsables de las dependencias federales y estatales, participantes en las acciones del Programa en la Entidad Federativa.

El Subcomité efectuará evaluaciones periódicas sobre el impacto social de las obras y acciones del Programa y elaborará una memoria anual que registre los resultados y beneficios alcanzados durante el ejercicio.

**TRIGESIMA SEPTIMA.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto, prestará la asesoría que se requiera para el mejor funcionamiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación, para la organización y funcionamiento de las Unidades Municipales de Control y Evaluación.

**TRIGESIMA OCTAVA.-** Los Ejecutivos Federal y Estatal, promoverán y apoyarán la realización de acciones de modernización y simplificación administrativa, en s



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

correspondientes ámbitos de competencia, a fin de mejorar la ejecución de los programas de este Convenio y apoyar la descentralización de funciones y recursos de la Federación al Estado y de éste a sus Municipios.

**TRIGESIMA NOVENA.**- El Ejecutivo Estatal se compromete a entregar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través del Coordinador de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, la información programática, financiera y de avances físicos y financieros, que se formule trimestral y anualmente, en relación con la ejecución de los distintos programas previstos en el presente Convenio, acompañada de los informes de resultados de la evaluación que se lleve a cabo en el seno de dicha Unidad, así como, a solicitud de parte, la documentación de carácter técnico, administrativo o contable referida a los mismos programas.

**CUADRAGESIMA.**- Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a continuar el Inventario Estatal de Obra Pública, registrando en el mismo, las obras terminadas y aquellas que se encuentren en proceso.

## CAPITULO IX ESTIPULACIONES FINALES

**CUADRAGESIMA PRIMERA.**- Los Ejecutivos Federal y Estatal, acuerdan realizar todas las acciones necesarias para cumplir con los compromisos pactados en este Convenio, así como en los Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios o Contratos de Concertación que del mismo se deriven. En el supuesto de que condiciones extraordinarias o imprevisibles, impidan que alguna de las partes cumpla con dichos compromisos, la otra parte quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones correlativas debiendo manifestárselo por escrito, a la brevedad posible.

**CUADRAGESIMA SEGUNDA.**- Cuando el incumplimiento del presente Convenio y de los Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Convenios o Contratos de Concertación que de él emanen, sea consecuencia de dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos y demás autoridades a quienes compete realizar las acciones previs-



**PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

Las en los instrumentos citados, serán sancionados conforme a la legislación aplicable. Quien tenga conocimiento de las irregularidades, que en este contexto tuvieron lugar, procederá de inmediato a comunicar los hechos a las autoridades federales o locales competentes, para que determinen la responsabilidad administrativa que pudiera derivar de tales hechos o circunstancias, la cual será independiente de la del orden civil o penal que pueda configurarse.

Si el incumplimiento se atribuyera a las dependencias y entidades de la administración pública federal, el Ejecutivo del Estado dará parte a las autoridades competentes de las circunstancias del mismo. En tal caso, el Estado podrá suspender su participación en la ejecución de los Programas y Proyectos objeto de coordinación o concertación y se le considerará relevado de la obligación de cumplir con lo pactado. Ambas situaciones deberán ser comunicadas a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

**CUADRAGESIMA TERCERA.-** La inobservancia por las autoridades del Estado del presente Convenio Unico de Desarrollo, de los Acuerdos de Coordinación, de los Anexos de Ejecución y de los Convenios o Contratos de Concertación, así como el incumplimiento a lo dispuesto en los Manuales correspondientes y de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales a que se refiere el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1991, originará la suspensión de la ministración de recursos federales para el financiamiento de los programas y acciones objeto del propio Convenio. En estos casos, se procederá a la aplicación de las disposiciones legales a que hubiere lugar en materia de responsabilidades.

**CUADRAGESIMA CUARTA.-** Las dependencias y entidades de la administración pública federal, se comprometen a dar cumplimiento a la normatividad que para la elaboración y formalización de los Acuerdos de Coordinación y de los Anexos de Ejecución, así como de los Convenios o Contratos de Concertación que deriven de este Convenio, haya sido emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como al Manual Unico de Operación 1991 de los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**CUADRAGESIMA QUINTA.-** De las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del presente Convenio, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUADRAGESIMA SEXTA.-** El presente Convenio podrá ser adicionado o modificado anualmente, de común acuerdo entre las partes.

Este Convenio surte sus efectos para el presente ejercicio presupuestal, a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa y uno y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en el Organó Informativo Oficial del Gobierno del Estado y en los diarios de mayor circulación en la Entidad, con el fin de que la población conozca de las acciones coordinadas de la Federación con el Estado y concertadas con el sector social.

**CUADRAGESIMA SEPTIMA.-** El presente Convenio se suscribe por los Titulares de los Ejecutivos Federal y Estatal y por los Servidores Públicos Federales y Estatales que a continuación se señalan.

Xalapa, Ver., 3 de mayo de 1991.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS, MEXICANOS

Carlos Salinas de Gortari

EL SECRETARIO DE GOBERNACION

Fernando Gutiérrez Barrios

EL SECRETARIO DE HACIENDA Y  
CREDITO PUBLICO

Pedro Aspe Armella

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO

Ernesto Zedillo Ponce de León

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE  
VERACRUZ-Llave

Dante Delgado Ralumbro

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

Miguel Ángel Díaz Pedraza



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA

GENERAL DE LA FEDERACION

Ma. Elena Vázquez Nava

## B I B L I O G R A F I A

1. Amaro Guzman, Raymundo. "Introducción a la Administración Pública"  
Ed. McGraw-Hill; México, D.F. diciembre de 1985.
  
2. Amezcua Cardiel, Hector. "Veracruz: Sociedad, Economía, Política y Cultura". de la Serie: Biblioteca de la Entidades Federativas; Pablo Gonzalez Casanova y Jorge Cadena Roa, Coordinadores; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades; Ed. U.N.A.M. Mexico, D.F. 1990.
  
3. Barroso Acosta, Pilar; Martínez Lacy, Ricardo; Montoya Rivero, Ma. Cristina; Velazquez Estrada, Rosalia, Compiladores. "El Pensamiento Histórico: Ayer y Hoy". Tomo I, II, III. Programa del libro de texto universitario E.N.E.F. - Acatlan. Universidad Nacional Autónoma de Mexico; Mexico, D.F. 1985-1986.
  
4. Cardoso, Ciro F. y Pérez Brignoli, Hector. "Los Métodos de la Historia". Ed. Grijalbo. Mexico, D.F. noviembre de 1984.
  
5. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 80a. edición; Ed. PORRUA; México, D.F. 1987.
  
6. "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave". Xalapa, Ez. Ver. 1990.

7. Guerrero, Omar. "La Administración Pública en el Estado Capitalista". Ed. Fontamara; Barcelona, España; octubre 1981.
8. Guerrero, Omar. "El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental". Serie: Teoría de la Administración Pública No. 1, del Instituto Nacional de Administración Pública; México, D.F. 30 de marzo de 1982.
9. Hall, Richard, "Organización, Estructura y Proceso". Ed. Prentice Hall International. Madrid 1973.
10. Instituto Nacional de Administración Pública; "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal". Varios Numeros, México, D.F. 1984-1987.
11. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Ed. PORRUA; Mexico, D.F. 1989.
12. "Ley de Planeación". Ed. PORRUA; Mexico, D.F. 1989.
13. "Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz-Llave". Xalapa, Ez. Ver. 1987.
14. "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave". Xalapa, Ez. Ver. 1984.

15. Lizarraga Gaudry, Ignacio Martín. "Análisis de la Administración Municipal en el Estado de México y Propuesta de una Organización para los Municipios Urbanos". México, D.F. 1985.

16. Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas"  
Ed. Siglo Veintiuno; México, D.F. 03 de junio de 1988.

17. Montaña Agustín. "Manual de Administración Municipal". Ed.  
Trillas, México, D.F. 1985.

18. Ouchi, William. "Teoría Z". Ed. SITESA. México, D.F.  
noviembre de 1984.

19. Presidencia de la República. "Manual de Administración Municipal". Coordinación General de Estudios Administrativos;  
México, D.F. 1981.

20. P.R.I. - CEPES, Veracruz; "Síntesis Socio-económica del Estado de Veracruz 1990". Xalapa, Ver. 1990.

21. Salinas de Gortari, Carlos. "Producción y Participación Política en el Campo". Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. Edición.  
México, D.F. 16 de mayo de 1986.

22. Scheaffer, Richard L; Mendenhall William; Ott Lyman. "Elementos de Muestreo". Grupo Editorial Iberoamérica; México, D.F. diciembre de 1986.

23. Secretaria de Gobernación; Centro Nacional de Estudios Municipales; "El Municipio Mexicano". México, D.F. noviembre de 1985.

24. Secretaria de Gobernación; Centro Nacional de Estudios Municipales; Serie "Estudios Municipales". Números: 1, 7, 9, 11, 13.

México, D.F. 1985-1987

25. Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo". Tomo I, II. Ed. PORRUA, Mexico, D.F. febrero de 1985.

26. Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional". Ed. PORRUA, Mexico, D.F. 24 marzo de 1984.

27. Tena Ramirez, Felipe. "Leves Fundamentales de México". Ed. PORRUA, México, D.F. 1987.

28. Universidad Veracruzana; Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales; "Agenda Estadística Veracruz". Rafael Arias Hernández, Coordinador; Xalapa, Ver. junio de 1987.