

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN.**

**FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO  
ECONÓMICO MUNICIPAL.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**PRESENTA**

**HÉCTOR MIRANDA MARTÍNEZ.**

**ASESOR: LIC: GERARDO ROLDÁN CEBALLOS.**

**SEPTIEMBRE 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Dedicatoria...*

*A mis Abuelos, Melquíades Rosalio Martínez Romero y Sofía Colín Quiroz, con quienes comparto este triunfo y que deben hacer suyo. Por todo el esfuerzo y sacrificio que hicieron para que este momento fuera posible, y porque gracias a sus consejos y buen ejemplo esto que un día fue un sueño hoy se transforma en una realidad.*

*A mis Padres y Hermanos, porque en los momentos más difíciles el pensar en ellos me daba ánimos para seguir adelante.*

*A mi Hermano Román, quien por algún tiempo tomo el papel de Jefe de Familia, por todo el esfuerzo y sacrificio que esto represento para el.*

*Agradecimientos...*

*Al Lic. Gerardo Roldán Ceballos, por el tiempo que dedico a revisar y asesorar mi trabajo, y por la excelente labor que realizo durante mi formación académica en la licenciatura.*

*Al Dr. Antonio Ruezga Barba, al Lic. Froylan Hernández Jiménez, al Mtro. José Albino Hernández Escobedo y al Lic. Arturo Hernández Magallón, por el tiempo que me dedicaron y por el excelente trabajo que realizan como docentes para la formación de profesionistas.*

*A mi Tía Sofía, quien por mucho tiempo fue como una maestra para mí, porque gracias a sus regaños entendí el significado de la palabra disciplina y responsabilidad.*

*A toda mi familia, por su apoyo y porque de alguna forma influyeron en mi formación como persona.*

*A mis compañeros y amigos de la Universidad, por todos los momentos agradables que pasamos.*

## Índice

	Págs.
<b>Introducción.</b>	1
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Administración Municipal, Alcances y Facultades del Municipio.</b>	4
<b>Introducción.</b>	
1.1 <b>Origen y Concepto del Municipio.</b>	6
1.2 <b>Historia del Municipio Mexicano.</b>	8
1.2.1 Antecedentes	8
1.2.2 Época Prehispánica	8
1.2.3 La Conquista de México y Época Colonial	8
1.2.4 Etapa de la Guerra de Independencia	10
1.2.5 La Constitución de Cádiz	10
1.2.6 Plan de Iguala	10
1.2.7 El México Independiente	11
1.2.8 Constitución de 1824	11
1.2.9 Las Siete Leyes Constitucionales	11
1.2.10 La Constitución de 1857	12
1.2.11 Periodo Porfirista	12
1.2.12 El Movimiento Social de 1910-1917	13
1.2.13 La Constitución de 1917	13
1.2.14 El Municipio Actual	14
1.3 <b>La Nueva Dinámica del Municipio Contemporáneo.</b>	15
1.4 <b>Alcances de la Reforma de 1983.</b>	18
1.5 <b>El Sistema Federalista Mexicano.</b>	22
1.6 <b>Derecho Municipal.</b>	24
1.7 <b>Marco Jurídico del Municipio en México.</b>	24
1.7.1 El Artículo 115 Constitucional	24
1.7.2 Estructura del Estado Mexicano	25
1.7.3 Estado Mexicano, Soberano, Forma de Gobierno y Estructura	25
1.7.4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	26
1.7.5 Constituciones Políticas de los 31 Estados de la Federación, Leyes Estatales	26
1.7.6 Bandos y Reglamentos Municipales, Leyes Orgánicas Municipales	27
1.7.7 Artículo 115 Constitucional	28
<b>Conclusión.</b>	32

<b>Bibliografía.</b>	33
<b>Capítulo II</b>	<b>34</b>
<b>Finanzas Públicas y Desarrollo Económico Municipal.</b>	
<b>Introducción.</b>	
<b>2.1 Finanzas Públicas Municipales.</b>	<b>36</b>
2.1.1 Ramo 33, Aportaciones Federales a Estados y Municipios	40
<b>2.2 Desarrollo Económico Municipal.</b>	<b>43</b>
<b>2.3 Mecanismos de Estudio Municipal.</b>	<b>46</b>
2.3.1 Diagnósticos Locales	46
2.3.2 Planificación Estratégica	47
2.3.3 Presupuesto Participativo	48
2.3.4 Consultas Locales	48
2.3.5 Identificación y Formulación de Proyectos Productivos	49
2.3.6 Programas de Inversión Pública Municipal	49
2.3.7 Oficinas Municipales para el Desarrollo Económico Local o para la Promoción de Mediana y Pequeña Empresa. (MyPE)	49
2.3.8 Mejora De la Competitividad y Capacidad de Acumulación de las Empresas	50
<b>2.4 Generación de Micro y Pequeña Empresa.</b>	<b>51</b>
2.4.1 Marco Jurídico	51
2.4.2 Situación Económica	53
<b>2.5 El Rol del Gobierno Municipal en la Promoción Económica.</b>	<b>56</b>
<b>2.6 Gestión Municipal.</b>	<b>59</b>
2.6.1 Control de Gestión	60
2.6.2 Características de la Gestión	60
2.6.3 Instrumentos de Control de Gestión	62
2.6.4 Órganos Responsables de la Gestión	62
2.6.5 El Marco Jurídico del Control de Gestión	63
<b>2.7 Lineamientos Generales para la Implementación del Control de Gestión.</b>	<b>64</b>
2.7.1 El Proceso de Control de Gestión	64
2.7.2 Fijación de Patrones de Medida	64
2.7.3 Medición de Resultados	65
2.7.4 Evaluación	65
2.7.5 Aplicación de Medidas Correctivas	65
<b>2.8 Tipos de Control de Gestión.</b>	<b>65</b>
2.8.1 Control Jurídico	65
2.8.2 Control Administrativo	65

2.8.3	Control Contable	65
2.8.4	Control Físico Financiero	66
2.9	<b>La Coordinación del Control de Gestión.</b>	66
2.9.1	Coordinación Interna	66
2.9.2	Coordinación Externa	66
2.10	<b>Hacienda Pública Municipal, Recaudación y Administración de Recursos.</b>	66
2.10.1	Los ingresos y Recursos Financieros de la Hacienda Pública	68
2.10.2	Impuesto	68
	<b>Conclusión.</b>	69
	<b>Bibliografía.</b>	71
<b>Capítulo III</b>		
	<b>Manejo De Finanzas Públicas Municipales Innovadoras y Capacitación de Agentes Municipales.</b>	73
	<b>Introducción.</b>	
3.1	<b>Concepto de Servidor Público.</b>	75
3.1.1	Capacitación para Autoridades y Funcionarios Municipales	76
3.1.2	Servicio profesional de Carrera	76
3.2	<b>Posibles tipos de Financiamiento del Municipio.</b>	80
3.2.1	Marco General	81
3.2.2	Criterios Básicos	82
3.2.3	Identificación de Mecanismos	82
3.2.4	Metodología del Diseño	83
3.2.5	Características de los Mecanismos Financieros	83
3.3	<b>Principales Modalidades de Financiamiento de Actividades de Naturaleza Económica.</b>	84
3.3.1	Modalidades de Financiamiento	85
3.3.2	Modalidades no Reembolsables de Naturaleza Económica	85
3.3.3	Modalidades Reembolsables	86
3.4	<b>Principales Modalidades de Financiamiento Reembolsable.</b> (Financiamiento Convencional con Sistema Financiero)	87
3.4.1	Fideicomiso	87
3.4.2	Cofinanciamiento	87
3.4.3	Líneas de Redescuento	88
3.4.4	Líneas Especiales de Financiamiento	88
3.4.5	Fondos de Preinversión Productiva	88
3.4.6	Fondos de Garantía	89
3.5	<b>Financiamiento Convencional (Promovido por proyectos).</b>	89

3.5.1	Fondos Rotatorios	89
3.5.2	Mecanismos de Integración de Demanda. (Bancos de Insumos, Grupos Solidarios, Crédito a través de Organizaciones, etc.)	90
3.5.3	Mecanismos Locales Ahorro Inversión. (Bancos Comunales, Cajas Rurales, Cooperativas, etc.)	91
3.6	<b>Elementos Metodológicos del Desarrollo Municipal.</b>	92
3.6.1	Planificación a nivel Local	93
3.6.2	Desarrollo Económico Local y Agencias de Estudio Municipal	94
3.7	<b>Capacitación a Agentes Municipales en la Utilización de Estructuras Jurídicas-Financieras Innovadoras.</b>	97
3.7.1	Fideicomiso de Gestión de Pasivos	98
3.7.2	Fideicomiso de Desarrollo de Proyectos de Infraestructura	99
3.7.3	Fideicomiso de Gestión de Activos	100
3.7.4	Fideicomiso de Crédito	101
	<b>Conclusión.</b>	102
	<b>Bibliografía.</b>	103
<b>Capítulo IV</b>		
	<b>Finanzas Públicas Municipales y Competitividad regional.</b>	104
	<b>Introducción.</b>	
4.1	<b>Dinámica Industrial y Finanzas Públicas Municipales.</b>	106
4.2	<b>Competitividad Regional.</b>	108
4.2.1	Provisión y Acceso a Satisfactores Colectivos	109
4.3	<b>Ingresos Públicos Municipales.</b>	112
4.3.1	Marco Normativo	112
4.4	<b>Estructura de la Hacienda Municipal, Fuentes de ingresos</b>	114
4.4.1	Ingresos Propios	115
4.4.2	Características de los Impuestos	116
4.4.3	Derechos	117
4.4.4	Productos	117
4.4.5	Aprovechamientos	118
4.5	<b>Deuda Pública.</b>	118
4.6	<b>Transferencias.</b>	120
4.6.1	Generales	120
4.6.2	Específicas	120
4.7	<b>Etapas del Proceso de Administración Financiera Municipal.</b>	121
4.8	<b>Acciones para Incrementar los Ingresos Municipales.</b>	122



<b>Conclusión.</b>	123
<b>Bibliografía.</b>	124
<b>Capítulo V</b>	
<b>Políticas de Desarrollo Local en México.</b>	125
<b>Introducción.</b>	
5.1 <b>Las posibilidades del Desarrollo Económico Local en México.</b>	127
5.2 <b>Políticas de Desarrollo Económico Local.</b>	129
5.2.1 Descentralización de los Procesos de Toma de Decisiones	129
5.2.2 Privatización	131
5.2.3 Democratización	131
5.3 <b>Políticas de Desarrollo Económico Local en México.</b>	131
5.3.1 Reorganización de los Aparatos del Estado y un cambio en la relación entre Estado Nación y el Estado Local	131
5.3.2 Desmantelar el Estado Central Interventor	132
5.3.3 Descentralización y Reformas al Artículo 115 Constitucional	132
<b>Conclusión.</b>	136
<b>Bibliografía.</b>	138
<b>Conclusiones Generales.</b>	139
<b>Bibliografía General.</b>	142

## **Introducción.**

El Municipio un tema que ha despertado gran interés en muchos autores, es sin duda después de la familia la célula base de la sociedad organizada y por tanto del Desarrollo Económico de las naciones.

Este trabajo de investigación se elaboro bajo la interrogante de saber qué es y cuales son las funciones y facultades del Municipio, y establecer la problemática que ha llevado al rezago y poco desarrollo de estos.

El objetivo del presente trabajo de tesis es estudiar las funciones de las Finanzas Públicas Municipales, y analizar como es que a través de ellas y del mismo presupuesto de egresos se pueden generar Programas de Desarrollo Económico, mediante los cuales se pueden optimizar los recursos más importantes, ya sean económicos financieros, materiales y humanos.

Además de explorar nuevas alternativas que puedan ayudar a obtener un buen Desarrollo Económico Municipal, las cuales van desde una mejor calidad en los servicios públicos, innovaciones y capacitación de Agentes Municipales, y hasta la creación de espacios óptimos para la actividad económica, e incluso algunas opciones de financiamiento y las misma Finanzas Públicas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, en lo referente al Municipio ha sido objeto de una serie de reformas otorgando mayores facultades a los ayuntamientos.

Las nuevas facultades que la ley otorgó a estos entes territoriales para pone en evidencia que la mayoría de los Municipios no cuentan con las facultades necesarias para ser administrados, en parte porque se desconocen las necesidades de la comunidad y en parte porque el personal no esta lo suficientemente preparado para responder a estas nuevas exigencias ya que carecen de preparación especializada para prestar nuevos y mejores servicios que demanda la comunidad.

Las Finanzas son el principal motor de los Ayuntamientos y éstas deben procurar satisfacer los nuevos compromisos y a la vez fortalecerlo para que sea posible el cumplimiento de sus obligaciones.

Si bien algunos Municipios han tratado de responder a esas exigencias y echar a andar su economía, otros tantos (la gran mayoría) ya sea por su capacidad o incapacidad para atender estos retos, sólo se limitan a recibir las aportaciones que la Federación les hace llegar, dejando inconcluso el proceso de descentralización y afianzar las diferencias y desigualdades entre las regiones del país.

El objetivo de la presente Tesis es proporcionar elementos que permitan conocer la forma en que operan las Finanzas Municipales, responder a tres hipótesis que son el tema central de esta investigación, y comprobar si el que algunos Municipios se hayan quedado a la saga se debe a que:

- ❖ Con relación al presupuesto, la falta de promoción y gestión de obras y proyectos controlados por diferentes actores de la comunidad son el principal obstáculo para llevar a cabo el desarrollo económico municipal.
- ❖ La creación de un espacio óptimo para la actividad industrial la dotación de servicios y obra pública, aunados a la promoción del Municipio al exterior, son la mejor alternativa para impulsar el Desarrollo Económico Local.
- ❖ Para que los municipios puedan estimular el Desarrollo Económico Local, es necesario que adopten nuevas Políticas Administrativas y dejen de depender del Gobierno Estatal y Federal, con reingeniería administrativa, menos corrupción eficiencia y eficacia, así como la capacitación de su personal.

La investigación se compone de cinco capítulos en el primero se hace referencia al concepto del Municipio, funciones y facultades así como el origen del mismo. En el segundo, se analizan las Finanzas Públicas Municipales y como a través de ellas se pueden generar programas e instrumentos que puedan ayudar a alcanzar un Desarrollo Económico deseable. En el tercer capítulo se describen algunas innovaciones que la administración pública ha adoptado y las ventajas que éstas representan al analizar los tipos de financiamiento al momento de elaborar estrategias para el Desarrollo Económico Municipal. En el capítulo cuarto se hace un breve análisis de la dinámica industrial y finanzas públicas municipales, ya que son dos elementos fundamentales para obtener recursos Económicos. Finalmente en el quinto capítulo se exploran las posibilidades de implementar el Desarrollo Económico Local como una política de Fomento de Desarrollo Regional.

En primer término este trabajo dio a conocer que la Administración Pública que se realiza en la mayoría de los Ayuntamientos de México es llevada a cabo bajo un sinnúmero de moldes establecidos por la costumbre, ya que en la mayoría de estos se carece de una Planeación adecuada para llevar a cabo el Proceso Administrativo y de Gestión.

Además, es evidente, y lo creo así, que al desconocer los antecedentes históricos y evolución del Municipio no permite crear reglamentos que ayuden a su fortalecimiento; por otra parte, la falta del conocimiento técnico y social de las autoridades y la escasa participación ciudadana quien también carece de preparación.

Este trabajo se elaboro bajo una estructura que permite tener una visión clara del Municipio, en la cual se abordan los Marcos Históricos y Contemporáneos, así como el Marco Jurídico Administrativo, pasando por la capacitación del personal y la proporción de algunas herramientas que pueden ser tomadas por cualquier Administración Municipal cuyo objetivo será el Desarrollo Económico y Social del Municipio.

En síntesis la presente investigación proporcionará una visión general del Municipio Mexicano a partir de sus orígenes, su estructura y evolución; así

como el marco jurídico y sus cambios considerando las últimas reformas efectuadas al Artículo 115 Constitucional, pero sobre todo, un compendio estructurado de propuestas de reforma para mejorar el Municipio en diversos sentidos.

## **Capítulo 1**

# **Administración Municipal, Alcances y Facultades del Municipio.**

## **Introducción.**

Sin duda el Municipio es hoy un tema de la agenda nacional. En prácticamente todos los países de la región latinoamericana y de otras latitudes que han experimentado formas administrativas y de gobierno similares, se coincide en que para superar los grandes problemas del desarrollo, hay que fortalecer el Municipio local. El mundo se recompone y el surgimiento de nuevos países obedece más a una lógica de búsqueda de independencia y autonomía, de aspiración de gobiernos mejores, de pretensiones democráticas y de equidad social.

En tal sentido en este primer capítulo se ofrece un marco conceptual y una visión histórica pasando por la Época Prehispánica, el Municipio contemporáneo y las últimas reformas efectuadas al régimen Jurídico Municipal, solo como punto de partida y cuya finalidad es ubicar el papel que ocupa el Municipio en la Administración Pública, en el acto de Gobierno, en los procesos de desarrollo o programas de Gobierno, en la sociedad y en la cultura.

En torno a la importancia del Municipio, es claro que más que un asunto de recursos de lo que se trata es de lograr una verdadera y efectiva suma de competencias para resolver y enfrentar con éxito las responsabilidades que corresponden al gobierno local. Del mismo modo, es evidente que se requiere una especie de reordenamiento, múltiples innovaciones y medidas correctivas.

## 1.1.- Origen y Concepto del Municipio.

En la antigua Roma, un *municipium* era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque sus vecinos obtenían los derechos de ciudadanía romana.<sup>1</sup>

Hoy en día se utiliza el término para referirse al conjunto de habitantes de una representación jurisdiccional, que puede incluir varias poblaciones, gobernado por un Ayuntamiento el cual se define como, “una asamblea deliberante que se integra por un Presidente Municipal, un síndico o síndicos y regidores”, todos electos de acuerdo a las disposiciones relativas de la Constitución Política del Estado y la Ley Electoral conocida como Códigos Electorales de los Estados.<sup>2</sup>

La voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma, etimológicamente Municipio viene de "**munus**" que significa prestación.<sup>3</sup> Se decía de aquellas ciudades, que habían conseguido la ciudadanía romana y gozaban de todos sus derechos y privilegios.

Municipio o Común es una comunidad de familias, unidas por vínculos de vecindad, de amistad y de sangre, cuya finalidad es ayudarse, dentro de la localidad donde habitan o conviven unas junto a otras, para la realización de los fines humanos.

El Municipio se origina históricamente al multiplicarse las familias, las cuales naturalmente se sienten inclinadas a permanecer juntas en el mismo lugar, llevadas no sólo por la natural inclinación de la consanguinidad y amistad, sino también por lo que es común a la formación de toda sociedad, la necesidad de encontrar ayuda y protección en la colaboración de los otros para la mejor realización de los fines humanos, para los que la familia es una sociedad imperfecta.

El Municipio es la primera sociedad natural, después de la familia, "Más antiguo que el Estado-dice Bluntschli,<sup>4</sup> debe su nacimiento a la agrupación natural de las familias y de los individuos. Su fin no es directamente político sino de economía y de cultura. El Municipio está entre el individuo y el Estado, entre la vida privada y la vida política; abraza intereses locales estrechamente unidos a los intereses privados. Esta es su esfera principal y sirve al mismo tiempo de

---

<sup>1</sup> Los pueblos de Italia, en lo relativo a su posición política frente a Roma, eran o Municipios o ciudades confederadas —que conservaban su independencia, sin derecho de ciudadanía bajo el régimen de un tratado (foedus)—, o colonias romanas y latinas. Las leyes citadas concedieron el derecho de ciudadanía a toda Italia, y en efecto, después de la guerra social (lex Julia. 90 a. C.) se otorgó a todas las ciudades federadas y Municipios el derecho de ciudad romana; a partir de entonces. Municipio aplicase a 'la ciudad autónoma cuyos habitantes gozan de la ciudadanía romana. GIRAUD (citado por AZCÁRATE : Estudios filosóficos V políticos, p. 173, nota 1), “distingue cuatro clases de Municipios: el que tenía el derecho de ciudadanía completo, óptimo jure; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación, y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los fundi facti”.

<sup>2</sup> OROPEZA Martínez, Humberto; Administración Pública Municipal, Editorial Trillas, México 2000, p.39.

<sup>3</sup> ROBLES, Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, Mexico 1993. p. 138.

<sup>4</sup> BLUNTSCHLI: *El Derecho Político general*, Libro IX, Caps. I y II. Citado por ROBLES, Martínez, Reynaldo. Op.cit. p. 139.

intermediario entre estos últimos intereses y el Estado, es decir, facilitar la realización de los fines humanos, proporcionando los medios que las familias por sí solas aisladamente no pueden procurarse.

El Municipio es una fracción territorial del Estado o de un Distrito, con reconocimiento oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento.<sup>5</sup>

Término municipal, “es el territorio al que se extiende la acción gubernativa de un Ayuntamiento; el lugar donde está asentado el Municipio”.

Las características principales del Municipio son: 1) la fundamental, que es un organismo natural, es decir, no debe su existencia al Estado sino únicamente a la tendencia asociativa del hombre; y resulta como complemento natural y necesario de la familia.

El Municipio, como sociedad que es, goza de autoridad propia, necesaria y suficiente para la consecución de sus fines; Es lo que se llama autarquía.

La autarquía<sup>6</sup> municipal significa, como toda autoridad, el derecho del Municipio a regirse y gobernarse a sí mismo. Lo que implica no sólo el derecho a administrar sus propios bienes, sino también a constituirse y gobernarse libremente, eligiendo sus propios representantes o autoridades municipales. Todo ello con la debida subordinación a las leyes generales y al bien común del Estado, del que forma parte. El Municipio, aunque es una sociedad política, no es soberano.

Aunque el Municipio goza de autarquía, no por eso es totalmente independiente del Estado, ya porque es parte del mismo, ya porque no rara vez el Estado ocasiona su fundación con leyes y privilegios. El Municipio es considerado respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también los intereses del Estado.<sup>7</sup> En general, el Estado se concretará con velar por la observancia de las leyes generales del Estado en el Municipio y evitar cualquier acto que vaya en contra del bien común general o del bien común del mismo Municipio, como puede ser la enajenación de joyas artísticas de gran valor o la contratación de empréstitos imprudentes.

---

<sup>5</sup> ROBLES, Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op.cit, p.140

<sup>6</sup> Autarquía es una voz que proviene también del Griego y significa “bastarse así mismo. Por eso Aristóteles señala a la autarquía como característica propia de la Ciudad-Estado.

<sup>7</sup> BIELSA, Rafael. Sobre el concepto Jurídico de la Autarquía. p.72.



## **1.2.- Historia del Municipio Mexicano**

### **1.2.1.- Antecedentes**

### **1.2.2.- Época Prehispánica**

Los antecedentes del Municipio en la cultura mexicana se encuentran en los Calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.<sup>8</sup>

El Calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Organización del Calpulli:

- a) El tecuhtli, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los calpizques, recaudaban los tributos.
- d) Los tlacuilos, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del Calpulli.

### **1.2.3.- La Conquista de México y Época Colonial**

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal, resultado de las expediciones de Hernán Cortés y subsidiadas por Diego de Velásquez, Gobernador Cubano.

Cortés fundó un Municipio, por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar nuevas tierras, los expedicionarios utilizan esta institución por ser la más respetable de la época y sabedor de que era la fuente de poder que podía facultarlo para llevar a cabo su empresa y además de ser el medio idóneo para independizarse de Diego de Velásquez, pero, al no estar facultados para esto, el Gobernador le revoca el nombramiento entregado como expedicionario y la manda aprehender, Cortés al saber esto decide no regresar a Cuba ya que esto le costaría la muerte o la cárcel.

El primer Municipio en México se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

Al tomar protesta y hecho el juramento de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y el Rey, Hernán Cortés renuncia al gobierno del Ejército que poseía y se le nombra Capitán del Ejército y Justicia Mayor, transformándose la calidad del Ejército, ya que ahora no tiene soldados

---

<sup>8</sup> Díaz del Castillo, Bernal. Historia de la conquista de la Nueva España. p.72

de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es de defender la autonomía municipal.

Bernal Díaz del Castillo relata que con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 10 de Julio de 1519, se dió el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.<sup>9</sup>

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir, por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un Cabildo o Concejo Municipal.

Los Cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- A.- Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- B.- Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- C.- Cooperar en el proceso de evangelización.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los Cabildos de Españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas.

El Ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El Municipio que se traslada de España recoge 3 corrientes que son : la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

---

<sup>9</sup> Ídem p.72

Durante casi todo el periodo colonial el Ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.<sup>10</sup>

#### **1.2.4.- Etapa de la Guerra de Independencia**

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

#### **1.2.5.- La Constitución de Cádiz**

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del Ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.<sup>11</sup>

Con la cual se estableció la organización de los Municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

Respecto al Ayuntamiento establecía:

a) El Ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del Ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

#### **1.2.6.- Plan de Iguala**

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución Española de Cádiz.

---

<sup>10</sup> Ídem p. 73.

<sup>11</sup> ROBLES, Martínez, Reynaldo. Op.cit, p. 74-75.

En esta época el Ayuntamiento se vio afectado por las Finanzas Públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se diÓ una disminución de las fuentes de ingresos.

### **1.2.7.- El México Independiente**

Los Ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo Estado Mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del Municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que la elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.<sup>12</sup>

### **1.2.8.- Constitución de 1824**

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal, en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.<sup>13</sup>

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

### **1.2.9.- Las Siete Leyes Constitucionales**

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

---

<sup>12</sup> OROPEZA, Martínez, Humberto. Op.cit, p.18

<sup>13</sup> México a través de sus Constituciones. Antecedentes Constitucionales históricos relacionados con el Artículo. 115 constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano, ts I y II.

Por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus Ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.<sup>14</sup>

### **1.2.10.- La Constitución de 1857**

En esta Constitución se precisó la organización del país en forma de República Representativa Democrática, Federal y Popular.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los Estados de la Federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.<sup>15</sup>

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Con el ordenamiento emitido por Maximiliano de Habsburgo a través de su Estatuto Provisional en el Castillo de Chapultepec el 10 de Abril de 1865 tuvo una vigencia, además de efímera, muy parcial, en las áreas dominadas por el imperio. La lucha tenaz de Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia; sin embargo, es importante señalar algunos de sus preceptos:<sup>16</sup> designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

### **1.2.11.- Periodo Porfirista**

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los Municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los

---

<sup>14</sup> ROBLES, Martínez, Reynaldo. Op.cit. p. 79-80.

<sup>15</sup> Ídem

<sup>16</sup> OCHOA, Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Su evolución Institucional. Editorial Porrúa, México 1985, p.263.

siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del Gobierno Federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al Gobierno del Estado.

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

### **1.2.12.- El Movimiento Social de 1910-1917**

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. En el Plan de Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906, se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

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

Plan de Guadalupe: En las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

### **1.2.13.- La Constitución de 1917**

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los Estados y de los Municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el Municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la Administración Pública de los Estados, adoptando para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, tendiendo como base de su división

territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes.<sup>17</sup>

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

#### **1.2.14.- El Municipio Actual**

En 1983 se dió una reforma muy importante al Artículo 115 Constitucional<sup>18</sup>, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

a) Facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

b) Existencia de regidores de representación proporcional.

c) Entrega de participación sin condiciones por los Gobiernos de los Estados.

d) Cobro del impuesto predial por los Ayuntamientos.

e) Facultades a los Ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.

f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los Ayuntamientos.

g) Normar la relación entre los Ayuntamientos y sus empleados.

h) Elaboración de presupuesto de egresos para los Ayuntamientos.

i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al Artículo 115 Constitucional.

---

<sup>17</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op.cit. p. 88-89.

<sup>18</sup> Secretaria de Gobernación. El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1985

### **1.3.- La Nueva Dinámica del Municipio Contemporáneo**

La transformación del Municipio en la década de los ochenta.

A pesar de los múltiples cambios efectuados al texto constitucional, el Municipio se mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante casi todo el siglo XX. Sería a partir del programa de gobierno formulado en 1982, cuando se dió impulso al Nuevo Federalismo Mexicano,<sup>19</sup> y con él a la vida municipal, la cual cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa, de las nuevas condiciones a las que en ese periodo se enfrentó el país.

Alcanzar un entendimiento satisfactorio de la reforma de 1983, referente al fortalecimiento municipal, implica ubicarse, aunque en términos generales, en un contexto histórico de alteraciones y cambios económicos, sociales y políticos, ocurridos a principio de aquella década.

Paralelamente, debe identificarse que la reforma realizada por el Constituyente Permanente, a iniciativa del Poder Ejecutivo de aquél entonces, se inscribió en la confluencia de un binomio de orientaciones básicas de gobierno: descentralización de la vida nacional y democratización integral.

Precisamente, dentro de aquellas disposiciones gubernamentales, la cuestión de la vigencia de las instituciones locales (sus planteamientos y la urgencia de adecuar el Municipio a las necesidades del México contemporáneo) ocuparon un lugar privilegiado.

Indefectiblemente, las circunstancias en las que se realizó la reforma al artículo 115 constitucional condujeron al cuestionamiento y replanteamiento, no sólo del Federalismo mexicano, sino del Estado mismo.

Como lo demuestra el recorrido histórico planteado anteriormente, ha sido innegable la existencia de una marcada tendencia centralizadora en la vida nacional; centralización que justifica su necesidad en primera instancia, para consolidar el Estado Nación y que pudo observarse con mayor intensidad, a partir de la década de los años cuarenta del siglo pasado; a partir de dicho periodo, el país transitaría todos los caminos de esta práctica de gobierno.

Tal situación no es fortuita, más bien obedeció a que los gobiernos posrevolucionarios, ante los problemas de dispersión política, económica y social, se vieron en la necesidad de crear estructuras para impulsar la integración de instituciones públicas.

De la misma manera, se pretendió un desarrollo económico y social planificado, proceso que culminó responsabilizando al Estado de toda clase de injerencias económicas.

---

<sup>19</sup> Iniciativa de Reformas al Artículo 115 Constitucional. Presentada el Senado por el Presidente Miguel de la Madrid. México, DF 1° de Diciembre 1982.



En lo político, debe reconocerse que el Gobierno Federal, haciendo uso de una onerosa y extensa burocracia, provocó que el Estado incrementara su poder y esfera de acción frente a los Gobiernos Estatales y Municipales. En este sentido, hablamos de un tipo de gestión radicada en la voluntad de los gobernantes, más que en el consenso de la sociedad.

La organización del territorio ha recorrido sendas semejantes; concentración de la población y de la industria, presencia de polos de desarrollo y, en el trasfondo, un extenso paisaje rural por donde no alcanzó a pasar el progreso.

La centralización concentró la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; provocó en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de los recursos, el incremento del desempleo, la inactividad productiva y la migración explosiva. La centralización y sus efectos negativos, por tanto, se reprodujeron sistemáticamente en todos los aspectos de la vida política, económica y social influyendo incluso, a las formas de pensamiento y la cultura.

Fue en este contexto centralizador que ya había agotado sus posibilidades cuando estalló la crisis económica que sumergió al país en serios desajustes durante los años subsecuentes.

Si bien, ya se advertían algunos problemas desde los años setenta; a partir de 1982 se hizo patente el agotamiento del modelo económico de crecimiento que se había aplicado desde la posguerra, cobrándose conciencia de la necesidad de revisar la estructura y funcionamiento, no sólo del aparato estatal, sino de las formas de practicar la gestión administrativa y social, así como del destino de los recursos ejercidos mediante el gasto público.

La incapacidad que mostraban para entonces los sistemas de seguridad y bienestar social, así como la aparición de algunos problemas financieros, motivó el cuestionamiento del Estado benefactor y su operatividad, lo cual devino en la búsqueda de alternativas para rectificar el rumbo.

El país requería de acciones drásticas, no paliativos ni retórica; el viraje que debía realizarse para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable sería, ciertamente, radical.

Era innegable que los supuestos del proyecto estatista de la posguerra, no se avenían ya con las realidades políticas y económicas que empezaron a despuntar en esos años en los ámbitos nacional e internacional.

La reorientación que México necesitaba en sus políticas se concretó en el planteamiento que solidificó en el programa de "Modernización Administrativa".

Dicho programa consideraba abatir la inflación como prioridad nacional, incluyendo las medidas correctivas del programa inmediato de reordenación económica en el Plan Nacional de Desarrollo. El primer objetivo, de reducir la

inflación, a un 80% en 1983 y a un 40% en 1984 tuvo éxito,<sup>20</sup> por lo que a partir de ese momento, comenzarían a adoptarse nuevos criterios para conducir el desarrollo de la nación en general.

Entre otras metas del Plan, se contempló reorganizar la administración pública en general, llevándose a cabo una transformación de la gestión pública en los tres niveles de gobierno, donde el Municipio ocupó un lugar trascendente.

Así, la política económica implementada se caracterizó, fundamentalmente, por la contención drástica del gasto público, la imposición de topes salariales y una política de liberalización de precios en el ámbito macroeconómico; pero en la microgestión, se procuró, mediante la reforma realizada en 1983, reasignar importantes montos de recursos hacia los municipios, mientras se devolvían sus capacidades fiscales en la práctica.

Así comenzó el final de las soluciones centralizadoras, que declinaron dejando atrás la época en que el talento se encontraba encerrado en la capital de la República. No era, en aquél momento, ni es posible actualmente, que desde el centro se tuvieran las mismas sensibilidades y ópticas de las necesidades tal y como las comunidades locales las perciben en su propio entorno.

En el nuevo modelo de desarrollo implantado (descentralización de la vida nacional) debía otorgarse una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al Municipio la importancia debida. Aquélla restitución debía imprimir a la institución una nueva vitalidad que se expresara en una estrecha relación entre gobernantes y gobernados, una atención más eficaz a las problemáticas de siempre y una revitalización de la participación comunitaria en las tareas de gobierno para resolver de forma conjunta los problemas más inmediatos.

Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades entre regiones, estados, e incluso, entre poblaciones de un mismo estado, que habían tenido lugar en años anteriores y que habían agravado las abismales diferencias en los niveles de vida y bienestar entre el campo y la ciudad.

Así se dió gran importancia a la idea de descentralizar la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a las actividades productivas, como en lo político y la administración pública.

Con la intención de combatir la inercia concentradora, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió, en términos constitucionales, un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo.

La descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural, como imperativo impostergable en nuestra nación, en la práctica implicó una extensión, densidad, diversidad y complejidad, orientadas al perfeccionamiento del desarrollo social.

---

<sup>20</sup> Programa de Modernización Administrativa Publica Federal, México Secretaria de Programación Y presupuestación. México 1985.

#### **1.4.- Alcances de la Reforma de 1983**

Si acaso, existieron tiempo y circunstancias históricas que pudieron justificar el centralismo, las realidades en aquel momento de crisis y las necesarias perspectivas históricas que debieron constituirse para avanzar, reclamaron, y lo siguen haciendo, la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un progreso económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en su dimensión territorial. En líneas generales, esas son las circunstancias en las que se gestó la reforma al Artículo 115 Constitucional.

Como antaño, el Municipio Libre, cimiento de la organización político-administrativa y de la división territorial de la República, resultó ser el espacio adecuado y legítimo para avanzar en la descentralización del desarrollo y profundizar la práctica democrática en México. La decisión estaba dada, había que volver los ojos a una institución casi mítica que yacía en el olvido.

Así, el Municipio Libre constituye el espacio geográfico en el que las expresiones jurídicas y sociales de sí mismo, son necesarias para que los ciudadanos desarrollen su vida política. No obstante, se debe reconocer que ese anhelo no se hizo efectivo, debido a diversas prácticas políticas que obligaron a matizar al federalismo en una dinámica que, en su momento, dió frutos en el proyecto económico y social, pero que agotó también sus posibilidades. Finalmente y de forma paradójica, esa dinámica centralizadora era la misma que se manifestaba ya, como obstáculo principal para realizar el proyecto nacional.

En ese sentido, es evidente que el tema del fortalecimiento municipal implicó, en el marco de un auténtico federalismo, hablar del fortalecimiento nacional, pues el Municipio es la base fundamental del Sistema Federal Mexicano. A este respecto, siempre será una verdad que esta institución, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo ha sido más en el sentido administrativo que en el político.

Municipio es un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Representa una de las formas de organización a la que no se le ha podido dar vida, el vigor y la trascendencia que debe tener. La debilidad del Municipio no es fortuita, se debe a su insuficiencia financiera, a la debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.

Ciertamente, hasta los años ochenta los Municipios eran una tesis constitucional; no habían tenido los instrumentos para cumplir sus funciones de célula básica en nuestro régimen político y sólo cumplían débilmente su papel de organización administrativa; la vida municipal había sido un fracaso más de la democracia, pudiendo ser, precisamente, la escuela genuina de esta última, pues el Municipio permite mayor cercanía de la población con su gobierno.

Por todo ello, el Gobierno Federal se planteó la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución, a fin de instrumentar un proceso de cambio que hiciera efectiva en el federalismo, la célula municipal, tanto en

autonomía económica, como política y de desarrollo. El resultado de las reformas fue el inicio de la transición de un federalismo débil hacia un federalismo maduro, mediante el cauce de la modernización a la institución municipal.

De esta manera, cobraría plena presencia éste ámbito de gobierno en la vida nacional, caracterizado por las cualidades y aspectos siguientes; dicho precepto estuvo dividido en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos serían comunes a los Estados y municipios, y una más quedaría sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto constitucional vigente.

La modificación de 1982 al texto constitucional, implantó no sólo la libertad que el Municipio tiene para la administración de su patrimonio; especialmente implicaba el aseguramiento de los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal, traduciéndose en los rendimientos de sus bienes, las contribuciones que establecerían las legislaturas de los estados; y que cuando menos debían comprender la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, transición, mejoría y cambio de valores de los inmuebles; las participaciones federales que correspondían al Municipio, en fin, ingresos derivados de la prestación de los servicios.

La reforma también precisó cuáles serían los servicios públicos que corresponde prestar al Municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los Estados, con lo cual se alejó a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros tiempos.

Bajo la argumentación descrita, es quizás éste, el aspecto político de la reforma más relevante y seguramente de los que incidieron, y lo seguirán haciendo, en la transformación de la realidad municipal, toda vez que se crearon nuevos cauces para desarrollar las relaciones de poder entre los gobiernos estatales y municipales.

De forma esquemática, puede decirse que los principales cambios fueron los siguientes:<sup>21</sup>

- Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del Municipio y quedó establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.
- Se fortaleció la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.
- Se estableció un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos que legitimó la facultad de los municipios para convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo.

---

<sup>21</sup> BELTRÁN, Ulises y Portilla, Santiago. El proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano. (1983-1984). Torres Blanca compiladora México DF, 1986.

- Se conservó el concepto originario del Artículo 115 Constitucional que prescribe la libre administración de su hacienda y se delimitaron sus fuentes tributarias, reservándoseles los impuestos con la propiedad inmobiliaria.
- Se dotó al Municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
- Se fincaron criterios uniformes y procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías, para dar mayor seguridad a los gobernados y sus representantes, en lo relativo a la desaparición o revocación del mandato de los ayuntamientos y la suspensión o destitución de sus miembros.
- Se ampliaron los cauces participativos a los partidos políticos en beneficio de los ciudadanos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
- Se aplicaron explícitamente a todos los trabajadores municipales del país las garantías que el artículo 123 constitucional les confiere en cuanto a derechos laborales y, finalmente;
- Se estableció un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible que permitiera conservar el patrimonio constitucional de los municipios, graduando y diferenciando las reformas en cada Estado, de acuerdo con la heterogeneidad entre los diferentes Municipios.

Pese a las reformas constitucionales y los avances obtenidos, los cambios de fondo se impulsarían durante el sexenio siguiente.

Durante el sexenio comprendido entre 1988 y 1994, diversos factores externos confluyeron para intensificar las políticas modernizadoras iniciadas en años anteriores; los costos de la transformación estructural hicieron necesario responder oportunamente a las demandas que años de políticas burocratizadas y paternalistas habían generado consigo.

Así, lentamente comenzaron a desaparecer numerosos subsidios, lo cual se presentaba como un anticipo del fin que tendrían las políticas populistas, la desarticulación del Estado burocrático y la promoción de un liberalismo maduro, por tanto, condujo a la búsqueda de alternativas para integrar a los sectores marginados del proceso modernizador.

La idea general subyacente en la nueva implementación de políticas, era reconstruir las relaciones entre la sociedad y el Estado, gravemente deterioradas por la excesiva centralización en la toma de decisiones que afectaban directamente a la sociedad.

A partir de ese momento, el Gobierno impulsaría profundamente algunas políticas orientadas a favorecer la descentralización en varios frentes; uno de ellos fue la federalización de los recursos económicos, patentizada al menos, en la transferencia de fondos y recursos hacia los Municipios.

Los Fondos Municipales de Solidaridad fueron el marco esencial en el que se dieron estos esfuerzos, iniciando con una cobertura en 13 estados para 1990; en 1991 participaban ya 25 entidades; y en 1992 el programa alcanzó una cobertura nacional.<sup>22</sup>

El objetivo fue canalizar recursos Federales y Estatales a los Municipios para que, juntamente con las comunidades, llevaran a cabo obras y acciones de beneficio comunitario.

Los Fondos Municipales de Solidaridad constituyeron el instrumento más importante para apoyar el fortalecimiento municipal a principios de los noventa, actuando como instancia de atención a la demanda social de servicios básicos e infraestructura, además de fingir como esquema en el que se conjuntaron los esfuerzos sociales y de los ayuntamientos para impulsar el Desarrollo Municipal.

Para el año de 1994, los recursos Federales transferidos a los Municipios significaron alrededor de 25% de los recursos del Ramo 26 del Presupuesto Federal. Otras modalidades programáticas de transferencias de recursos hacia los municipios fueron los programas de Escuela digna, Créditos a la palabra, Niños en solidaridad, Hospital digno y Fondos de apoyo a la producción.<sup>23</sup>

La tendencia de las modificaciones al gasto fue atacar directamente a los problemas sociales en su origen, pero desafortunadamente, de nueva cuenta, el proceso por el cual se llevaron a cabo dichas políticas, estuvo edificado no en la estructura que ofrecían los Gobiernos Municipales, sino en una estructura centralizada y paralela, ejecutada desde la Secretaría de Desarrollo Social.

La deficiencia más grave, sin embargo, fue el retroceso ideológico del gobierno, que en ese momento adoptó una concepción del Municipio como un órgano administrativo del poder político central. En contrapartida, el acierto más importante fue descentralizar, en cierta manera, la administración de los recursos financieros tendientes a fomentar la inversión en obras públicas; este último aspecto se patentizó en una nueva relación fiscal del Municipio con la Federación.

En este momento existen 2,437 municipios<sup>24</sup> cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.

---

<sup>22</sup> H. cámara de Diputados. Estudios Municipales. 2001

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> DR: OLMEDO CARRANZA, RAUL Entrevista realizada por el canal del congreso. Junio 13 de 2005.

## 1.5.- El Sistema Federalista Mexicano

El Gobierno Municipal Mexicano tiene sus raíces más profundas en el establecimiento del federalismo firmado por las entidades gubernamentales en siglo XIX. México se define constitucionalmente desde 1824 como una forma de organización federal, bajo este ideal se acuerda la distribución política del poder así como las características del gobierno, este pacto se encuentra inspirado en el modelo centralista español y la integración federalista de los Estados Unidos de América.

El federalismo es un sistema de gobierno constituido por la voluntad de entidades políticas soberanas, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo principal de formar una nación única, gestionar el desarrollo de lo que cada una de las entidades en forma aislada no pueda o le cueste mucho lograr. En este caso se inscriben principalmente los elementos de seguridad exterior, junto con la compensación entre regiones con recursos y posibilidades a las regiones con pocos o nulos recursos.

El Estado Mexicano es una República Representativa, Democrática, Federal compuesta por Estados Libres y Soberanos (autónomos según la teoría constitucional) en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Su forma de gobierno es de tipo presidencial porque el Presidente de la República es Jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo, la Constitución le otorga más facultades que a los otros poderes. El poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes federales, bajo la idea de los pesos y contrapesos; los poderes son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial los cuales se sustentan en la Carta Magna en los artículos del 50 al 105.

El Gobierno Local de las Entidades Federativas de igual manera que la Federación se divide en tres poderes, donde el ejecutivo es representado por un Gobernador de elección popular directa con órganos administrativas auxiliares, un Legislativo integrado por un Congreso local con Diputados de elección popular directa y un Poder Judicial integrado por el Supremo Tribunal de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Menores, Civiles, Penales y de Paz.

Así, el Municipio mexicano quedó inscrito en un pacto que lo subordina e integra a un sistema de composición y recomposición con una visión centralizada de la vida administrativa y de ejercicio de poder. Esta situación convierte al poder federado, no en una administración o gerencia de las entidades estatales, sino en un poder superior con vida propia pues crea unas fuerzas armadas únicas (los estados no pueden tener ejércitos propios), y los fondos fiscales. Así, el Poder Federal se convierte en una fuerza con capacidad de árbitro, intervención y decisión con fuerza coactiva.

El Municipio mexicano se considera la célula básica o la primera instancia de gobierno de la organización política y sus lineamientos fundamentales están trazados en el Artículo 115 Constitucional. Cada municipio está gobernado por un Ayuntamiento que es el órgano encargado de representar los intereses de

los ciudadanos y es el espacio donde se concentran los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de sus familias.

Es a través del Municipio que la población genera sus dinámicas propias para lograr la convivencia social y es el punto básico de la organización social de la nación. Asimismo, se considera el primer órgano de gobierno que le da sustento al pacto federal suscrito para la integración nacional.

En México existen varios tipos de municipios de acuerdo al territorio, composición poblacional, actividades económicas y expresiones culturales<sup>25</sup>. Aunque hoy es difícil hacer una diferenciación clara porque cada vez más la geografía política se complejiza, los medios rurales adoptan tecnología, las ciudades son crecientes receptoras de la migración del campo.<sup>26</sup>

- **Municipio Rural** en el que se llevan propiamente actividades del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar.
- **Municipio Indígena** cuyo referente es que su población además de dedicarse a las actividades productivas rurales arriba mencionadas, existen formas comunitarias de vida y de principalmente de gobierno, se comunican con un lenguaje local o mixto, así como, una identidad étnica y cultural particular o específica. Tiene marcados rasgos de atraso en sus comunidades en términos de equipamiento para otorgar servicios básicos a la población. En muchos de los casos existe una marcada migración hacia poblaciones más grandes o ciudades a las cuales ubican como mercados o centros de trabajo.
- **Municipio Semiurbano** en el que prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición entre lo rural y lo urbano, y donde predominan las actividades agropecuaria, forestal o pesquera, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos Municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento.
- **Municipio Urbano** que se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son secundarias y/o terciarias: industriales, comerciales y de servicios. Por lo general, son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como, equipamientos de salud, educativos, entre otros.
- **Municipio Metropolitano** es aquel que se encuentra ubicado en derredor de una ciudad grande, comparte diversas actividades industriales, comerciales y de servicios, así como asentamientos poblacionales y otro tipo

---

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Ídem.



de actividades como las académicas, de investigación, desarrollo, comunicaciones, etc.

En un número importante de este tipo de municipios el rápido crecimiento poblacional y el de bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo social que condicionan su organización, funcionamiento y desarrollo.

## **1.6.- Derecho Municipal**

El Artículo 115 Constitucional establece que el Gobierno Municipal estará a cargo de un Ayuntamiento,<sup>27</sup> este es un cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza funciones administrativas, de control y gestión, y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre este y el gobierno del Estado. Las figuras que establece la Ley para la integración del Ayuntamiento son: Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, todos ellos electos por el principio de elección popular directa, de mayoría relativa y de representación proporcional; En algunos casos y de acuerdo a las Leyes de cada Estado es posible encontrar autoridades auxiliares para el desempeño del gobierno en los municipios.

## **1.7.- Marco Jurídico del Municipio en México**

### **1.7.1.- El Artículo 115 Constitucional**

El Gobierno Municipal como primera instancia de relación de los ciudadanos con las autoridades ha mantenido un constante dinamismo, producto de intereses políticos de órganos estatales y centrales, así como de necesidades de la población local. El Artículo 115 Constitucional que regula la vida del Municipio, ha tenido seis significativas modificaciones de diez en total que han buscado devolverle al municipio su razón de ser de acuerdo al precepto Constitucional para convertirse en una unidad de gobierno viva como base fundamental de una patria fuerte.

Las modificaciones al Artículo 115 han tenido como objetivo fundamental la reconceptualización y modernización del municipio de acuerdo a las coyunturas y circunstancias que el país ha vivido. La primera modificación quedó plasmada en el proceso Constituyente de 1916 y 1917, donde se definió que cada municipio sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habría ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno estatal. Con esta disposición la Constitución Federal establecía principios generales a las legislaturas estatales, que regirían las elecciones estatales de cada Municipio.

Con el devenir de los años la Constitución ha sido objeto de varias reformas, algunas de las cuales han modificado las bases de los sistemas electorales municipales. Las reformas más importantes y que directamente han modificado las características de la integración de los Ayuntamientos son:

---

<sup>27</sup> Citado por Quintana Roldán, Carlos F. y retomado de la iniciativa de Decreto que reforma y adiciona el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentado por el Presidente Miguel de la Madrid ante la Cámara de Senadores, México 1982.

1. La que incorporó el principio de no-reelección para el periodo inmediato de los miembros del ayuntamiento (Diario Oficial de la Federación, 29 de abril de 1933)
2. El derecho de la mujer a votar y ser votada en elecciones municipales (Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1947)
3. La inclusión del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con más de 300 mil o más habitantes (Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977) Esta reforma política también incluyó la del artículo 41 de la constitución, en el que se estableció el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en elecciones estatales y municipales.
4. La extensión del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país (Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983)

En el año 2000, producto de un sin número de iniciativas y demandas de los propios Ayuntamientos, investigadores, gobernantes y la población en general se hicieron modificaciones al Artículo 115 Constitucional que sin bien no lograron devolverle el principio intrínseco de órgano de gobierno, si sentaron las bases para iniciar un proceso más allanado en términos de que en la Constitución se logró colocar un nuevo concepto en la redacción de la fracción I, en la cual se reconoce que "... el Municipio será gobernado [no administrado] por un ayuntamiento...", Sustituyendo así la redacción original de 1917. Esta reforma refleja una realidad asentada en el territorio nacional: el arraigo de los partidos nacionales en el ámbito municipal, una fuerte competencia en las elecciones municipales, y las bases de una alternancia en el poder como un hecho cotidiano y necesario en la vida política local.

### **1.7.2.- Estructura del Estado Mexicano**

### **1.7.3.- Estado Mexicano, Soberanía, Forma de Gobierno y Estructura.**

El Estado Mexicano es una Federación en tanto que está constituido por Estados Libres y Soberanos y por el Distrito Federal; asimismo, dichos Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. De esta manera se constituyen los tres órdenes de gobierno.

ESTADO FEDERAL SOBERANO  
Independiente  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Artículos 39 al 114

ENTIDADES FEDERATIVAS  
Estados Libres y Soberanos  
en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 40 Y 116

MUNICIPIO LIBRE  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 115

**1.7.4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**  
Norma Fundamental de la Estructura Jurídica de la Federación

Artículo 39.- La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el Pueblo...

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, unidos en una Federación...

Artículo 41.- El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia: y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular. El Municipio es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa...

Artículo 116.- El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...

Artículo 122.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local...

Artículo 124.- Las facultades que no están concedidas expresamente por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados...

**1.7.5.- Constituciones Políticas de los 31 Estados de la Federación, Leyes Estatales**

Regulan la estructura de los Gobiernos Estatales y Municipales, su administración y las facultades de sus órganos.

Las Constituciones de los Estados deben respetar las atribuciones establecidas en favor de los Municipios por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pueden agregar otras en tanto no se opongan a ésta. En términos generales, las Constituciones Estatales incluyen un Título especial dedicado al Municipio Libre, dentro del cual se establecen las reglas de integración de los Municipios de cada Estado; las disposiciones relativas a las autoridades municipales; los requisitos para ser autoridad municipal; sus facultades y obligaciones; la duración de sus cargos; las autoridades auxiliares del

Ayuntamiento; y las bases para la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros a cargo de la Legislatura Local.

Asimismo y en concordancia con la Constitución General, las Constituciones Estatales reconocen la personalidad jurídica de los Municipios y facultan a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que expidan las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de: desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

### **1.7.6.- Bandos y Reglamentos Municipales, Leyes Orgánicas Municipales**

Facilitan el cumplimiento de las disposiciones relativas al Municipio contenidas en la Constitución General, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal.

En términos del Artículo 115 Constitucional, al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate.

Si bien el Municipio será gobernado y no administrado, ambos conceptos van de la mano ya que administrar es el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal<sup>28</sup>, y gobernar es el acto de ejercer el poder político y determinar la orientación política de una cierta sociedad<sup>29</sup>, en un municipio el acto de gobernar lo ejerce el Ayuntamiento.

El municipio ya no podrá ser considerado, como sucedió durante décadas, sólo una demarcación territorial administrativa, sino deberá, en los hechos y de acuerdo a la nueva legislación, ser reconocido cabalmente como una entidad de gobierno política, de hecho la primera instancia de gobierno de la Federación Mexicana. Sin duda, estas modificaciones deben considerarse

---

<sup>28</sup> BOBBIO, Norberto, y MATTEUCCI, Nicola. Ensayo de un Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C, México 1978-1999.

<sup>29</sup> AREVALO, Oscar. Diccionario político. Editorial Cartago, México 1980.

como el punto de partida de un largo proceso de cambio, pues es claro que los intereses que aún subsisten entre algunos grupos de poder aún impiden el desarrollo pleno del gobierno municipal de acuerdo a una moderna realidad internacional, nacional y regional.

Para cada uno de los tres órdenes de gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define responsabilidades político-administrativas, ya sea diferenciadas o compartidas entre los tres. Para mostrar esto, a continuación se encuentra un cuadro en el que se aprecian los principales artículos que inciden en la materia municipal, ya sea estableciendo facultades específicas para los Municipios o facultades que éstos deben ejercer de manera concurrente con los Estados y la Federación. Se hace la aclaración que dentro del mencionado cuadro no se incluye el artículo 115, ya que éste será objeto de un estudio minucioso y detallado más adelante.

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>Principales Artículos que inciden en la materia Municipal</p> <p>3° 4° 5° 21 26 27 31 36 73 105 108 115 116 117 123 128 130</p>
---

Cuadro 1.

#### **1.7.7.- Artículo 115 Constitucional.**

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del Municipio en nuestro país. A partir de 1917 este Artículo ha sido reformado en nueve ocasiones con el objeto de ir adaptando la figura del Municipio a la realidad nacional.

Dentro de la Tabla Anexa a la presente guía, se hace el seguimiento de las nueve reformas mencionadas, en la cual se podrán apreciar los avances en materia de autonomía municipal a lo largo del presente siglo.

El Texto Vigente del Artículo 115 es el siguiente:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser

electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos por el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley...

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...

III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos siguientes:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Para facilitar el análisis del texto vigente del artículo 115 Constitucional, a continuación se muestra lo más relevante de cada una de sus fracciones.

PRIMER PÁRRAFO.- El Municipio Libre es la Base de la División Territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estados.

FRACCIÓN I.- Administración del Municipio a cargo del Ayuntamiento de elección popular directa.

FRACCIÓN II.- El Municipio está investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la Ley.  
Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.

FRACCIÓN III.- Servicios Públicos a cargo del Ayuntamiento.  
Coordinación y Asociación entre Municipios para la prestación de los servicios públicos.

FRACCIÓN IV.- Los Municipios administrarán libremente su Hacienda  
Legislatura Estatal aprueba Leyes de Ingresos de Ayuntamientos.  
Ayuntamiento aprueba su propio Presupuesto de Egresos.

FRACCIÓN V.- El Municipio formulará, aprobará y administrará sus Planes de Desarrollo Urbano.  
Facultad para reglamentar la materia, conforme al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

FRACCIÓN VI.- Intervención del Municipio en procesos de conurbación.

FRACCIÓN VII.- Mando de la Fuerza Pública Municipal

FRACCIÓN VIII.- Principio de Representación proporcional  
Relaciones laborales entre Municipio y trabajadores.



## **Conclusión.**

En este primer capítulo se realizó un estudio de investigación con un perfil histórico en el cual se presentó de manera breve cual ha sido la evolución del Municipio desde su Creación en la nueva España hasta nuestros días, además de exponer algunos conceptos básicos en materia municipal.

El Municipio Mexicano a través de su historia ha sido objeto de un sin número de Reformas Constitucionales, algunas de las cuales han permitido la descentralización tanto Económica, Política y Social, es decir, el Municipio será el encargado de crear sus propias fuentes de ingreso, será el responsable de tomar decisiones de carácter Político y Social en la creación e igualdad de oportunidades para la comunidad, de esta manera el Municipio será capaz de gobernarse por sí solo y dejará de ser o al menos dependerá en menor cantidad del gobierno Estatal o Federal.

## **Bibliografía**

AREVALO, Oscar. Diccionario político. Editorial Cartago, México 1980.

BELTRAN, Ulises y PORTILLA, Santiago; (1986). El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984). En Torres, Blanca (compiladora); Descentralización y democracia en México, México: El Colegio de México.

BIELSA, Rafael. Sobre el concepto Jurídico de la Autarquía. p.72

BOBBIO, Norberto, y MATTEUCCI, Nicola. Ensayo de un Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C, México 1978-1999.

Díaz del Castillo, Bernal. Historia de la conquista de la Nueva España. p.7

OCHOA, Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Su evolución Institucional. Editorial Porrúa, México 1985, p.263.

OROPEZA, Martínez Humberto. Administración Pública Municipal; Estudio preliminar del Municipio Libre. México: Trillas, 2001 Pp.181.

ROBLES, Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, México 1993.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) / Centro Nacional de Desarrollo Municipal. CD. Sistema Nacional de Información Municipal. Mayo 2001.

**Capítulo II**

**Finanzas Públicas y Desarrollo Económico Municipal.**

## **Introducción.**

La Administración Pública en México contempla en sus distintos planes y estrategias al Municipio como una entidad importante de acción, pero reducida a la aplicación de acciones y programas coyunturales, de corto alcance, no estratégicos. La metodología de planeación estratégica utilizada tiene una gran limitante, no se diseña a partir de un consenso con la población, se le toma en cuenta como un suministrador de información pero sus propios intereses poco se ven reflejados en los proyectos de mediano y largo plazos.

Por su composición económica, cultural, política y social, el Municipio tiene una situación compleja que requiere de una visión específica y otra amplia, donde la primera considere los intereses de grupo y de la comunidad, en tanto que la amplia reconozca la especificidad de los grupos comunitarios pero también su dimensión regional y nacional.

El ámbito local se encuentra trastocado por varias instancias de poder y/o gobierno que socavan la libertad y autonomía del Municipio, disgregando las capacidades de los Ayuntamientos. Producto de la indefinición en las leyes y de una Administración Pública con visión centralista, en el Municipio se cruzan autoridades como el Comisariado Ejidal, la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Nacional del Agua, la Coordinación Interestatal de Gobierno, los Representantes o Delegados de los Programas Sociales (compensatorios) Federales como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Fidecomiso de la Tortilla, Crédito a la Palabra, entre otros no menos importantes, todo lo que diluye o minimiza el poder del Ayuntamiento, la libertad y legalidad del Municipio Libre.

Si bien las finanzas públicas son una de las principales herramientas de trabajo del Municipio, es importante señalar de donde provienen la mayor parte de estos recursos financieros conocidos en parte como ingresos y aportaciones federales.

En base a lo citado, en este capítulo se hablara de las finanzas municipales, entendidas estas como parte de los recursos Económicos Materiales Y humanos de los que dispone el Municipio para llevar a cabo sus funciones, posteriormente se analizara como pueden estas influir en el proceso del Desarrollo Económico Municipal.

## 2.1.- Finanzas Públicas Municipales.

Por finanzas se definen como “el estudio del proceso ingreso gasto de una cierta unidad económica, el proceso gasto se expresa generalmente en términos monetarios, y al proceso ingreso-gasto se le conoce como la posible herramienta del estado para obtener los fines que se propone”.<sup>1</sup>

Este punto de vista permite diferenciar a las Finanzas Publicas de otras disciplinas que también estudian el proceso ingreso-gasto del Estado. Así, por ejemplo, la Contabilidad Pública se interesa en el proceso ingreso-gasto del Estado, pero desde el punto de vista del adecuado registro y control de las operaciones.<sup>2</sup>

Las finanzas públicas estudian el proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el estado, generalmente expresado en términos monetarios, en cuanto permite determinar la forma en que el estado logra los fines perseguidos y las consecuencias deseadas o no deseadas de dicho proceso.

Las finanzas públicas implican también muchos problemas jurídicos, entendiéndose tales como, cuestiones de derecho relacionados con la política.

Así como en algún tiempo las finanzas estuvieron relegadas a la misión de cubrir las mas apremiadas necesidades de los gobiernos, tienen en la actualidad enormes responsabilidades, ya que de ellas depende las estabilidad y el incremento de la economía.

El Ayuntamiento a través de su historia ha sido blanco de una serie de procesos de cambio y adaptabilidad, es conveniente señalar que las finanzas se han convertido en un factor crucial ya que estas deben procurar satisfacer nuevos compromisos y adicionalmente, fortalecer al municipio.

Pese a que el Municipio cuenta con autonomía y libre hacienda es evidente que gran parte su presupuesto de ingresos depende de las Participaciones Federales.

Si bien las Finanzas Públicas Municipales, son una de las principales herramientas de trabajo del Municipio, se debe de partir del hecho de que todo programa de Desarrollo Económico generado dentro del Ayuntamiento, debe de realizarse a partir de los recursos existentes en el presupuesto municipal.

En base a lo citado con anterioridad es conveniente señalar que en este apartado solo se hará un breve análisis de donde es que provienen la mayor parte de los ingresos municipales y como es un a través de ellos se pueden generar programas que tengan un impacto social directo y así optimizar el Desarrollo Económico Municipal.

---

<sup>1</sup> NUÑEZ, Miñana, Horacio. Finanzas Públicas. Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina 1998. Ediciones Macchi. p.11.

<sup>2</sup> Ídem. P.13

Partiendo del hecho de que no existe una receta para que esto se lleve a cabo solo se presentarán algunas características generales de Desarrollo Económico y que podrían servir de base para la generación de Programas de Desarrollo Económico los cuales tendrán que verse elaborados mediante la gestión y la participación ciudadana.

Uno de los principales problemas que padecen las administraciones municipales es la estructura del presupuesto, tradicionalmente existe la idea de que el acceso a mayores niveles de recursos posibilitarán una gestión de primer nivel, sin embargo, la realidad ha sido otra, pues ningún recurso ha sido suficiente para solventar la problemática y necesidades de la población de los municipios, por ello la gestión eficiente depende no sólo de contar con recursos financieros, sino también de voluntades políticas, capacidades y habilidades de los Ayuntamientos, manejo honesto y transparente, junto con buenos equipos de trabajo en el gobierno municipal.

Conocer el camino que siguen de los recursos económicos en una nación como la nuestra, es de suma importancia para entender la compleja idea del federalismo real y del federalismo centralizador que ha limitado la autonomía, además del desarrollo de la nación. Este camino es poco conocido por la ciudadanía en general debido, y en parte porque, existe un vacío importante en la Ley sobre la rendición de cuentas, aunque pese a esto no se ha impedido la claridad y transparencia en el manejo de los recursos financieros.

En primer término hay que ubicar que el Municipio Mexicano al formar parte en un sistema compensatorio de recursos denominado Federalismo tiene una obligada participación en la integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), donde la obligación de la población ante el Municipio se da sólo en 1.3%, ante el gobierno estatal en un 1.7%, y ante la Federación en 97%, lo que de principio crea una confusión en cuanto a la importancia del gobierno municipal en su papel rector, pues en la lógica de la ciudadanía el nivel de gobierno que recauda más ingresos es el más importante.<sup>3</sup>

De esta fuente importante de recursos se estructura el presupuesto nacional que funciona como una cámara compensatoria, en la que se intenta equilibrar los desniveles existentes en la amplia diversidad y heterogeneidad de los Estados Mexicanos, lo que tiene un sentido muy importante en un país tan desigual como el nuestro, ya que permite una redistribución de recursos, lo que significa que en algunos estados si se quedará lo que recaudaron, y podrían elevar los niveles de los servicios a su comunidad; pero en otros no podrían lograrlo. Es importante destacar que el que seamos un país federal permite una canalización a través de un gran fondo construido por todos los Estados que en teoría atiende a las necesidades de todos.

Este fondo tiene sus aristas, por ejemplo si Nuevo León se quedara con lo que ahí se recauda, no tendría energía eléctrica, recordemos que el mayor productor de electricidad en el país es Chiapas, entonces buena parte del excedente que se genera en Nuevo León se distribuye a muchos otros estados,

---

<sup>3</sup> Secretaria de Gobernación. Censo Económico INEGI 2001. México

como puede ser Chiapas, recibiendo transferencias en monetario, y retribuyendo con energía, por ello es importante no perder de vista las sinergias que se pueden establecer como República, compartiendo recursos, proveyendo de satisfactores colectivos y entre todos superar nuestras carencias.<sup>4</sup>

Así, el recurso regresa a los Estados y Municipios mediante un sistema compensatorio, enriquecido, en algunos casos, por ingresos provenientes de fuentes externas y/ o ingresos por parte de empresas paraestatales, como la explotación de minas y el petróleo, entre otros. Existen casos en que también se ven aumentados los recursos estatales y municipales vía otras fuentes internas o provenientes del sector privado.

La estructura presupuestaria. En varios sentidos el sistema de tributación en México es centralista, no solo por el monto que recauda el gobierno federal, lo que implica una necesaria distribución de los recursos, sino además a través de un esquema de participaciones que da parte de esos rendimientos que obtiene. La legislación permite a los estados cobrar ciertos impuestos al consumo y a la inversión, pero esto, por ser parte del Sistema Nacional de Recaudación Fiscal, hace que los estados limiten su potestad cediéndola al poder federal, a cambio de recibir participaciones, que es la principal fuente de recursos tanto para los estados como para los municipios, vía el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado Transferencias Federales a Estados y Municipios.

En tal sentido debe existir un fuerte componente federalista en la recaudación fiscal, no tan centralista, ya que esto inhibe buena parte de los esfuerzos recaudatorios de los gobiernos locales. Para muchos de los Estados y Municipios es mejor esperar el cheque que mensualmente reciben por los ramos 28 o 33 que ponerse a cobrar los impuestos a los cuales tiene derecho y obligación. En general los estados y municipios son altamente dependientes del gobierno federal, los Estados dependen en 93% de los recursos que reciben de la Federación junto con las aportaciones, los Municipios en promedio un 7%. Por ello este sistema centralista necesita cambios importantes para lograr una mayor eficiencia en todos los órdenes de gobierno.<sup>5</sup>

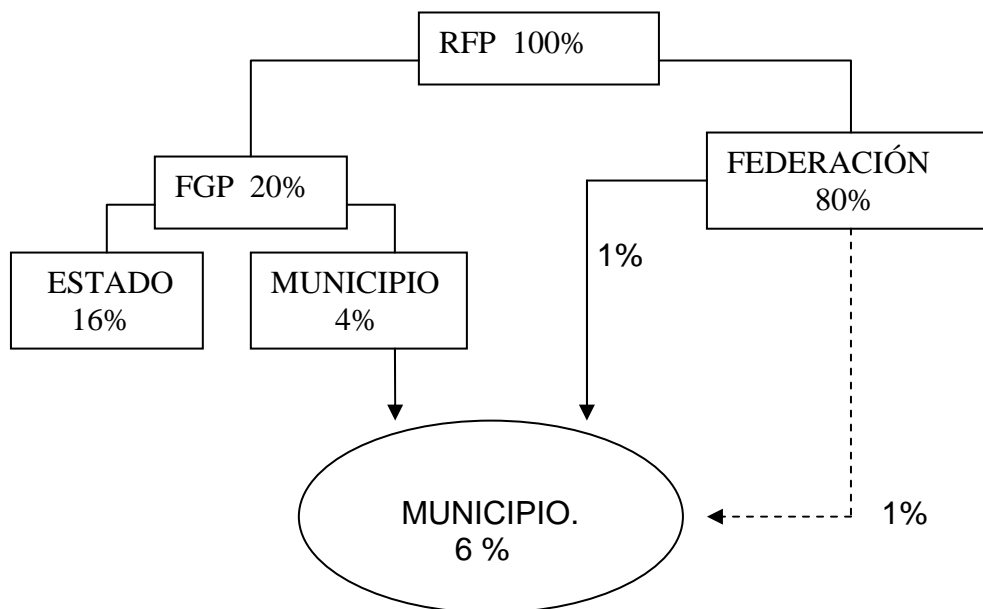
Los principales recursos financieros llegan al gobierno local a través de dos fondos; el Fondo General de Participaciones (FGP) que llega a Estados y Municipios, que se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Pública (RFP), de ese 20%, al menos otro tanto igual debe de ir a los Municipios; si bien es cierto que el ingreso nacional se reparte en 80% para la Federación,

---

<sup>4</sup> La teoría de Planificación Regional, expuesta por el profesor Gerardo Roldan Ceballos en Planificación Regional, nos dice que cada una de las regiones cuenta con características propias y diferentes de las demás regiones, uno de los objetivos de la Planificación Regional es el estudiar las regiones para promover un equilibrio entre estas (se busca un equilibrio dependiendo de lo que la región es capaz de producir), de acuerdo a sus condiciones para producir un bien, ventajas comparativas y absolutas. Los niveles de equilibrio permiten una adecuada distribución de la riqueza, además de un equilibrio en los salarios para fortalecer las actividades de Importación y Exportación. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México 2004.

<sup>5</sup> Secretaria de Gobernación. Censo Económico INEGI 2001. México

16% a los estados y el 4% a los municipios, es solo con la RFP, hay otros fondos como el Fondo Comunal Municipal que se constituye con el 1% de la RFP, el cual se distribuye directamente a los municipios; sumando los distintos fondos que se reparten entre los municipios da un 6%.<sup>6</sup>



Cuadro 2. Diseño del Autor.

Otra crítica es que el sistema de RFP es poco claro, ya que un Municipio potencialmente puede recibir recursos hasta de 13 fondos distintos, impuestos propios, predial, deuda pública, participaciones estatales, otros programas federales y estatales e ingresos de fundaciones, agencias de cooperación, agrupaciones de paisanos, etc., además de que los Municipios ubicados en litoral, tienen acceso a otros fondos para las exportaciones de productos. Es prácticamente imposible fiscalizar adecuadamente la recepción apropiada de los recursos de todos los fondos, pues no todos tienen un sistema de RFP claro. Existe además el problema de la falta de voluntad de pago de las empresas paraestatales por falta de una política que las obligue, por lo que depende de la capacidad de negociación del Presidente Municipal que estas empresas los realicen.

En la práctica casi todos estos recursos son para gastos de operación, que recaen en el Ramo 28. Hasta antes de 1998 las leyes estatales señalaban que un porcentaje de este ramo fuera utilizado para gastos de inversión, pero la descentralización en los últimos años ha permitido que lleguen gran cantidad de recursos preasignados vía Ramo 33 destinados a la inversión, como resultado de esto los Municipios han dejado de destinar una parte de lo que ellos invertían (Ramo 28) asignándolo a gasto corriente, lo que es un efecto no deseado de la descentralización.

<sup>6</sup> Secretaria de Gobernación. INEGI 2001.



El Ramo 33 es una medida táctica, tiene su explicación en documentos y recomendaciones del Banco Mundial (BM) referentes a la mayor participación de los gobiernos locales, también en la necesidad de transparentar el gasto, junto a un componente político, cuando en 1997 una legislatura mayoritariamente de oposición que no aprobaría el presupuesto sino se reducía el Impuesto al Valor Agregado (IVA), o si no lograba un gran impacto social, se propuso una mayor descentralización, y a partir de 1998 los Municipios recibieron la partida presupuestal del Ramo 33, cuyo nombre legal es Fondo de Aportaciones Federales, incluida en el Capítulo 5º, de la Ley de Recaudación Fiscal.

### **2.1.1.- Ramo 33, Aportaciones Federales a Estados y Municipios.**

El Ramo 33 es el Ramo Presupuestal del Gobierno Federal que agrupa a los siete Fondos de Aportaciones, regulados por el Capítulo V de la **Ley de Coordinación Fiscal (LCF)** que se distribuyen a los estados y municipios. Estos fondos son:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Infraestructura Social (FAIS), que se distribuye en:
  - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
  - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFOMUN-DF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que se distribuye para erogaciones de:
  - Asistencia Social
  - Infraestructura Educativa
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que se distribuye para erogaciones de:
  - Educación Tecnológica
  - Educación de los Adultos
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

El Ramo 33 descentraliza el gasto público que antes ejercía el sector central o las empresas paraestatales, la partida más grande de este Ramo es la destinada a la educación, institucionaliza las transferencias del Gobierno Federal a estados y municipios, con lo que se generan cambios administrativos de lo federal a lo local, por ejemplo, existía el Fondo Nacional de Desarrollo Municipal de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), donde los municipios presentaban proyectos, los cuales se incluían en el Ramo 26, si eran aprobados los proyectos se otorgaban recursos, esto dependía de la discrecionalidad del funcionario de la Secretaría, si un municipio negociaba y

colocaba varios proyectos, recibía más recursos, si otro Municipio, igual de pobre no colocaba algún proyecto no recibía recursos. Ahora el Ramo 33 otorga el 2.33% del presupuesto, formándose el Fondo de Fortalecimiento Municipal para atender proyectos de inversión, estos recursos están predestinados.

Los recursos se distribuyen de acuerdo con una fórmula que tiene cinco componentes: ingreso familiar promedio, espacio disponible de vivienda, disponibilidad de drenaje, promedio educativo familiar y uso de combustible para cocinar, cada uno de los factores mide un 20%, con lo cual se obtiene un coeficiente de marginación de los estados respecto al promedio nacional, la virtud de esta fórmula es que no solo mide cuantos pobres hay sino que tan pobres son, sin embargo, existe un sesgo, ya que se distribuyen los recursos con un claro criterio de pobreza rural, pues casi todas las familias, ricas o pobres de la ciudad cocinan con gas.

El Ramo 33 se distribuye de la Federación a los Estados de acuerdo con esta fórmula de indicadores de carencias, que se llama Índice Global de Pobreza, lo que potencialmente es un avance en la transparencia, ya que cada uno de los estados sabe el monto a recibir, desafortunadamente se trata de un estudio interno que no es público del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y que se maneja con mucha discrecionalidad por parte de las autoridades

Existe otro componente del Ramo 33 que llega a los Municipios, este es el Fortalecimiento municipal (Fortamun) o Fondo 4, que sustituyó al Ramo 25<sup>7</sup> que canalizaba recursos a los Municipios que se habían endeudado y no podían pagar; ahora el recurso del Fondo 4 se distribuye según la fórmula por habitante, y se puede utilizar en el pago de obligaciones financieras o para seguridad pública prioritariamente, lo cual le da cierta libertad, pues se supone que no puede aplicarse a gasto corriente salvo en el caso de la seguridad pública, lo que ha ocasionado que los recursos del ramo 28 destinados a sueldos y gastos de operación en materia de seguridad pública se utilicen en otros rubros como incrementos de salarios o asesorías o gastos no previstos de apoyo a la comunidad, en el mejor de los casos, lo que significa un deterioro en la calidad de la integración original del rubro.

El Ramo 33 tiene la virtud de que a partir de 1998 a la fecha se han multiplicado los recursos asignados a los municipios, prácticamente se han duplicado. Los municipios más pobres reciben más recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), en algunos casos hasta 26 veces más de lo que estos aportan a la Recaudación Fiscal Federal, en los municipios urbanos no es así, ya que su desarrollo económico creció hasta en una quinta parte, entre más rezagado se encuentra un municipio más fuerte es el peso del FISM, recibiendo menos recursos del Fortalecimiento Municipal (FortaMun), en el caso contrario se invierte la relación de los fondos.

---

<sup>7</sup>“ Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”

A manera de ejemplo se muestran un cuadro que refleja el nivel de dependencia que tienen los municipios para con las participaciones federales, en algunos casos (la mayoría) reciben más en aportaciones que de los ingresos propios.<sup>8</sup>

Correlación entre algunos rubros de Ingresos y Egresos municipales.

Municipios	Gastos	Ingresos Propios	Participaciones
Metropolitanos	Egresos Totales	0.4819	0.9051
	Gasto Corriente	0.4353	0.8673
Urbanos Medios	Egresos Totales	0.4217	0.9429
	Gasto Corriente	0.4989	0.9308
Urbanos Chicos	Egresos Totales	0.3163	0.9798
	Gasto Corriente	0.4027	0.9883
Semirurales	Egresos Totales	-0.3722	0.9709
	Gasto Corriente	-0.4113	0.9860
Rurales	Egresos Totales	-0.5651	0.9612
	Gasto Corriente	-0.4689	0.9926

Cuadro 3<sup>9</sup>

El nivel de marginación con la mencionada fórmula no está publicado, por lo que la ley permite utilizar otros indicadores como son la población que percibe menos de dos salarios mínimos, población con drenaje, población con luz eléctrica, y población analfabeta mayor de 15 años, con estos indicadores se distribuye también el FISM a los Municipios.

Con esta fórmula los recursos se transfieren de la Federación a los Estados, que a su vez los canaliza a los Municipios, la fórmula puede ser enriquecida por cada uno de los estados, pero debe, al menos, contener esos cuatro elementos con información del INEGI. De estos recursos su control es municipal, la fiscalización queda a cargo del Poder Legislativo Estatal, y en última instancia, si hubiera desvío de recursos, hay sanciones, pues son recursos federales.

Al analizar el comportamiento del gasto público en México se puede observar cómo permanece la dependencia de los gobiernos locales con la federación. Pese a las nuevas facultades administrativas, los recursos que transfiere la federación continúan siendo "etiquetados", es decir, desde el centro se fija la forma en que la administración local gastará los recursos que le envían.

Tal dependencia refleja, en muchas ocasiones, un efecto perverso en las administraciones locales. Los Municipios se dedican a servir como administradores de los recursos federales e incluso con algunos programas que son manejados desde el centro, los Ayuntamientos no alcanzan ni siquiera a cubrir con tal función.

<sup>8</sup> Elaborado con datos del INEGI, por. LOPEZ, González, Mauricio. Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los Egresos. Fundación Ford México 2002.

<sup>9</sup> Ídem.

En México, la dependencia de los entes locales para con los recursos de la federación, han llevado a ineficiencias en los aparatos de recaudación, a una situación de pereza fiscal y a una falta de motivación para generar procesos innovadores o, por lo menos, actualizaciones más acordes a las nuevas necesidades que el medio impone. El argumento que se esgrime, en tal sentido, es la búsqueda de una mayor igualdad entre las Entidades Federativas, es decir disminuir los desequilibrios que entre éstas se presentan. Así, el contraste en la evolución de las transferencias a las entidades con mayores recursos y las entidades con menores recursos, apuntan a reforzar en cierto sentido los lazos de unidad política nacional y solidaridad federalista, aunque los avances en la equidad se puedan considerar todavía insuficientes y tardíos en última instancia.<sup>10</sup>

## **2.2.- Desarrollo Económico Municipal.**

Una vez que he mencionado de donde es que provienen la mayor parte de los ingresos financieros del Municipio denominados parte de las Finanzas, es importante señalar que si bien el manejo de estos son el principal factor para que la economía presente un crecimiento económico y desarrollo social, se debe de tomar en cuenta quien o quienes son los principales actores o promotores del Desarrollo Económico y como es que a través de la buena aplicación de las finanzas se puede alcanzar dicho desarrollo. Es por ello que se analizarán algunas características representativas del Desarrollo Económico y analizando el marco jurídico y económico actual del Municipio Mexicano.

- En primera instancia se enumeraran una serie de puntos en los cuales se enmarca de manera general que es y quienes son los principales promotores del Desarrollo Económico Local.
- Segundo se considerará el marco jurídico, punto en el que analizan algunos elementos normativos que existen hoy en materia de desarrollo y actividad económica.
- En un tercer momento se hará referencia a la situación económica que existe y las consecuencias que ha generado en el desarrollo (más bien subdesarrollo) económico de los Municipios.
- Posteriormente considerare algunas alternativas, a manera de propuesta, para que los gobiernos municipales se conviertan en promotores del desarrollo económico de sus comunidades.

### **¿Por qué un desarrollo a nivel local?**

El DESARROLLO se conceptualiza como “un proceso histórico, de carácter continuo e integral, que busca el desarrollo de una región o espacio local, en el cual interviene el gobierno municipal y la comunidad, en donde dicha sociedad busca incrementar y ordenar el aprovechamiento de sus recursos, con la finalidad de generar riqueza a través de la creación de empleos, disminución de la pobreza y mejorando la calidad de vida y promoviendo el aumento de oportunidades para todas la comunidades, todo ello dentro de un ambiente de

---

<sup>10</sup> CABRERO, Enrique, Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 1998.

igualdad de oportunidades y justicia que permita la valoración de la dignidad humana y sin descuidar el medio ambiente”.

Podemos observar que este proceso se manifiesta de forma no homogénea, generando un desequilibrio de oportunidades entre distintos sectores de la sociedad, el cual puede ser explicado en función de:

- la dotación de recursos existentes,
- el nivel de su reconocimiento,
- las posibilidades de su incorporación al proceso,
- el grado de control ejercido sobre ellos, y
- la forma como las distintas fuerzas sociales se organizan para su explotación y el aprovechamiento de sus beneficios.

Ahora bien entendiendo al Desarrollo Económico Local como “una intención por desarrollar una región o espacio local en el cual, interviene el gobierno municipal y la comunidad con el objetivo de crear empleos, disminuir la pobreza y aumentar la calidad de vida promoviendo el aumento de oportunidades para todas las personas sin descuidar la protección del medio ambiente”, es necesario determinar porque, a través de quien y como promover dicho desarrollo

Se habla de un desarrollo económico local para los municipios mexicanos ya que durante muchos años se pensó que el desarrollo tenía al menos las siguientes características:

- Era tarea exclusiva del Gobierno Federal
- Solo podrían alcanzarlo las grandes ciudades
- Aparecía con las grandes industrias.

Los resultados de esta manera de pensar no se hicieron esperar y tuvieron efectos como los siguientes:

- La centralización de la toma de decisiones en el gobierno federal
- Concentración de los recursos principalmente en las grandes ciudades
- Desigualdad social y pobreza en la mayoría de los municipios mexicanos
- Bajo interés en la creación de empresas rurales.

En otros términos, la mayoría de los municipios tenían pocas oportunidades de impulsar su propio desarrollo. Ahora el desarrollo económico local es una opción para que los ciudadanos de los municipios con pocas oportunidades se organicen para aprovechar sus propios recursos en la promoción del desarrollo de su comunidad.

Como anteriormente se citó, el gobierno municipal es el principal promotor de este proceso ya que detenta la autoridad y puede liderar la gestión local del desarrollo, la participación ciudadana a través de diferentes formas de organizaciones civiles, vecinales, empresariales, etc., deben ayudar en el proceso de desarrollo local, ya que los ciudadanos son los mas interesados en

la creación de mejores condiciones de vida en su comunidad, pero sobre todo el gobierno municipal es el primer responsable del abasto y cobertura de los servicios públicos, base fundamental para impulsar el crecimiento y desarrollo.

Para que el Gobierno Municipal pueda aprovechar todo el potencial de su Municipio es necesario que tenga una visión emprendedora, lo cual quiere decir que el ayuntamiento debe tener conocimiento sobre el Municipio y contar con la capacidad de plantear una estrategia de desarrollo.

Actualmente existen obstáculos para que esto suceda en los Municipios mexicanos:

- Limitaciones técnicas de los Ayuntamientos para plantear su propia estructura de desarrollo.
- Incapacidad para crear una relación de cooperación con los empresarios locales y los ciudadanos de la comunidad.
- La falta de promoción de gestión de obras y proyectos controlados por diferentes actores de la comunidad. Generalmente los ayuntamientos diseñan, organizan y ejecutan distintas obras, que podrían realizar los empresarios y otras organizaciones del municipio y solamente coordinadas y supervisadas por el ayuntamiento.
- Desconfianza de la ciudadanía en las acciones del gobierno municipal.

Para que la Comunidad pueda participar en el desarrollo de su Municipio es necesario una alta responsabilidad y participación ciudadana, lo cual quiere decir que es necesario que los ciudadanos se involucren en la gestión local del desarrollo, principalmente en la toma de decisiones y en la supervisión de obras y proyectos.

Actualmente los principales obstáculos para que esto suceda en los municipios mexicanos son:

- Falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana.
- Falta de cooperación ciudadana para la solución de problemas en su entorno.
- La mayoría de los ciudadanos no se sienten responsables de cuidar su entorno inmediato en lo que respecta a los servicios y las actividades colectivas.
- Apatía y desconfianza ciudadana en cuanto a posibles acciones y soluciones.

Una alternativa para resolver este tipo de problemática y optimizar el Desarrollo Económico es: "La Sustentabilidad y el Desarrollo Sustentable".

La Sustentabilidad es un proceso no un estado que hace referencia a una forma de desarrollo en la que se busca el bienestar humano sin dañar el equilibrio ambiental y sus recursos naturales, ya que son éstos, la base de todas las formas de vida.

Bajo un modelo de Desarrollo Sustentable, las actividades humanas impactan el ambiente y emplean los recursos naturales de manera tal que no se sobrepase la capacidad de la naturaleza de absorber los contaminantes que se emiten y de regenerarse así misma.

Los problemas internacionales, regionales y nacionales se solucionan localmente. Es un desarrollo con una visión integral, en el que intervienen tres elementos de igual importancia entre si, que son: Ambiente, Economía y Sociedad.

La relación que tienen estos tres elementos es de carácter dinámico. Se debe recordar que la Sociedad depende de la Economía y la Economía depende del Ambiente. Por lo tanto, si contamos con un Ambiente sano y pleno de recursos naturales puede existir una economía viable y con ella, una Sociedad justa. De la convergencia de los tres elementos surgen diversos temas que deben estar considerados en la agenda pública y privada.

Los modelos de desarrollo buscan maximizar la producción y la acumulación de riqueza en el corto plazo, de esta forma se logra un crecimiento económico.

Es por ello que La Sustentabilidad debe ser el nuevo punto de origen de los planes de desarrollo y sus políticas. Representan la única forma de garantizar, a nosotros mismos y las futuras generaciones, un ambiente sano, en el que se respete la diversidad biológica, cultural y humana.

### **2.3.- Mecanismos de Estudio Municipal.**

Si bien existen obstáculos para que el municipio pueda aprovechar su máximo potencial existen también mecanismos muy sencillos que pueden ayudar a tener un conocimiento de las principales características de los Municipios como lo son:

#### **2.3.1.-Diagnósticos Locales.**

El objetivo de un diagnóstico es el de caracterizar e identificar la problemática y las potencialidades de la situación existente en un determinado territorio, por lo que es el punto de partida y sustento para la elaboración de cualquier estrategia de intervención que oriente hacia logros concretos y de impacto en los ámbitos y zonas donde se adscribe nuestra labor. A partir de este primer acercamiento se establecerán los lineamientos de trabajo que definirán el proceso dinámico a ejecutarse, lo cual deberá incidir en el aprovechamiento y potenciación de los recursos naturales, sociales, económicos e institucionales de las localidades.

Un aspecto importante en el diagnóstico es la participación activa y decidida de los propios actores involucrados.

### **2.3.2.-Planificación Estratégica.**

Tanto en la Administración Pública como en la gestión, es necesario llevar a cabo una rehumanización del entorno de trabajo, es decir, realizar un análisis en el ambiente de trabajo en el cual se desarrollan los individuos como personas de provecho, y mediante este estudio se pretende llevar a cabo una especialización la cual se puede lograr mediante la capacitación para que los individuos puedan mostrar una mayor eficiencia en las actividades a realizar.

Es importante destacar que dado que el personal es el activo más importante en una empresa, ya sea pública o privada, no se podrá hacer ningún movimiento o gestión inadecuada sin tomarlos en consideración para la elaboración de dicha gestión, ya que al no estar de acuerdo y como acto de protesta impedirá a esta responder a los retos de legitimación de su entorno.

Existen dos tendencias sociales, políticas y económicas de naturaleza contradictoria que enmarcan la gestión de los recursos humanos en la administración. Una que se llevaría a la rehumanización del entorno de trabajo, y la otra, que arrastraría hacia la introducción de sistemas de control y despido que tratan al empleado como mero factor mas de producción.

Si estas dos tendencias se llevan hacia el extremo tendrían efectos negativos sobre las organizaciones públicas. La primera porque es preciso entender que los empleados públicos no son los dueños de la empresa, administración ni deben serlo, es por ello que sus niveles de participación y de uso siempre deben estar sujetos al control democrático.

En la segunda se plantea que se desconocen o no se fundamentan los impulsos de los empleados públicos con respecto a su egoísmo y racionalidad sobre la naturaleza extrínseca de la motivación y sobre la importancia de los valores en la vida cotidiana, las cuales rompen con los esquemas que establecen las teorías neoliberales.

El instrumento adecuado para conseguir un sistema de gestión de recursos humanos en donde la persona física o funcionario público se sienta a gusto en la actividad que esta realizando dentro de la administración pública, para su desarrollo personal y el buen funcionamiento de esta, es un adecuado plan de trabajo.

La planificación estratégica, será la que constituya la columna vertebral de las políticas de recursos humanos, si se pretende que sean coherentes y estén integradas y sean estratégicas. Y a la vez enfrentar una lucha constante contra el tópico de la ineficacia, ineficiencia, corrupción e irresponsabilidad de la administración.<sup>11</sup>

La planificación estratégica es un instrumento de dirección de fundamental importancia para orientar y apoyar la adecuada toma de decisiones en las

---

<sup>11</sup> VILLORIA, Mendieta, Manuel y del Pino Matute Eloisa; Manual de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública; España, Editorial Tecnos, España 2001, p.419-440.



organizaciones y en las localidades. Supone un análisis sistémico de la naturaleza y forma en que opera una organización o una localidad a partir de la definición de sus objetivos de largo plazo y de su estrategia general. Por ello, cada organización o localidad define su propio proceso estratégico ajustado a sus posibilidades y necesidades.

Elemento esencial en el proceso, es la intervención en el diseño y desarrollo del plan de los actores involucrados. Si ello ocurre adecuadamente, la identificación de dichos actores con los objetivos y las estrategias que se establezcan será mucho mejor por ello, especialmente, al momento de ejecutar el Plan Estratégico resultante.

### **2.3.3.-Presupuesto Participativo.**

Es un instrumento a través del cual la población local participa en la asignación de los fondos públicos municipales controlando la adecuada asignación de los gastos y de la rendición de cuentas correspondiente. Está necesariamente ligado al proceso de planificación estratégica y permite: (I) visualizar y responder a las necesidades de la población, (II) promover la gobernabilidad participativa; y, (III) incrementar la confianza de la población en su gobierno (local) en tanto pueden apreciar que sus demandas serán cumplidas.

IPES<sup>12</sup> desarrolla este mecanismo con la conformación de espacios o instancias de participación ciudadana ligados a los municipios. Estas instancias revisan y resuelven sobre las necesidades territoriales o temáticas de la localidad, en sus aspectos políticos, técnicos y operativos, y definen en conjunto las prioridades a incluirse dentro del presupuesto municipal. Considera, además, el análisis de riesgos cuantitativos y cualitativos (sociales y culturales) en la adopción de las prioridades, considerando los recursos disponibles, previendo posibles obstáculos y planificando concertadamente estrategias y métodos correctivos para soluciones concretas.

### **2.3.4.-Consultas Locales**

Llamadas también consultas urbanas, ciudadanas o vecinales, buscan facilitar el diálogo permanente para reforzar el cambio y facilitar el desarrollo local. Las consultas implican procesos que buscan mejorar la forma de gobierno de las localidades, con el fin de lograr niveles de gestión más participativos y democráticos. Son una forma de intervención estratégica que se realiza para elevar la calidad de los procesos en marcha que procuran generar agendas concertadas y planes de acción concretos con la participación de diversos actores locales.

El Proceso Participativo de Consulta es planteado ante la necesidad de discutir democráticamente sobre las necesidades específicas y proponer soluciones viables con la finalidad de identificar líneas de acción referidas a los temas de gobernabilidad participativa, pobreza urbana y medio ambiente urbano. Las

---

<sup>12</sup> IPES, Promoción del Desarrollo Sostenible, organización privada que opera en América Latina desde 1984.

Consultas permiten, a partir de una definición estratégica local, la construcción concertada de plataformas para el desarrollo local.

### **2.3.5.- Identificación y Formulación de Proyectos Productivos.**

Con una efectiva participación de los principales agentes económicos locales se identifica, diseña y formulan proyectos productivos para ser promovidos municipalmente. Para el caso, se trabaja en la concepción y desarrollo de proyectos productivos a partir de los métodos convencionales existentes y a partir del desarrollo del Marco Lógico. La formulación y la identificación de proyectos productivos se sustenta en el diagnóstico situacional y económico de la zona, que parte del propio análisis de los pobladores. La identificación de necesidades es vinculada a las causas que las generan; a partir de ello, se ubica y focaliza el análisis en factores potenciales para el sostenimiento de algún proceso productivo en particular. Las propuestas de inversión buscarán ser al mismo tiempo en su forma y logros a obtener, atractivos para el apoyo financiero de inversionistas privados.

IPES parte del hecho que el fin de todo impulso en relación al desarrollo de proyectos productivos es el conseguir la generación de acumulación local propia, es decir, que los excedentes económicos de las actividades productivas a potencializar sean reinvertidos en la misma zona, propiciando una inyección de recursos en el ciclo económico de la localidad.

### **2.3.6.- Programas de Inversión Pública Municipal.**

La inversión pública representa una intervención limitada en el tiempo que implica la aplicación de recursos públicos con el fin de ampliar, mejorar y modernizar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios de los gobiernos de los Municipios, cuyos beneficios son independientes de los de otros proyectos.

La programación de la inversión pública municipal es un proceso mediante el cual los Municipios determinan el conjunto de sus Proyectos de Inversión que se encuentran en la etapa de preinversión e inversión, a ser evaluados o ejecutados, dentro del marco de las políticas y prioridades establecidas en la planificación estratégica.

### **2.3.7.- Oficinas Municipales para el Desarrollo Económico Local o para la Promoción de Mediana y Pequeña Empresa. (MyPE).**

Son instancias Municipales orientadas a propiciar el desarrollo económico local. Realizan las siguientes funciones: (I) inventario y registro de empresas; (II) servicio de información permanente, en los siguientes campos: a) oferta y demanda de insumos y materias primas; b) oferta y demanda de servicios financieros y no financieros para la MYPE; y, c) oferta de productos y servicios de la MYPE; (III) servicios de facilitación de trámites municipales y de asesoría para atender asuntos vinculados a la relación MYPE/Municipio; (IV) realización de encuentros empresariales, especialmente para promover la organización de actividades de articulación e integración económica a través de los gremios y

organizaciones de la MYPE; (V) ejecución de programas permanentes de ferias; (VI) ejecución de programas permanentes de capacitación a favor de la MYPE, en áreas técnico-productivas y de gestión empresarial: Formación de emprendedores; gestión empresarial; mercadeo y comercialización; producción; y, (VII) ejecución de programas de promoción de MYPE.

Promoción de MYPE. En general, implica un número muy amplio de herramientas –como las que se indican adelante- orientadas a promover el desarrollo empresarial en las localidades, especialmente el de la MYPE.

Comprende dos tipos de acción:

### **2.3.8.-Mejora De la Competitividad y Capacidad de Acumulación de las Empresas.**

Sistemas de información para empresarios:

- Oportunidades de negocios (mercados, producción) y servicios a las MYPE. Entidades que apoyan el desarrollo empresarial.
- Capitalización: Sistemas de ahorro e inversión popular y consorcios relacionados.

Inversiones:

- Identificación de oportunidades de inversión.
- Propuesta de inversiones y mecanismos de inversión.
- Promoción de inversiones.
- Promoción de inversiones a riesgo.
- Sistemas de ahorro e inversión popular.

Servicios de Desarrollo Empresarial:

- Asesoría y capacitación empresarial.
- Fortalecimiento de sistemas empresariales.
- Asesoría y capacitación en mercados (mejora de sistemas de comercialización, articulación y mercados).
- Centros de servicios.
- Encadenamiento y fomento de la asociatividad productiva o promoción de las articulaciones.

Espacios para (intercambiar) negocios:

- Promoción de ferias y eventos promocionales.
- Ruedas de negocios (encuentro de empresarios).
- Apoyo a participación en ferias externas.
- Desarrollo de mercados.

## **2.4.-Generación de Micro y Pequeña Empresa.**

Procura asegurar el acceso a puestos de trabajo permanentes y con ingresos suficientes a personas desocupadas, desarrollando capacidades para la gestión empresarial, mejorando la gestión ambiental, reduciendo los costos de inversión y, sobre todo los de operación de los servicios públicos locales, empleando sistemas no convencionales de tecnologías sencillas y uso intensivo de mano de obra, haciendo participar activamente a la población.

Considera: (I) el diseño de programas y proyectos de generación de MYPE; (II) la creación y desarrollo de micro y pequeñas empresas locales para la prestación de servicios; (III) la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación; y, (IV) la elaboración de herramientas. Específicamente, comprende la creación de:

- Empresas turísticas.
- Empresas agroindustriales.
- Empresas de mantenimiento vial.
- Empresas de gestión ambiental.
- Microempresas de servicios higiénicos públicos.
- Microempresas de barrido de calles y avenidas.
- Microempresas de recolección de residuos.
- Microempresas de disposición final de residuos.
- Microempresas administradoras de parques públicos.
- Microempresas de parques y jardines.
- Microempresas de segregado y reciclaje en la fuente.
- Microempresas de papeleras.
- Microempresas de limpieza de playas, sólo por citar algunas alternativas.

Estos mecanismos pueden ayudar a los Gobiernos Municipales en la creación de estrategias de Gobierno y Desarrollo Económico, pero tomando en cuenta que cada Municipio cuenta con características propias y diferentes de los demás es conveniente analizar tanto el marco jurídico y económico con el que cuentan la mayoría de los Municipios Mexicanos, así se facilita la tarea de elaborar programas de Desarrollo Económico adecuados a cada jurisdicción.

### **2.4.1.- Marco Jurídico.**

El marco jurídico que se debe considerar apunta a dos grandes temas. Por un lado, al conjunto de disposiciones y normatividad existente, y por otro lado a la estructura financiera y fiscal nacional que tenemos (íntimamente vinculados ya que también tiene carácter de ley).

Por lo que se refiere al marco jurídico vigente, y para conducirlo en la materia que ocupa, es necesario partir del hecho de que México es una federación, como dice el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república Representativa, Democrática, 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."<sup>13</sup>

Este hecho es el punto de partida fundamental que determina en mucho lo que pasa en las Entidades Federativas y en los Municipios. Y esto adquiere mayor importancia si consideramos que el Federalismo Mexicano es un federalismo *sui generis*, que partió de una realidad política en la que no había realmente entidades federativas, materia y sujetos del pacto federal. Además, hay que agregar el hecho de que el federalismo mexicano ha estado subordinado al peso enorme del presidencialismo (forma de centralismo político y económico) que quita a los Estados e incluso a los Municipios funciones, tareas y recursos que les corresponden. Así, nuestro federalismo ha sido siempre una ficción jurídica y política que deberá terminar para convertirse en una realidad viva y actuante.

Por otra parte, es necesario recordar lo dicho en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el Estado (entiéndase la Federación) es el rector y promotor de la actividad económica en México. Entre otras cosas, el Artículo 25 de la Constitución dice que: "compete al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral... y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."<sup>14</sup>

Este texto habla ya de una situación que condiciona fuertemente lo que los Municipios e incluso las Entidades Federativas puedan hacer en materia de desarrollo económico y constituye una manifestación más del fuerte centralismo que existe.

Ciertamente no estamos pidiendo que los Estados o Municipios asuman una función de rectoría económica y que, por tanto, puedan decidir individualmente asuntos de esa naturaleza (tipo de cambio o la emisión de moneda).

No se reconoce evidentemente que estas y muchas otras funciones propias de la actividad económica nacional necesariamente deberán ser asuntos de competencia federal. No obstante, no deja de extrañar que en todo el texto del Artículo 25 Constitucional no se haga ninguna referencia al papel de promotor que deben tener -en coordinación con la Federación- los Estados y Municipios, mientras que si se hace referencia al sector privado y social, en cambio en el artículo 26 Constitucional se menciona que la Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular, y determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 40 Instituto Federal Electoral (IFE) México DF, 2005

<sup>14</sup>Idem, Art. 25.

de las Entidades Federativas e induzca y concerté con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los Programas de Desarrollo.

Se podría decir que en el texto del Artículo 25 se hace referencia al "sector público", sin embargo, esta referencia es a la Federación, ya que lo asocia con el texto del artículo 28, relativo a monopolios y otros asuntos.

Cabe destacar que este artículo fue reformado el mismo día de la reforma municipal del 3 de Febrero de 1983, dejándose pasar -en aquel entonces y en la reciente reforma al artículo 115- una buena oportunidad para incluir a los Municipios en la labor de promover el desarrollo económico de sus comunidades, cosa que de hecho realizan actualmente. En este contexto, resultaría oportuno promover una reforma constitucional al Artículo 25 para incluir a las Entidades Federativas y a los Municipios como promotores de la actividad y el desarrollo económico de sus respectivas comunidades.

El segundo punto a desarrollar aquí versará sobre la estructura financiera y fiscal que existe en México.

Al respecto debe decirse que en México, y de hecho en toda Latinoamérica, se ha seguido un esquema que buscaba la supresión de la concurrencia tributaria, evitando que al contribuyente se le gravaran las cosas más de una vez. Entre otros efectos que este esquema propició es la tendencia a fortalecer al gobierno federal, dejando a las Entidades Federativas y a los Municipios un margen muy reducido de recaudación y convirtiendo, por tanto, a las participaciones estatales y municipales como la fuente más importante de sus recursos.

A diferencia de este esquema seguido en México, el modelo sajón tenía como objetivo mantener como fundamento del financiamiento del gasto público a los ingresos propios, dejando a los estados y municipios mayores posibilidades fiscales.

Siguiendo este criterio de evitar la concurrencia tributaria, se dieron las Convenciones Nacionales Fiscales (de 1925, 1933 y 1947), en donde se buscó darle a los estados mayores fuentes de ingresos propios, cosa que por diversas razones (la situación económica del país era mala, la recaudación era baja, la diversidad de los estados, entre otras) no se logró. Así, en la Convención Nacional Fiscal de 1933 se delimita la concurrencia tributaria a favor de la Federación, dejando a los Estados y Municipios en condiciones de subordinación económica y política.

En el año 2006 después de una serie de propuestas presentadas en la en la Convención Nacional Hacendaria fue aprobado un dictamen que hace referencia a un amplio número de iniciativas de reformas constitucionales que, para fortalecer el Federalismo y la Autonomía Municipal, fueron presentadas por legisladores de todos los Grupos Parlamentarios.

Así mismo, ésta fue una de las propuestas más importantes hechas por los gobiernos municipales durante la Convención Nacional Hacendaría, pues se estima que habrá de convertirse en una muy importante fuente de recursos.

- **Derechos de alumbrado público.-** Se establece como una nueva fuente de ingresos para los gobiernos municipales, los derechos por alumbrado público, superando los conflictos constitucionales que actualmente existen. Esta reforma da certidumbre a la administración local en el cobro de este derecho, ante el cual muchos contribuyentes se habían amparado.

#### **2.4.2.- Situación Económica.**

Íntimamente vinculado con el marco jurídico y quizás como consecuencia de este, la situación económica que viven los Municipios es bastante compleja y difícil.

Siguiendo el análisis que hace el Centro Nacional de Estudios Municipales hasta 1995 y puesto al día por Alfredo Navarro Ruvalcaba (Investigador del Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de Jalisco) sobre la situación económica de los Municipios es conveniente decir que "la actividad económica de México en los últimos años se ha caracterizado por un desarrollo desigual de las diversas regiones que integran el país... situación que ha provocado que la riqueza nacional se concentre en unas cuantas regiones y en un porcentaje reducido de la población, originando un grave desequilibrio regional que limita las potencialidades productivas del país."<sup>15</sup>

Además, como producto del fuerte centralismo que padecemos, la actividad económica del país se ha concentrado en unas cuantas regiones del país, en cuanto que ésta "obedece a factores como la localización de la demanda, facilidades de transporte y de recursos financieros," infraestructura, mano de obra calificada, entre otros, los cuales se encuentran principalmente en las grandes ciudades del país. A esto se debe también, no solo el abandono de algunas regiones del país, sino el crecimiento desordenado de unas cuantas metrópolis y ciudades grandes, con las implicaciones que tiene en el desarrollo urbano, ecológico, social de la comunidad. Es decir, el problema del desequilibrio del desarrollo económico no solo es problema para las áreas que no han crecido, sino incluso para aquellas que se han visto "beneficiadas" con el desarrollo, pero un desarrollo desordenado y muy poco sustentable.

Entre otras cosas, la falta de actividad económica en la mayoría de los Municipios de México genera desempleo, subempleo, emigración a Municipios desarrollados o al extranjero y, por tanto, disminución de recursos humanos para generar riqueza, inactividad económica, desaprovechamiento de recursos naturales y con ello, paradójicamente, destrucción ecológica de vastas zonas.

---

<sup>15</sup> NAVARRO, Ruvalcaba, Alfredo. El papel de los Gobiernos Municipales en el Desarrollo Económico y Social de sus comunidades. Congreso: Gobiernos Locales; el Futuro Político de México, Mesa: Planeación y Desarrollo, Jalisco, México, 1999.

En relación a la concentración de la actividad económica en algunos Municipios, esto implica una fuerte concentración demográfica, con los problemas que ello supone a saber, asentamientos irregulares, mayor demanda de servicios públicos e infraestructura, demanda de vivienda, subempleo, salarios bajos, inseguridad, etc. Igualmente, la concentración de la actividad económica implica daños al medio ambiente por la creciente industrialización y por el crecimiento desordenado de la mancha urbana y la afectación de zonas ecológicas.

Respecto al desarrollo desequilibrado de la infraestructura económica debe decidirse que también es producto de centralismo político y económico al que se ha aludido. En el caso concreto del desequilibrio de la infraestructura económica, esta se ha dado porque “la localización de las regiones económicas del país ha obedecido, más que a un plan de desarrollo regional, a las necesidades de bajos costos de producción, demanda y recurso financieros y de comunicaciones,” que necesitan los grandes capitales. Así, la característica de la política económica ha sido la de impulsar la creación de obras de infraestructura en la áreas que son más rentables para los intereses del capital nacional y extranjero, y no a aquellas regiones que más lo necesitan para emprender su desarrollo económico. Como señala David Baum, Senador Argentino en el Parlamento Latinoamericano en un artículo sobre el desarrollo municipal, “el desarrollo de los Municipios está condicionado por los intereses de los grandes capitales y las grandes capitales.”

Ante la ausencia de planes de desarrollo regional, se ha tomado conciencia de la importancia que tiene pensar en el desarrollo de los Municipios en función de las regiones a las que pertenecen y buscar un desarrollo equilibrado para todo. Hay algunos otros temas propios de la vida municipal que, si bien es cierto no están directamente vinculados con la promoción económica del Municipio, si inciden en ello. Por ejemplo, al tema de las participaciones federales y estatales, el tema de la deuda pública municipal, que deben ser considerados también ya que fortalecen o debilitan al Municipio y a su capacidad de gestión y de inversión.

Para el caso de la deuda municipal, ésta representa un problema tan serio que el Gobierno Federal consciente de tal situación ha sugerido a los Municipios que el Fondo de Fortalecimiento Municipal del Ramo 33<sup>16</sup> se destine preferentemente al pago de la deuda y al tema de la seguridad pública.

Tal sugerencia se debe a la gravedad del problema, el cual tuvo sus orígenes en buena parte después de la crisis financiera de fines de Diciembre de 1994 y 1995, en donde las altas tasas de interés hicieron a los Municipios y a los Estados entrar a una situación de insolvencia económica y endeudamiento creciente.

---

<sup>16</sup> Cabe mencionar que en 1997 el Romo 33 sustituye al Ramo 26, integrándose con 7 fondos. Entre las diferencias importantes resaltan que los recursos son aplicados bajo las normas estatales y municipales, aunque con criterios federales. En el caso de los Fondos de Apoyo a la infraestructura Social Municipal y para El Fortalecimiento de los Municipios, se incluye la obligación de que Estados y Municipios informen a la población sobre la manera en que utilizan los recursos, a si como que incorporen a la ciudadanía desde la planeación hasta la evaluación de los fondos. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx).



Otro indicador importante al que se hizo referencia y que condiciona la capacidad del Municipio para generar su propio desarrollo es el de sus ingresos y particularmente las participaciones que recibe.

En México, dada la estructura fiscal que se adoptó y que como se dijo favorecía a la Federación, las participaciones representan casi la totalidad de los ingresos municipales y, por tanto, del tamaño de sus haciendas. Ciertamente esta situación está cambiando, pero todavía queda mucho por hacer. Solamente algunos municipios -los más grandes- tienen una estructura hacendaría en donde los ingresos propios superan a las participaciones, situación que no quita la necesidad de reformar el sistema nacional de coordinación fiscal, para devolverle al municipio la riqueza que en ellos se genera.

Para ubicar este problema en una perspectiva histórica, citare a Pablo González Casanova en su obra "La Democracia en México", en donde alude a la precaria situación que viven las Haciendas Municipales. A la letra, González Casanova afirma: "La penuria municipal en términos relativos y absolutos es la característica esencial de la inmensa mayoría de los Municipios, y el indicador más seguro de su debilidad económica y política. La proporción que reciben del total de Haciendas Públicas siempre ha sido baja y ha venido bajando de sexenio en sexenio. En el maximato obtenían el 8% de los ingresos hacendarios totales, en el gobierno de Cárdenas el 6%, en el de Ávila Camacho el 4%, en los tres gobiernos siguientes y en los cuatro primeros años del gobierno de López Mateos el 3%." <sup>17</sup>

Actualmente las participaciones a Municipios en México, dada la legislación vigente, representan aproximadamente un 4% del Fondo General de Participaciones, mismo que se reparte entre los 2,437 Municipios en México y que representa una cantidad ínfima para hacer frente las inmensas demandas que deben enfrentar los Ayuntamientos y que, conforme al Artículo 115 Constitucional, los Ayuntamientos deberían contar con los recursos suficientes en sus haciendas para hacer frente a las mismas. Dicha cantidad se hace todavía más pequeña si la comparamos no solamente con el monto que representa el Fondo General de Participaciones, sino con la Recaudación Federal Participable y el total de ingresos tributarios que recibe la Federación.

## **2.5.- El Rol del Gobierno Municipal en la Promoción Económica.**

Considerado el marco jurídico que existe y la situación económica que viven los Municipios, es importante enumerar algunas de las cosas que los Ayuntamientos pueden y deben hacer para lograr una mejor promoción de sí mismos y convertirse en centros de desarrollo para sus comunidades.

No se puede hablar de una receta para esto. Mucho depende de la capacidad de gestión, de relaciones y habilidad que el presidente municipal y su equipo de gobierno tenga.

---

<sup>17</sup> GONZÁLEZ, Casanova, Pablo. La democracia en México. Editorial Era, México 1965. P.42

Ciertamente, lo que un Municipio puede hacer es mucho y no se limita, como a veces suele ocurrir, a la reducción de tarifas o impuestos, que muchas veces termina por abaratar la ciudad y terminar con mayores costos que beneficios.

El Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés) presenta un inventario de iniciativas para la promoción del desarrollo económico local que en seguida se presentan y que pueden constituir líneas de acción a seguir por los Ayuntamientos.<sup>18</sup>

- De información y marketing de la ciudad, en donde se sugiere "producir y difundir información sobre el desarrollo económico local, que muestre las ventajas que la ciudad ofrece a los inversionistas," así como "producir y difundir un perfil de la economía local en formato de folleto, video y base de datos." Igualmente se sugiere "ofrecer servicios municipales de información sobre oportunidades de comercialización y exportación de la producción local," e "informar a los empresarios locales sobre oportunidades de crédito, de capacitación y reclutamiento de mano de obra."<sup>19</sup>
- De producción de normas favorables al desarrollo económico.
- De la gobernabilidad, en donde se pueden "crear instancias ad-hoc para el tratamiento y solución de problemas que afectan el desarrollo económico local, conformar "cabildos sectoriales" para el tratamiento de temas o problemas específicos del desarrollo económico local" así como "instituir la figura del regidor invitado al tratamiento, en el Concejo o Cámara Municipal, de los temas y problemas referidos al desarrollo económico local."
- De reconocimiento público al mérito empresarial, en donde se pueden "crear incentivos (premios, diplomas, insignias, etc.) de reconocimiento al mérito empresarial" por alguna razón en particular (calidad, cuidado del medio ambiente, creación de empleos, aporte al bienestar colectivo, etc.).
- De mejoramiento de los recursos humanos, en donde el Ayuntamiento puede hacer mucho por sí mismo o gestionándolo ante terceros. En este sentido, el Ayuntamiento puede "ofrecer servicios municipales de capacitación y asesoría empresarial," o bien, puede "colaborar con Universidades e Instituciones académicas en programas de investigación tecnológica" así como "ofrecer becas de estudio en disciplinas tecnológicas asociadas con la economía y las empresas locales."<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Retomado de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales. Inventario de Iniciativas para la promoción del desarrollo Municipal. Municipio y Economía Local: Iniciativas para el Desarrollo, Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA, página 22-23. Citado por NAVARRO, Ruvalcaba, Alfredo. El papel de los Gobiernos Municipales en el Desarrollo Económico y Social de sus comunidades. Jalisco, México 1997

<sup>19</sup> Ídem, página 22.

<sup>20</sup> El Ayuntamiento de Monterrey tiene un programa de incubación de empresas que ha sido bastante exitoso a través del cual se le ofrece por espacio de algunos meses un mínimo de infraestructura, servicio secretarial y de oficina así como asesoría para echar a andar una microempresa. Igualmente la

- De consecución de fuentes de financiamiento externo, con Organismos Estatales, Federales e Internacionales.
- Cabildear propuestas y reformas que promuevan una mayor descentralización de recursos y responsabilidades de los Estados y la Federación.
- Asociación con Municipios vecinos con vocación económica similar, para crear mercados regionales.
- Realizar esfuerzos de planeación de mediano y largo plazo, en donde habría que destacar el rehúso de ciudades antiguas.
- Acompañamiento y manifestación de voluntad política del Municipio en proyectos productivos de vecinos.
- Crear infraestructura como medio para la atracción de inversiones.
- Concesionar o privatizar servicios públicos para promover la inversión privada.
- Identificar redes de influencia política que condicionan el desarrollo local. Este punto es de fundamental importancia ya que representa la posibilidad de "reconocer a los actores del desarrollo económico local, entendiendo por tales aquellos que efectiva o potencialmente pueden afectar las decisiones políticas que en tal sentido se adopten localmente."
- Elaboración de estudios municipales para conocer y analizar el perfil del Municipio, su vocación y su potencial económico. Tales estudios deben ser realizados por el Ayuntamiento, como herramienta para la toma de decisiones, para la orientación del gasto público y para inducir a los particulares a proyectos viables y de alto impacto en la región.
- Canalizar entrada de divisas en proyectos productivos, especialmente en aquellos lugares donde hay fuertes entradas de dólares por la emigración a los Estados Unidos de vecinos del Municipio.
- "Promoción del trabajo tradicional como impulsor del desarrollo municipal... es decir aquellos oficios como carpintero, talabartero, zapatero, entre otros, que pueden constituir una solución al problema de la escasez de productos industriales." Igualmente la promoción del trabajo voluntario, el cual tienen antecedentes históricos importantes.

---

municipalidad de Lomas de Zamora (provincia de Buenos Aires, Argentina) tiene un Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior (IMPTCE), que funciona como agencia para el desarrollo local y presta servicios de consultora a las empresas de la municipalidad. Ver Ibar, R. Lucero, Desarrollo Productivo Local, en Nuevas Visiones para los Municipios, No. 4, Cuadernos del Instituto Federal de Asuntos Municipales, Buenos Aires, Argentina, Noviembre de 1998, página 58.

Con los cambios que se están presentando por el uso de tecnología y por las nuevas tendencias en la administración pública en general y en la local en particular, es importante señalar que el municipio debe convertirse en facilitador de oportunidades más que como un mero distribuidor de recursos públicos. De igual forma, "los nuevos conceptos de gerencia pública valorizan también las capacidades para liderar proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también los que se encuentren en el medioambiente en que opera."

Además de estas posibles iniciativas, David Pell, experto en promoción de políticas de desarrollo económico local, sugiere cuatro criterios a las autoridades locales para la implementación de las mismas. Pell afirma:<sup>21</sup>

- "Primero, las iniciativas de desarrollo económico local son más efectivas cuando están diseñadas para enfrentar situaciones y efectos inmediatos del mercado, tales como sus fallas para proporcionar capital para invertir en todos los negocios".
- "Segundo, crear o mantener empleos en el municipio debe ser la prioridad al establecer proyectos de desarrollo económico local".
- "Tercero, el costo de la creación de empleos debe ser competitivo con el sector privado o con el sector público con programas semejantes".
- "Cuarto, los beneficios indirectos de iniciativas de desarrollo económico local (por ejemplo, construcción de confianza en la comunidad) deben ser reconocidos como una inversión en el futuro desarrollo de la comunidad."

Un buen gobierno requiere de un buen control en cuanto a los trámites administrativos y financieros se refiere, es por ello que si bien los gobiernos municipales son los principales encargados de promover el desarrollo económico también deben de establecer los mecanismos y procedimientos para llevar a cabo sus funciones.

La Gestión Municipal es el instrumento por el cual el municipio pueda controlar su gobierno y llevar a cabo las funciones para las que fue asignado.

## **2.6.- Gestión Municipal.**

En su sentido estricto, la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> TECCO, Claudio. El Gobierno Municipal como Promotor del Desarrollo Económico Local-Regional, tomado de Daniel García Delgado, compilador, Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1997. Página 113.

<sup>22</sup> OROPEZA, Martínez, Humberto. Op.cit p.139.

La gestión es una actividad importante que desarrolló el Ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federal.

Es necesario que exista una organización administrativa adecuada, para que el Gobierno Municipal tenga mayores posibilidades de éxito en la realización de su gestión en beneficio de las necesidades más apremiantes de la comunidad municipal.

Para lograr los objetivos de la gestión, el Gobierno Municipal deberá cumplir con las siguientes acciones:

- Elaboración de programas de trabajo y reglas claras para el funcionamiento de la Administración Pública Municipal.
- Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales en sus cargos o puestos.
- Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo.
- Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.

### **2.6.1.- Control de Gestión.**

“Es un proceso que se establece en las dependencias y organismos de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de los planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo con ello la toma de decisiones del ayuntamiento”.

Cumple un papel relevante en todas las acciones y programas que realizan las dependencias y organismos municipales, aporta las referencias e información en el cumplimiento de la actividad administrativa.

Por lo tanto, el control de gestión es básicamente un medio de información para la toma de decisiones y se apoya en controles operativos, como son: el jurídico, el contable, el administrativo, y del avance físico y financiero.

### **2.6.2.- Características de la Gestión.**

Para cumplir con su cometido, el control de gestión debe reunir una serie de características, mismas que se mencionan a continuación:<sup>23</sup>

**Participativo.-** Involucra a los diferentes niveles jerárquicos de la estructura

---

<sup>23</sup> Ídem. p.140.

orgánica de las dependencias y organismos de la administración municipal.

**Dinámico.-** Representa un flujo de información constante que genera decisiones y acciones.

**Cuantitativo.-** Verificar el cumplimiento de metas y la aplicación de recursos en la ejecución de los programas, proyectos o actividades.

**Cualitativo.-** Identifica el logro de los objetivos previamente determinados, así como la eficiencia en los sistemas y procedimientos administrativos.

**Total.-** Abarca todas las actividades programáticas y coyunturales de la administración municipal.

La gestión municipal requiere de la interrelación e integración del esfuerzo humano con los recursos materiales y financieros dentro de un aparato administrativo. Los elementos que la componen son:

La Dirección Política y Administrativa  
Los Recursos Humanos, Materiales y Financieros, y  
La Organización Administrativa.

La Dirección Política y Administrativa recae en el Presidente Municipal, quien conduce el funcionamiento del Gobierno Municipal; para ello ejerce facultades jurídicas, administrativas y políticas. Asimismo, determina las acciones que deberá realizar al aparato administrativo municipal.

El elemento humano aporta el trabajo que es indispensable para el logro de los objetivos municipales; los recursos materiales se constituyen por las instalaciones, maquinaria, equipo y materiales que se utilizan en la realización de actividades cotidianas. La conjunción de los recursos humanos con los materiales permite determinar los recursos financieros a ser utilizados en los planes y programas de trabajo del Municipio.

Un manejo organizado y eficiente de estos recursos otorga mayores ventajas para la gestión de los gobiernos municipales.

La organización administrativa representa el aparato administrativo de la gestión municipal, misma que comprende las diversas dependencias, organismos, sistemas y procedimientos administrativos con los que se realiza el quehacer institucional del Ayuntamiento.

Es importante señalar que la gestión municipal tiene como principal objetivo asegurar que las acciones, obras y servicios que se realicen, alcancen los mayores beneficios para la comunidad.

En la medida en que las demandas de la comunidad sean eficazmente atendidas por el Gobierno Municipal podrá obtener el reconocimiento y apoyo de los habitantes del Municipio.

### **2.6.3.- Instrumentos de Control de Gestión.**

El Control de Gestión se nutre de la información que proporcionan los responsables de las Dependencias y Organismos Municipales; por esta razón, es necesario establecer un sistema que permita a través del uso de formatos y procedimiento efectuar el seguimiento, evaluación y control de las actividades programadas y emergentes.

Los formatos que se utilicen para el Control de Gestión deberán registrar y evaluar la información referente a:

- Nivel de trabajo; programa, subprograma, proyecto o actividad.
- Órgano responsable de las acciones.
- Calendarización y cumplimiento de metas.
- Unidad de medida, materiales y financieros utilizados en la ejecución de los programas.
- Avance físico de las obras.

Entre los formatos más importantes para el control de gestión podemos señalar:

- Avances físicos de los programas
- Avance financiero de los programas
- Seguimiento retrospectivo de las obras públicas

### **2.6.4.- Órganos Responsables de la Gestión.**

Para el mejor funcionamiento del Control de Gestión Municipal se requiere de un órgano responsable que desarrolle las funciones de supervisión, evaluación y control sobre el avance de los programas, proyectos o actividades; el correcto aprovechamiento de los recursos, y la aplicación exacta de las políticas, sistemas y procedimientos administrativos establecidos por las autoridades y funcionarios municipales.

Este órgano puede ser la Contraloría Municipal, la Unidad de Planeación, Evaluación y Control, o la Unidad Administrativa, que se les adscriban como funciones básicas las siguientes:<sup>24</sup>

- Recabar la información de los organismos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.
- Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas con recursos municipales y recursos de la Federación y el Estado, en el Municipio.
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.

---

<sup>24</sup> Ídem, p. 141.

- Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante información periódica sobre el proceso y resultados del control de gestión.
- Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.
- Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el Presidente Municipal.

Cabe mencionar que el tamaño y complejidad del órgano responsable de control de gestión va a estar en función de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuente cada Ayuntamiento.

En caso en que el Ayuntamiento no cuente con los recursos necesarios para el establecimiento y operación de estos órganos, las funciones de control de gestión las podrán realizar los siguientes servidores públicos municipales:

El Síndico Municipal, en cuanto al uso y manejo de los recursos financieros y el control de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.  
Los regidores, en cuanto a la atención de sus comisiones y el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

Los titulares de los Órganos Administrativos, en cuanto al avance de los programas y el cumplimiento de las metas.

## **2.6.5.- El Marco Jurídico del Control de Gestión.**

Las disposiciones legales y administrativas que fundamentan y legitiman la gestión municipal y su control son un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general específico, dentro de las cuales podemos señalar las siguientes:<sup>25</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Constitución Política de los Estados Libres y Soberanos de México.  
Plan Nacional de Desarrollo.  
Ley de Planeación del Estado y Municipios.  
Ley Orgánica de la Administración Municipal.  
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de México. (México)  
Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados y Municipios.  
Código Financiero.  
Ley de Ingresos del Municipio.  
Plan Municipal de Desarrollo  
Código de Procedimientos Administrativos.

---

<sup>25</sup> Ídem p.139.



Presupuesto de Egresos Municipales.  
Bando de Policía y Buen Gobierno.  
Reglamentos Interiores del Ayuntamiento.  
Código Administrativo.  
Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Presupuesto Legislativo del  
Estados Libres y Soberanos de México.

## **2.7.- Lineamientos Generales para la Implementación del Control de Gestión.**

Tener un sistema de Control de Gestión representa una necesidad de los funcionarios municipales para contar con información oportuna y confiable que permita el adecuado conocimiento, análisis y evaluación de los programas, la detección de desviaciones; la corrección y reorientación de las actividades; y la oportuna toma de decisiones que asegure el debido cumplimiento de los planes, programas y actividades encomendadas a la administración municipal.

Para ello:

El Presidente Municipal con auxilio de la Contraloría deberá determinar las políticas generales en materia de Control de Gestión.

El órgano responsable del control de gestión se encargará del seguimiento, evaluación y, en su caso comprobar los aspectos propuestos a las actividades programadas, mediante la información que le proporcionen las diversas dependencias y organismos administrativos responsables de la ejecución de los programas.

Las dependencias y organismos deberán proporcionar información clara, precisa y oportuna cuando lo solicite el órgano responsable del control de gestión.

### **2.7.1.- El Proceso de Control de Gestión.**

El control de gestión como actividad permanente dentro de la administración municipal se desarrolla a través de varias fases o etapas, que son:

Fijación de Patrones de Medida.  
Medición de Resultados.  
Evaluación  
Aplicación de Medias Correctivas.

### **2.7.2.- Fijación de Patrones de Medida.**

Representa la etapa inicial del control de gestión y consiste en el establecimiento de patrones de medida, que servirán como punto de referencia entre lo programado y lo realizado. El patrón representa las metas establecidas mediante la planeación.

### **2.7.3.- Medición de Resultados.**

Esta es una de las fases más características del control de gestión. Consiste en comparar los resultados reales obtenidos por la Administración Municipal con los objetivos y metas que estaban previstas. La información que se recabe en esta etapa debe ser clara, precisa, oportuna y completa.

### **2.7.4.-Evaluación.**

Consiste en el estudio crítico de los resultados obtenidos contra lo esperado. En esta etapa se analizan las causas de las desviaciones en los planes y programas de trabajo y se proponen alternativas de solución.

### **2.7.5.- Aplicación de Medidas Correctivas.**

Son los ajustes que se deberán hacer a los planes y programas que desarrollan las unidades administrativas del Ayuntamiento, de conformidad con las desviaciones observadas en la etapa de evaluación, para actualizar los programas a partir de nuevos lineamientos y objetivos.

En esta etapa es muy importante la toma de decisiones, ya que de ello dependerá el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas.

## **2.8.- Tipos de Control de Gestión.**

El control de gestión municipal se apoya en controles y operativos, tales como:<sup>26</sup>

- Control Jurídico.
- Control Administrativo
- Control Contable.
- Control de avance físico y financiero.

### **2.8.1.- Control Jurídico.**

Le corresponde la vigilancia que las autoridades municipales llevan a cabo para asegurar la correcta aplicación de las leyes y disposiciones reglamentarias en la gestión municipal.

### **2.8.2.- Control Administrativo.**

Verifica que todos los trabajos y tareas se ejecuten con los métodos y procedimiento administrativos establecidos. Lo realizan los funcionarios responsables de las diversas dependencias y organismos municipales.

### **2.8.3.- Control Contable.**

Comprende la inspección cotidiana de las cuentas públicas del Municipio, de

---

<sup>26</sup> Ídem, p.143.

acuerdo con los sistemas de contabilidad establecidos por la Tesorería y autoridades municipales.

#### **2.8.4. Control Físico Financiero.**

Consiste en una verificación detallada sobre el avance físico y financiero de las obras públicas municipales, para conocer el cumplimiento de las metas y el monto real del gasto ejercido en relación con el autorizado.

### **2.9.- La Coordinación del Control de Gestión.**

Para el mejor funcionamiento del control de gestión, el Presidente Municipal o en su caso el órgano responsable, deberá establecer los mecanismos de coordinación pública municipal.

#### **2.9.1.- Coordinación Interna**

Es aquélla que se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del Ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del Gobierno Municipal.

#### **2.9.2.- Coordinación Externa**

La coordinación hacia el exterior se manifiesta con diversas instancias:<sup>27</sup>

- Con las Dependencias y Organismos del Gobierno Estatal y Federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas con recursos estatales o federales.
- Con la población, para atender las sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos.

### **2.10.- Hacienda Pública Municipal, Recaudación y Administración de Recursos.**

De la hacienda municipal.

Artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las atribuciones y otros ingresos que la ley establezca...<sup>28</sup>

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación,

---

<sup>27</sup> Ídem, p.143

<sup>28</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. México, 2005

traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles...

- Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la legislatura...
- Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo...

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Artículo 115 Fracción. IV. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las atribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca en su favor, y en todo caso:

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;

Con base el lo antes mencionado, los Municipios se encuentran facultados y cuentan con fuertes potenciales de recursos importantes, como son el impuesto predial y los derechos por los servicios de agua potable entre otras.

Para el prestigiado tratadista Maurice Duverger, la Hacienda Pública, dentro de la concepción clásica , es la “ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes”, en la concepción moderna nos advierte que la noción de Hacienda Pública podría ser menos precisa, pudiéndose definir como “la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos.”

Otros autores han dado definiciones similares. Richard Musgrave ha dicho que “al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso gasto del Estado se le denomina tradicionalmente hacienda pública”, refiriéndose por

tales problemas principalmente a la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios, y el desarrollo.

Diversos autores, al definir el concepto de Hacienda Pública y al tratar de enmarcar su contenido, han enfatizado con mayor insistencia la actividad financiera del Estado en relación al ingreso y los gastos públicos.

### **2.10.1.- Los ingresos y Recursos Financieros de la Hacienda Pública**

En los países intervencionistas, como es el caso concreto de México, la política y la estructura de los ingresos públicos y todas las herramientas y técnicas de la Hacienda Pública han sido, “determinados por el alcance y el tipo de las respectivas tareas y actividades del Estado”. Los antiguos ingresos de la Hacienda Pública Feudal, desde hace mucho tiempo, han perdido casi toda su importancia en relación a los ingresos de la Hacienda Pública Moderna.

También han perdido importancia los derechos y las cuotas. Los primeros son ingresos que se recaudan como si fueran un impuesto de uso o una especie de precio, o como si fueran un derecho de administración que reviste la fuerza de un impuesto, de acuerdo con los servicios públicos que se han utilizado. Dentro de esta perspectiva las cuotas son vistas como auténticas contribuciones, por medio de las cuales se distribuyen por adelantado los gastos de las instalaciones estatales, en su caso entre aquéllos que se hayan beneficiado. Tanto en los derechos como en las cuotas se trata de evocar la idea de un “principio de indemnización” y de un “principio de utilidad”, es decir, de una relación entre los servicios públicos y la contrapartida de los servicios privados.

### **2.10.2. Impuesto.**

Gaztón Jeze afirma que el impuesto es aquella “prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida, con el fin de cubrir las obligaciones públicas”<sup>29</sup>

El primer elemento esencial del impuesto es su carácter obligatorio, distinto a otro tipo de ingresos públicos. La obligatoriedad del pago se origina siempre en una ley: es esta siempre su fuente y no la voluntad de los particulares. El cumplimiento de esta obligación no se deja al arbitrio de los particulares, por lo que la autoridad tiene la facultad y la obligación de exigir su pago, prestación que el particular podrá cubrir libremente o coaccionado por la autoridad competente.

---

<sup>29</sup> Citado por FAYA, VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa México, DF, 1986. p.129.

## Conclusión.

La palabra “Desarrollo” sugiere la propiedad de las sociedades modernas de crecer, en todos los sentidos. Desde el punto de vista social, el desarrollo puede concebirse como el “proceso permanente de mejoría en los niveles de bienestar social, alcanzado a partir de una equitativa distribución del ingreso y de la erradicación de la pobreza, observándose índices crecientes en la alimentación, educación, salud, vivienda, medio ambiente y procuración de justicia en la población”.

Haciendo énfasis en el aspecto regional, el desarrollo puede entenderse como el “proceso de cambio sostenido, que tiene como finalidad el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como todo y cada individuo residente en ella”.

De igual manera y ahondando en el concepto de Desarrollo Regional, puede decirse que el mismo ha sido considerado en dos vertientes: a) subordinado al contexto nacional, y b) independiente del contexto nacional.

En el primer caso, el desarrollo regional es un proceso de desarrollo nacional a escala regional (subnacional), que abarca las características económicas, sociales y físicas del cambio en una zona durante un determinado periodo de tiempo, identificándose los siguientes objetivos en su consecución:

- Un nivel adecuado y creciente de eficiencia basado en la incorporación orgánica de todos los recursos naturales y humanos y un manejo estratégico de todos los recursos naturales y humanos en un manejo estratégico del espacio económico y social;
- Una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo, en busca de la eliminación de los contrastes regionales adversos, relaciones interregionales, orgánicas y justas:
- Condiciones reales de un desarrollo interior auto sostenido y creciente;
- Una ocupación y un desarrollo metódico para orientar y facilitar el desarrollo de los asentamientos humanos y de la vida de la comunidad;
- La incorporación sistematizada de la iniciativa y de la participación popular y local.

En la segunda vertiente, el desarrollo regional se concibe:

- Como un aumento del bienestar en la región expresado en indicadores tales como el ingreso por habitante, su distribución entre población, la disponibilidad de servicios sociales y la educación de sus normas legales y administrativas;
- Como un proceso de transformación económica y social que comprende crecimiento del producto *per capita*, cambio de las estructuras productivas y modernización de la sociedad en su conjunto. Entre otras cosas, se manifiesta a través del equilibrio entre las regiones.

Cabe señalar que las expectativas creadas por el concepto de Desarrollo no han encontrado una comprobación plena en las denominadas regiones en vías

de desarrollo o de economías emergentes. El Desarrollo cotidianamente ha sido puesto en entredicho para satisfacer las necesidades de las regiones latinoamericanas, por lo cual en muchas de ellas el desarrollo se ha convertido en un mal necesario.

Rechazar este concepto implica para las sociedades o regiones quedar marginadas de las ayudas para el Desarrollo. Aceptarlo implica condescender con las sociedades y sistemas dominantes, que son los que finalmente determinarán “que es el Desarrollo”. Por tal motivo, las regiones en vías de desarrollo aun transitan en busca de los medios o factores para acelerar su desarrollo en esta era de la globalización.

Uno de estos medios considerados es el mercado, básicamente a través de los mecanismos de competencia que conlleva.

Constituir sistemas de competitividad de la cual se hablará en el capítulo quinto exige avances razonablemente simultáneos en la red de contactos que definen a las empresas y regiones.

De esta manera, la competitividad regional puede conceptualizarse como compleja amalgama conformada por la variedad de factores tales como el demográfico, geográfico, ecológico-ambiental, económico, infraestructura y apoyos públicos regionales, en permanente unidad e interacción.

La interacción entre esta diversidad de factores permite a las empresas y regiones ser mas competitivas con respecto a otras, pero ¿Cuál es la relación entre competitividad y desarrollo?, ¿promueve la competitividad el bienestar de los habitantes de la región?, ¿el impacto de la competitividad es verdaderamente favorable para todas las regiones de México?, sobre todo si se toma en cuenta que algunas regiones de este país, concretamente en el Sur-Sureste donde se localizan estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, indicadores como la marginación, bienestar e ingreso per capita confirman que el bajo nivel de desarrollo mantiene estrecha relación con los mas altos niveles de marginación y más bajo bienestar: de las diez entidades con mayor grado de marginación en al país ocho pertenecen a la región Sur-sureste. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca el índice de pobreza es superior al 40%, más del doble que el valor medio nacional.<sup>30</sup>

Con una adecuada capacitación y la elaboración de Políticas de Desarrollo Económico adecuadas a cada localidad se pueden generar alternativas que permitan un Crecimiento Económico y en consecuencia el Desarrollo Social.

El Ayuntamiento puede y debe convertirse en el centro de desarrollo de su comunidad, a través, de mecanismos que pueden ir desde el financiamiento externo con Organismos Estatales, Federales e Internacionales, y hasta la creación de Infraestructura como medio para atraer la Inversión Privada.

---

<sup>30</sup> Trabajo realizado en la clase de profesor: ROLDAN, Ceballos, Gerardo, “Desarrollo Sustentable en el Plan Puebla Panamá”, en Planificación Regional. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan México, México 2004, p.5-7.

## **Bibliografía.**

NUÑEZ, Miñana, Horacio. Finanzas Públicas. Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina 1998. Ediciones Macchi. p.11-13.

Secretaria de Gobernación. Censo Económico INEGI 2001. México

LOPEZ, González, Mauricio. Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los Egresos. Fundación Ford México 2002.

CABRERO, Enrique (1998), Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

VILLORIA, Mendieta, Manuel y del Pino Matute Eloisa; Manual de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública; España, Editorial Tecnos, España 2001, p.419-440.

NAVARRO, Ruvalcaba, Alfredo. El papel de los Gobiernos Municipales en el Desarrollo Económico y Social de sus comunidades. Congreso: Gobiernos Locales; el Futuro Político de México, Mesa: Planeación y Desarrollo, Jalisco, México, 1999.

GONZÁLEZ, Casanova, Pablo. La democracia en México. Editorial Era, México 1965. P.42

NAVARRO, Ruvalcaba, Alfredo. El papel de los Gobiernos Municipales en el Desarrollo Económico y Social de sus comunidades. Jalisco, México 1997. Retomado de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales. Inventario de Iniciativas para la promoción del desarrollo Municipal. Municipio y Economía Local: Iniciativas para el Desarrollo, Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA, página 22-23.

TECCO, Claudio. El Gobierno Municipal como Promotor del Desarrollo Económico Local-Regional, tomado de Daniel García Delgado, compilador, Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1997. Página 113.

OROPEZA, Martínez Humberto. Administración Pública Municipal; Estudio preliminar del Municipio Libre. México: Trillas, 2001.

FAYA, VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa. México, D.F 1986.

## **OTRAS FUENTES:**

Constitución Política del Estado Libre soberano de México. Art., 130 p. 46, Estado de México 2005.



Trabajo realizado en la clase de profesor: ROLDAN, Ceballos, Gerardo,  
“Desarrollo Sustentable en el Plan Puebla Panamá”, en Planificación Regional.  
Escuela de Estudios Profesionales Acatlan México, México 2004, p.5-7.

## **Capítulo III**

### **Manejo De Finanzas Públicas Municipales Innovadoras y Capacitación de Agentes Municipales.**

## **Introducción.**

Para el desarrollo de este capítulo y debido a que el tema a desarrollar es muy amplio, retomare algunos puntos mencionados en el capítulo anterior con la finalidad de tener un punto de referencia y en base a ello desarrollar el tema que nos concierne.

Si bien en el tema a desarrollar algunos de los puntos van enfocados a los posibles instrumentos de financiamiento del Municipio, es importante destacar que para el uso de éstos es necesario en primer lugar, seleccionar al personal administrativo, en base a perfiles, capacitar e incluso crear ventanillas de atención especial en las que se pueda informar a la comunidad y hacer mas eficientes los trámites, ya que si bien el desarrollo no solo tiene como objeto al ser humano, sino que el ser humano es el principal agente del desarrollo.

El manejo tradicional de las Finanzas Públicas se ha traducido en una serie de desequilibrios estructurales, conduciendo a un deterioro continuo de las Finanzas Municipales, en parte por el alto grado de dependencia y coparticipación federal.

La importancia del uso y manejo de Estructuras Jurídico-Financieras Innovadoras y de manera concreta analizan la posibilidad de manejar determinados pasivos a partir de un esquema innovador que permita ir consolidando gradualmente la solvencia de las Finanzas y el Desarrollo de Ingenierías Legales y Financieras no convencionales para el Desarrollo de obras de Infraestructura y ejecutar determinados procesos de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia operativa, optimización de recursos y transparencia de la misma gestión.

Aunado a lo anterior es conveniente saber que un factor de suma importancia para que se lleve a cabo lo antes citado, es la capacitación de los actores municipales para el manejo de dichas innovaciones e incluso para la elaboración de programas de gobierno adecuados y en base a las características del Municipio.

Para el mejor entendimiento del tema, iniciare con una breve descripción de que es un Funcionario Público, cual es su función, la forma en que se designan y promociona al personal, mencionare algunos procesos para la profesionalización del servidor público en forma parcial, posteriormente se hará mención de algunos puntos del desarrollo económico para comprender el porqué es necesario un financiamiento a nivel local, algunas formas de financiamiento abarcando lo que seria la metodología del diseño, los mismos mecanismos, y acciones que nos ayuden a la realización de un diagnostico para que el método elegido sea el mejor y se adapte mejor a las condiciones tanto económicas, materiales y sociales.

Para finalizar se propondrán cuatro modelos que de inmediato podrían ponerse en práctica y que van en línea con los objetivos que se pretenden lograr y que se desarrollaran en el transcurso del tema.

### 3.1.- Concepto de Servidor Público.

Servidor Público es quien presta sus servicios al Estado, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquel: los servidores públicos deben seguir ciertos valores, estos son: legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia en el desempeño de (las) funciones, empleos, cargos, y comisiones.<sup>1</sup>

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera como servidores públicos:

- A todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.<sup>2</sup>
- Por lo que toca a los servidores públicos del plano local son los siguientes: a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los Ayuntamientos de los Municipios y Órganos Auxiliares, así como los titulares o quien haga sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los Fideicomisos Públicos.<sup>3</sup> Gobernadores de los estados, Diputados de las Legislaturas Locales (en la caso del Distrito Federal, ésta categoría corresponde a los miembros de la Asamblea Legislativa), Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

La Ley Federal para los Trabajadores al Servicio de Estado (LFTSE) distingue dos categorías de trabajadores:

- A) Trabajadores de confianza, que se hallan excluidos del régimen de la LFTSE y:
- B) Trabajadores de base, a los que suele denominar empleados, cuyas relaciones de trabajo se encuentran reguladas por la LFTSE.

Designación y promoción:

- Designación del personal: se sustenta en conocimiento y aptitudes. Las Dependencias e Instituciones Públicas deben establecer escuelas de Administración pública (artículo 43, fracción 6. f) (LFTSE) y mantener la aptitud profesional de los servidores a su cargo.
- Promoción-. Los ascensos se otorgan con base en los conocimientos. Las aptitudes y la antigüedad del servidor público. En cada dependencia existe un escalafón que debe ser considerado en igualdad de condiciones, se preferiría a los trabajadores sindicalizados, a quienes represente la única fuente de ingreso familiar, a los veteranos de la revolución, a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914, a quienes hayan prestado servicios con anterioridad y a quienes

---

<sup>1</sup> Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado.

<sup>2</sup> Artículo 108, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2005.

<sup>3</sup> Artículo 130, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, 2005.

demuestren mejores derechos de escalafón. El titular de la dependencia puede nombrar y remover libremente a los empleados interinos que deban cubrir vacantes temporales que no excedan de seis meses.

- Carrera civil.- se ha creado en distintas Dependencias e Instituciones Públicas el Servicio Civil de carrera también denominado servicio profesional de carrera, servicio civil y carrera administrativa. Acosta Romero señala que por este medio se “Da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional ó aptitudes, le permite llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía.
- Estabilidad-. Los empleados de base son inmovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en el expediente. Esta garantía tiene como limite el cese justificado del trabajador. El artículo 16 de la LFTSE dispone “Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

### **3.1.1.- Capacitación para Autoridades y Funcionarios Municipales.**

El objetivo esencial es responder de forma articulada y ordenada, a las necesidades de capacitación planteada por los Municipios, en sus diversas etapas como instancias de gobierno, y no sólo en su carácter de autoridades electas, a través de cursos de capacitación para la formación de autoridades y funcionarios municipales en temas relacionados con el gobierno y la administración local.

### **3.1.2.- Servicio profesional de Carrera.**

El objetivo es la implementación de sistemas de profesionalización en las administraciones municipales, caracterizadas por la contratación de personal en base a perfiles, programas de capacitación y evaluación permanente, además de otorgar herramientas, asistencia técnica programas de capacitación y realización de eventos que difundan y otorguen el conocimiento técnico sobre sistemas de profesionalización.

En México se ha logrado poner en marcha con diferentes procedimientos, la profesionalización del servicio público en diversas entidades del sector central de la Administración Pública con sustento en la ley de planeación, el cual da línea para un servicio de carrera que permita dar continuidad a los planes y programas de la Administración Pública, con el fin de aprovechar la experiencia y los conocimientos de personal a fin de no interrumpir el funcionamiento administrativo, y concede la importancia del trabajador, y le da certidumbre y seguridad en el empleo pudiendo en un momento dado llegar a jubilarse y darle certidumbre a su futuro.

En México se han llevado a cabo procesos para la profesionalización del servicio público en forma parcial.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2005 se propone estrategias para la forma del gobierno y modernización administrativa.

El Servicio Profesional de Carrera debe establecer normas y políticas claras para el ascenso en base a la capacitación y productividad.  
La Ley de Planeación en su Artículo. 22 indicará planes sectoriales, institucionales, regionales, etc.

Programas.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Objetivo: Capacitación

Instrumentación de la Carrera Policial.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN CIVIL.

Objetivo: Capacitación y adiestramiento de conocimientos teóricos y prácticos al personal Directivo, Técnico y Operativo.

PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN.

Objetivo: investigación, información y capacitación de recursos humanos en materia sociodemográfica.

PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO.

Objetivo: Actualización y capacitación del personal de la Secretaria de la Reforma Agraria.

PROGRAMA DE DESARROLLO INFORMÁTICO.

Objetivo: a nivel federal mejorar la formación académica en este rubro en técnicos, licenciaturas y postgrados.

PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO:

Objetivo: Asegurar el número suficiente de profesores

ESTRATEGIAS: Creación del Sistema Nacional de Formación del Personal Académico.

Mejorar los métodos de selección, información del personal.

Impulsar la formación y profesionalización de maestros (profesores de carrera).

REGLAMENTACIÓN: Art. 89 constitucional frac. II

Art. 123 constitucional frac. XIV y VII apartado B

LFTSE complementaria.

EXPERIENCIAS:

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO:

Su ley norma el ingreso como funcionario de carrera diplomática mediante convocatorias públicas considerando del aspirante: examen de cultura general, manejo de un idioma extranjero y la elaboración de un ensayo.

ASCENSO: A través de concurso.

Separación por: Renuncia, jubilación o incumplimiento de ley.

## SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL:

Integrada por dos tipos de funcionarios: Directivos (mando y supervisión) y técnicos (especialistas)

Ingreso: acreditación de curso básico o ganando el concurso de incorporación.

Ascenso: Méritos personales, desempeño laboral, estudios, antigüedad

Programa de formación: Básico (introdutoria)

Profesional: (conocimientos)

Especializado: (otras áreas)

## SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRAULICA:

Ingreso: Antecedentes académicos, trayectoria laboral, prueba psicométrica.

Programas:

- básico para aspirantes
- básico para visitantes
- básico para subjefes
- básico para subdelegados
- básico para delegados y directores generales

Separación: Retiro (edad, tiempo de servicio)

Incapacidad física

Renuncia, destitución.

## SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E INFORMATICA (SIP-INEGI)

Integrado por: Subsistema de Profesionalización de Personal de Confianza (reglamentados por el sistema)

Subsistema de personal de confianza (normas generales)

Subsistema de personal de base (LFTSE)

Ingreso: exámenes y/o concursos internos o abiertos

Separación: Renuncia

Abandono de empleo

Incumplimiento de ley

Desobediencia.

## PROGRAMA DE CULTURA:

Objetivo: actualización de la promoción cultural.

## PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTE:

Objetivo: Ampliación de las opciones deportivas

Certificación de conocimientos en la materia

Consolidación de la Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos.

## PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE:

Objetivo: Vigilancia y cumplimiento de la normatividad ambiental.

Preparación de cuadros técnicos de apoyo.

## PROGRAMA SECTORIAL HIDRAULICO.

Objetivo: apoyo y capacitación y especialización de recursos humanos.

## PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (PROMAP 1995-2000)

Especificaciones de la carrera administrativa:

- Elaboración de proyectos legislativos con la participación de SECODAM. (Ahora Secretaria de la Función Pública).
- Mejoras de las condiciones de retiro
- Aplicación de procedimientos rigurosos en las contrataciones
- Establecimiento de un sistema de estímulos y recompensas

SECODAM (SFP) y SHCP se han dado a la tarea de desarrollar el marco normativo que permita regular las acciones tendientes a la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

Problemática de la Administración Pública

- Uniformidad de sueldos
- Inseguridad de empleo

Aspectos a regular

- Convocatorias internas y externas
- Evaluación de puestos
- Tabuladores
- Niveles salariales

El proyecto distingue la relación entre el estado y sus relaciones con sus trabajadores de base y de confianza.

## SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Principios: Igualdad de oportunidades  
Especialización y profesionalización.

## SERVICIO SOCIAL DE CARRERA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.

Es de carácter obligatorio y permanente con capacitación para todos los niveles.

Ingreso: Para agente del ministerio público: concurso de oposición u oposición libre.

El órgano responsable es el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

## PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL.

El Programa de Renovación de Función Magisterial (RFM) contenido en el Acuerdo Nacional para la Modernización.



Comprende seis puntos:

- Formación del maestro
- Capacitación, actualización y superación
- Salario profesional
- Vivienda
- Carrera magistral
- Nuevo aprecio social de su trabajo.

En respuesta a las demandas de los maestros el gobierno federal y los gobiernos estatales adoptaron la constitución de la carrera magisterial para estimular la calidad de la educación y establecer el mejoramiento profesional mediante preparación académica, cursos de actualización, desempeño laboral y antigüedad.

Todas estas innovaciones adoptadas por la Administración Pública sirven de referencia para los Gobiernos Municipales, Y para que en base a perfiles puedan ir capacitando al personal, son el objetivo de lograr una mejor eficiencia y eficacia en la Administración Pública Municipal, si se capacita en base a perfiles será más fácil desempeñar la tarea asignadas para cada área del Ayuntamiento.

Para el caso de los ayuntamientos en el año 2006 fue aprobado un dictamen, entre las virtudes de la reforma aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados en materia de profesionalización, destaca la siguiente:

- **Servicio profesional de carrera y transparencia y rendición de cuentas:** Se faculta a los Ayuntamientos para emitir reglamentos en materia de servicio profesional de carrera, y se introduce, como nuevo propósito de la reglamentación municipal, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Con esta reforma, se evitará que los poderes estatales, como ha sucedido en muchos casos, cuestionen la constitucionalidad de la reglamentación que varios ayuntamientos del país han emitido en estas materias. Además, incentivará a aquellos cabildos que no lo han hecho aún, a hacerlo.

### **3.2.- Posibles tipos de Financiamiento del Municipio.**

Para el desarrollo de este apartado se retomaran algunos puntos mencionados en el capítulo anterior, cabe destacar que en este apartado se explicaran una serie de orientaciones estratégicas implementadas a partir de la experiencia del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados, y Repatriados en Centro América (PRODERE), en el campo de la promoción financiera y dentro de un marco de fortalecimiento de las capacidades locales. Posteriormente se utilizara dicha información para diseñar y proponer Modelos de Desarrollo Económico Local que más se adecuen a las características de la localidad.

### 3.2.1.- Marco General.

Concebimos al **DESARROLLO** como un proceso continuo, dentro del cual la sociedad busca ordenar e incrementar el aprovechamiento de sus recursos para mejorar sus condiciones de vida.<sup>5</sup>

Este proceso se manifiesta en forma no homogénea, presentando distintos niveles al interior de la sociedad, los cuales están determinados en función a:

- La dotación de recursos existentes,
- El nivel de su reconocimiento,
- Las posibilidades de su incorporación al proceso,
- El grado de control ejercido sobre ellos y

La forma como las distintas fuerzas sociales se organizan para su explotación y el aprovechamiento de sus beneficios.

El ideal social debe buscar armonizar el proceso, permitiendo que sectores mayoritarios de la población tengan iguales oportunidades de acceso a los beneficios que se obtienen del aprovechamiento de recursos.

Esto supone la necesidad de perfilar una estrategia de desarrollo, que permita dinamizar la participación en este proceso, de aquellos sectores de la sociedad que manifiestan menores niveles de desarrollo relativos, buscando paralelamente el estrechamiento de las desigualdades existentes, para legitimar la continuidad del proceso y permitir la dinamización del mismo.

Esta exigencia de abrir oportunidades al desarrollo entre los distintos actores sociales, implica revisar los criterios tradicionales de su ordenamiento espacial, buscando superar las tendencias centralizadoras y excluyentes que han predominado en los enfoques tradicionales del "Desarrollo Nacional" y su réplica ajustada del "Desarrollo Regional".

La revisión propuesta, nos lleva a reivindicar el ámbito de lo **LOCAL**, como un espacio más concreto de participación social en el proceso, como una unidad de análisis y planificación capaz de relevar y activar, un conjunto de potencialidades no apreciadas por el planificador tradicional y de atender un igual número de demandas insatisfechas a través de mecanismos apropiados al contexto y escala de las mismas, aportando de esta manera dentro un esfuerzo holístico al desarrollo de la región y el país.

La satisfacción de estas necesidades básicas, principalmente de poblaciones de menores recursos y la proyección de sus condiciones de vida hacia estándares de vida cualitativamente superiores, se puede sustentar estratégicamente en un esfuerzo que promueva progresivamente actividades

---

<sup>5</sup> LAZARTE, H, Alfredo. El financiamiento del Desarrollo Económico Local. ¿Cómo enfrentar los costos del Desarrollo? Editorial Organismo Internacional del Trabajo, 1996-2005.

**ECONÓMICAS**, capaces de alcanzar condiciones apropiadas para generar directamente los ingresos suficientes que permitan atender los niveles de gasto social que éstos le requieren y los niveles de gasto productivo que lo faculten a reproducir adecuadamente estas mismas condiciones de generación de ingresos.

Dentro de esta concepción el financiamiento se constituye en un instrumento promocional, capaz de viabilizar un conjunto de iniciativas, condiciones técnicas, de gestión y de dotación de recursos, que permitan promover la generación, consolidación y/o reorientación de actividades económicas, capaces de generar el flujo requerido de ingresos en condiciones adecuadas de empleo.

### **3.2.2.-Criterios Básicos.**

En consecuencia con lo antes mencionado, el tratamiento del financiamiento, dentro de un Programa que promueva el Desarrollo de Actividades Económicas a nivel Local, se debe articular dentro de un enfoque integrador e integral que supone los siguientes criterios básicos:

- Modalidades apropiadas a la naturaleza y escala de las actividades económicas, que se hayan priorizado como alternativas potencialmente estables para una generación adecuada de ingresos.
- Compatibilidad con los objetivos de transferencia tecnológica y capacitación en gestión, que el repotenciamiento de estas actividades, supongan para ser consideradas como una alternativa eficiente de desarrollo.
- Articulación estrecha a modalidades organizadas, orientadas a la priorización y planificación de las acciones de desarrollo al interior de la localidad, como búsqueda de un proceso racionalizador de la asignación de los recursos disponibles para promover el desarrollo en la misma.
- Capacidad de institucionalización y articulación dentro de un Sistema Financiero acondicionado, a fin de optimizar el acceso de los diversos ámbitos locales a las oportunidades de uso de los recursos nacionales y a un mejor aprovechamiento de sus propios excedentes.

### **3.2.3.- Identificación de Mecanismos.**

Elemento central a tener en consideración al analizar la viabilidad de diseñar mecanismos propios o de interactuar con mecanismos ya existentes, lo constituye la necesidad de:

- Corregir las distorsiones de un Sistema Financiero restrictivo, con altas exigencias de garantías y poca eficiencia en la atención de pequeños créditos, lo que no permita atender a un conjunto de unidades productivas que desarrollan actividades económicas eficientes,

- Facilitar la complementación de capacidades y/o habilidades insuficientes, de aquellas unidades económicas que lo requieran, hasta lograr un nivel de manejo técnico-económico eficiente, que le permita incorporarse a una oferta de recursos financieros permanente,
- Apoyar la reorientación de actividades económicas deficientes, hacia otras que respondan adecuadamente a la disponibilidad de recursos y mercados, facilitando su inserción dentro de mecanismos de atención financiera permanentes y,
- Apoyar las unidades familiares, en la concreción de estrategias complementarias de generación de empleos e ingresos, que permitan subsanar las limitaciones técnico-económicas de su actividad de origen.

### **3.2.4.-Metodología del Diseño.**

En este contexto y dentro de un proceso ordenado de planificación, el Programa de Desarrollo Económico Local, deberá seguir los siguientes pasos para identificar y diseñar sus mecanismos de financiamiento:

- 1.- Identificación del segmento de población beneficiaria del Programa, que manifiesta problemas de inserción financiera en mecanismos vigentes.
- 2.- Análisis de las limitaciones de acceso a las fuentes de financiamiento, de la población estudiada, clasificándola por naturaleza del problema principal.
- 3.- Diseño de una estrategia de carácter promocional, que nos permita superar las limitaciones existentes, y encaminar al correspondiente segmento de población, dentro de mecanismos de atención financiera de naturaleza permanente; identificando objetivos, componentes, mecanismos y plazos.
- 4.- Identificación y diseño de los instrumentos financieros de carácter transitorio -instrumentos *adhoc*- y/o de carácter permanente -instrumentos alternativos-, que viabilicen la estrategia definida.

### **3.2.5.- Características de los Mecanismos Financieros.**

Si bien los mecanismos financieros, pueden variar significativamente por su naturaleza y por las exigencias de las propias estrategias a las cuales responden, se pueden establecer algunas características generales, que requieren ser consideradas al identificar y diseñar los mismos, las cuales deberán igualmente orientar el proceso de su evaluación. Entre estas deberán considerarse principalmente, el ser:

- **Eficientes**; característica que se materializa a partir de dos cualidades, oportunidad y tamaño apropiado y que se vincula a la buena selección de proyectos y a un buen control de los márgenes de desvío.
- **Institucionalizables**; es decir, que sea capaz de ser asumido por una institución que lo administre apropiadamente, que vele por garantizar el logro

de los objetivos para los que fueron diseñados y que de ser requerido garantice su permanencia.

- **Organizados como sistema;** permitiendo la interrelación de los diversos mecanismos desplegados de manera estructurada y articulada a la oferta de recursos del Sistema Financiero Nacional.

- **Flexibles;** para adaptarse a la distinta naturaleza de los proyectos,

- **Concretos;** evitando dispersarse en actividades aisladas, que encarecen los costos de operación y disminuyen sus posibilidades de masificación.

- **Realistas;** ofreciendo condiciones que permitan reproducir el valor de los recursos, faciliten la articulación a la oferta de recursos provenientes del Sistema Financiero y desmotiven iniciativas poco eficientes.

- **Transparentes;** por la necesidad de que sus usuarios puedan diferenciar claramente el subsidio de los compromisos crediticios y que en estos últimos puedan reconocer previamente sus requisitos y condiciones y estén finalmente en condiciones de poder gestionar el financiamiento de sus propias actividades económicas como cualquier otro recurso de su proceso productivo.

- **Movilizadores de Recursos Complementarios;** en la medida en que la magnitud de los recursos requeridos para promover financieramente el conjunto de actividades económicas de un ámbito local específico y mas aún de un conjunto organizado de los mismos, sobrepasa largamente la dotación de recursos disponibles, tanto hoy como mañana, sin dinamizamos sus procesos productivos.

### 3.3.- Principales Modalidades de Financiamiento de Actividades de Naturaleza Económica.

#### RESUMEN DE LAS PRINCIPALES MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO DE ACTIVIDADES DE NATURALEZA ECONOMICA<sup>6</sup>

##### 1.1.- Subsidios directos

- transferencias no condicionadas:
- Alimento por trabajo
- Emergencia alimentaría (autoconsumo)
- Transferencias condicionadas:
- Inversión con contrapartidas en capitalización de la actividad productiva familiar o comunal.

##### 1.2.- Subsidios indirectos

- capacitación y asistencia técnica

<sup>6</sup> LAZATE, H, Alfredo. Op.cit.

<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Infraestructura de apoyo a la producción.</li> </ul>
<p>II.- Reembolsables:</p> <p>2.1.-Financiamiento Convencional (con Sistema Financiero)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fideicomiso</li> <li>➤ Cofinanciamientos</li> <li>➤ Comisión de Confianza</li> <li>➤ Líneas de Redescuento</li> <li>➤ Fondos de Garantía</li> <li>➤ Preinversión Productiva.</li> </ul> <p>2.2.- Financiamiento no Convencional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fondos Rotatorios,</li> <li>➤ Mecanismos de Integración de Demanda (Bancos de Insumos, Grupos Solidarios, Crédito a través de Organizaciones, etc.)</li> <li>➤ Mecanismos Locales Ahorro Inversión (Bancos. Comunales, Cajas Rurales, Cooperativas de Ahorro y Crédito, etc.)</li> </ul>

Cuadro 4.

### 3.3.1.- Modalidades de Financiamiento.

Por su naturaleza el financiamiento de las actividades económicas locales, pueden clasificarse en reembolsables y no reembolsables.<sup>7</sup>

Corresponde señalar que las modalidades de naturaleza no reembolsable o parcialmente reembolsable<sup>8</sup>, pueden responder a una estrategia de carácter Social y en otros casos a una estrategia de carácter Económica.

En este documento se centrará en el segundo caso, sin embargo podemos señalar que en el primer caso se considerarían los programas no condicionales diseñados para la atención de emergencias, bajo mecanismos como reparto de alimentos, alimentos por trabajo o subsidio directo a la producción para el autoconsumo u otros programas condicionales como los orientados a favorecer la capitalización local en infraestructura social, bajo mecanismos como los Fondos de Inversión Social Centro y Sur Americanos o el Fondo Solidaridad de México.

### 3.3.2.-Modalidades no Reembolsables de Naturaleza Económica.

En el caso de los subsidios de naturaleza económica, los mismos, de carácter condicionado, solo son justificados en la medida de que puedan permitir en un

<sup>7</sup> Ídem. p.4.

<sup>8</sup> Regularmente de vigencia transitoria, también son denominadas subsidios o transferencias.

plazo definido, la superación de ciertas restricciones que condicionan un status de ineficiencia en el desempeño de determinadas actividades económicas o su sustitución por otras de carácter eficiente.

Otros mecanismos de carácter indirecto, son aquellos que permiten financiar un programa específico de asistencia técnica durante un período de tiempo , o aquellos que bajo modalidades de "*joint venture*", operada a partir de un fondo de inversiones, permiten disminuir ciertos riesgos de los beneficiarios y fundamentalmente reducir su carga financiera.

### **3.3.3.- Modalidades Reembolsables.**

Estas modalidades pueden ser ordenadas en dos grandes grupos, uno por su vigencia en transitorias y permanentes el otro por su vinculación institucional en convencionales y no convencionales.

Dentro del primer grupo, las modalidades de carácter transitorio solo se justifican bajo los mismos criterios de los subsidios a actividades económicas, permitiendo por un lado generar un espacio de tránsito entre una situación de origen que requiere ser modificada, hasta poderse incorporar a otros mecanismos de carácter permanente, entre los que tenemos a los Fondos Rotatorios, Fondos de Fideicomiso y Contratos de Comisión por Cuenta Ajena-de Confianza;- o los que permiten subsanar restricciones en la masa de recursos crediticios disponibles, como los cofinanciamientos y líneas de redescuento.

Las modalidades de carácter permanente, responden generalmente a una adaptación que permita acceder a los recursos ofertados por el Sistema Financiero, a través de mecanismos que rentabilicen las operaciones del pequeño crédito como los de Integración de Demanda y/o permitan superar las exigencias de garantías bancables, multiplicando a su vez la disposición de recursos, como los Fondos de Garantía o promoviendo la retención y reasignación de los excedentes locales a través de los Mecanismos Locales de Ahorro e inversión.

Un caso particular de las modalidades permanentes, son los Fondos de Preinversión, este mecanismo cubre diversas finalidades<sup>9</sup>, permitiendo por un lado convocar capacidades técnicas apropiadas, reducir el tamaño de los equipos técnicos permanentes dedicados a la formulación de proyectos y convocar recursos financieros para inversión a través de una buena formulación de los mismos. Estos consideran en algunos casos, excepciones a su carácter reembolsable, en aquellos casos donde apoya la formulación de proyectos sociales o también brindan condiciones favorables de repago para proyectos cuyos estudios determinaron su no factibilidad económica financiera.

---

<sup>9</sup> Interactuando con un conjunto de instrumentos no financieros, como Sistemas de Información, Bancos de Proyectos, formación de consultores, actividades de animación económica, mecanismos para priorización de ideas de proyectos.

### **3.4.- Principales Modalidades de Financiamiento Reembolsable.** (Financiamiento Convencional con Sistema Financiero)

#### **3.4.1.-Fideicomiso.**

Modalidad definida a partir de la creación de una figura jurídica transitoria -El Fideicomiso-, a iniciativa de una entidad promotora -El Fideicomitente-, en acuerdo con una entidad financiera-El Fideicomisario-, administradora financiera de un Programa de Crédito creado a partir de un convenio o contrato de Cooperación Financiera.

Se rige normalmente por un Reglamento de Crédito especialmente creado para este fin, que lo faculta a definir sus propias condiciones y establecer sus propios requisitos.

Constituye un comité de Crédito *AD-HOC*, definido en su composición por el mismo Convenio. Es una modalidad de montaje rápido, recomendable para proyectos o programas que tienen que poner en operación rápidamente sus programas de crédito, con beneficiarios -Fideicomitidos-, que presentan restricciones de acceso a las líneas de crédito ofertadas por el Sistema Financiero. El riesgo crediticio<sup>10</sup> es asumido por el fideicomitente.

Sus principales restricciones son la temporalidad, la falta de compromiso del fideicomitente, fuera de las especificaciones del convenio, al asumir compromisos de atención a los beneficiarios, la restricción de no movilizar recursos más allá de los asignados al convenio.

Puede ser utilizada como modalidad puente, mientras se identifica, negocia e implementa una modalidad permanente, o en aquellos casos donde la acción del Proyecto es puntual y no requiere desplegar mecanismos de mayor alcance.

#### **3.4.2.- Cofinanciamiento.**

Es una modalidad de Financiamiento establecida generalmente a partir de un Convenio, donde bajo un acuerdo de "Joint Venture", una entidad promotora y una entidad de financiamiento<sup>11</sup>, establecen una Línea de Financiamiento con recursos aportados por ambas instituciones, focalizando su utilización a un área geográfica determinada o un estrato de productores o una actividad económica específica o una combinación de los destinos mencionados.<sup>12</sup>

Estas líneas operan con un Reglamento de Crédito especial y frecuentemente tienen dos niveles de aprobación u operan con un Comité de crédito *AD-HOC* que requiere de decisiones por consenso. Hay una corresponsabilidad en la asunción del riesgo crediticio.

---

<sup>10</sup> El costo de las recuperaciones definitivamente incobrables.

<sup>11</sup> Puede ser una o un grupo de entidades financieras o todo el Sistema Financiero a través del Banco Central de Reservas del País o una Región de Países a través de un organismo financiero de integración.

<sup>12</sup> Lazarte H, Alfredo. El Financiamiento del Desarrollo Económico Local.



Esta modalidad es de carácter transitoria, generalmente opera con usuarios que no manifiestan restricciones de acceso al Sistema Financiero, se utiliza en programas masivos a fin de completar deficiencias de liquidez en el Sistema Financiero y/o a rentabilizar operaciones de financiamiento especiales en situación de emergencia o excepcionalidad.

### **3.4.3.- Líneas de Redescuento.**

Es una variante de la modalidad anterior, cuya finalidad es la de estimular la atención focalizada del Sistema Financiero, a partir del reembolso actualizado de su inversión en los prestamos dirigidos hacia el estrato focalizado. La aprobación del crédito lo hace la entidad financiera a través de sus propio comité de crédito, sin embargo la aprobación del redescuento corresponde a una junta calificadora de la entidad promotora o del operador designado por esta. El riesgo crediticio es asumido íntegramente por la entidad financiera otorgante del crédito.

Generalmente es utilizada esta modalidad para estimular la participación del sector financiero en el financiamiento a sectores que siendo eficientes no son particularmente atractivos por desconocimiento de comportamiento crediticio, permitiendo la constitución de un record crediticio de los mismos y su eventual incorporación en la cartera regular de atención de dichas instituciones.

El éxito posterior de incorporación de estos sectores a la acción regular de las instituciones financieras requiere de acciones complementarias, que actúen bidireccionalmente sobre el ofertarte de recursos, la institución financiera<sup>13</sup> y hacia los demandantes de los mismos beneficiarios o potenciales clientes<sup>14</sup>.

### **3.4.4.- Líneas Especiales de Financiamiento.**

Es otra variación de las modalidades anteriormente descritas, donde una entidad promotora constituye una línea de crédito especial, intermediada a través del Sistema Financiero, la calificación del crédito la realiza el intermediario financiero y la disposición de los recursos de parte de la misma es a través de anticipos que son liquidados periódicamente ante la entidad promotora o su operador. El riesgo crediticio es asumido normalmente por el intermediario financiero.

Su finalidad es similar a la de las líneas de redescuento, sin embargo, es preferida en casos de restricciones de liquidez de los intermediarios, la cual se resuelven a través de los anticipos, las observaciones mencionadas en el caso anterior son igualmente válidas en este caso.

### **3.4.5.- Fondos de Preinversión Productiva.**

Son variaciones de las modalidades antes descritas que se diferencian en principio por el destino del gasto, el financiamiento de estudios de Preinversión

---

<sup>13</sup> Introduciendo prácticas que mejore su eficiencia de administración a ese tipo de carteras.

<sup>14</sup> A través de practicas que permitan elevar el atractivo de su atención, como mejores garantías o integración de demanda.

de proyectos productivos y por un tratamiento discriminado de su recuperación en función de los mismos resultados de los estudios, en un caso si los mismos son positivos y califican a líneas de financiamiento vigentes, son normalmente integrados al crédito de inversión; en caso de un resultado negativo de los estudios se financia en condiciones preferencialmente blandas y eventualmente se pueden aplicar extinciones parciales o absolutas de la obligación.

Su operación se rige a través de reglamentos especiales, y su aprobación y la asunción del riesgo crediticio en caso de un estudio positivo financiado, se adecua al tipo de relación establecida con el intermediario financiero. En caso de los estudios con resultados negativos sujetos a financiamiento especial, el riesgo crediticio es frecuentemente asumido por la entidad promotora.

#### **3.4.6.- Fondos de Garantía.**

Es una modalidad financiera que pretende facilitar el acceso de las unidades económicas a las fuentes de financiamiento promocionales y/o comerciales ya existentes, ofertadas prioritariamente a través del Sistema Financiero Nacional, a través de la superación de una de las principales barreras, la falta de "garantías bancables"<sup>15</sup>, las que hacen casi imposible su acceso a dichas fuentes, en condiciones normales.

En este sentido un Fondo de Garantías puede plantearse como un mecanismo que apoye a unidades económicas nuevas o existentes, hasta que estén en condición de generar sus propias garantías bancables, y/o se logre una modificación de los requisitos por concepto de garantías que soliciten las entidades financieras, ya sea a través de la demostración de mecanismos alternativos eficientes y/o la modificación de la normativa vigente.

Existen Programas dentro de los cuales la vigencia del Fondo de Garantías necesita extenderse para la atención de paquetes específicos de financiamiento que requieran su participación por comprometer recursos significativos, que difícilmente serían atendidos por el Sistema Financiero aunque se den modificaciones en su tratamiento al tema de las garantías.

### **3.5.- Financiamiento Convencional (Promovido por proyectos).**

#### **3.5.1.- Fondos Rotatorios.**

Es una modalidad de financiamiento por administración directa, mediante la cual la entidad promotora establece un programa de financiamiento, a través de la constitución de un Fondo depositado en una cuenta especial abierta en un intermediario financiero, quien generalmente ofrece servicios de custodia de fondos y ventanilla -para desembolsos y recuperaciones- y eventualmente reportes sobre estados de los saldos de los créditos administrados, cuando se aperturan subcuentas por las operaciones aprobadas.

---

<sup>15</sup> . Entiéndase por "Garantías bancables" hipotecas, prendas, Warrants, depósito de valores, documentación mercantil en cobranza, fianzas personales, fianzas comerciales y otras modalidades de garantía "solvente", requeridas por las instituciones financieras, por valores variables entre el 120% hasta 200% del valor del préstamo solicitado.

Esta modalidad implica generalmente la constitución de una Unidad de Administración del Crédito, opera con su propio Reglamento y Comité de Crédito.

Su vigencia se establece bajo dos opciones, la primera de carácter transitoria corresponde generalmente a la establecida normalmente por los proyectos durante su etapa de vida y orientada al logro de objetivos muy concretos, donde la continuidad del apoyo financiero no es requerida o se orienta a generar condiciones de inserción en otros mecanismos ya establecidos.

La otra con vocación de permanencia, cuando su administración es transferida al grupo beneficiario, una organización que los represente u otra entidad de promoción de carácter permanente que lo mantenga.

En estos casos ha sido frecuente la descapitalización progresiva de los Fondos por una mala política de compensación al costo del dinero -a través de la tasa de interés- y principalmente cuando la decisión de asignación de recursos -aprobación de los créditos- requieren de niveles de análisis que normalmente no pueden ser asumidos por sus operadores o las decisiones se encuentran viciadas por relaciones de interés, donde el fracaso de la actividad atendida y por lo tanto las posibilidades de recuperación del crédito otorgado quedan comprometidas.

Una excepción a estos casos se presenta en aquellos Fondos que han sido destinados a actividades homogéneas, donde en combinación con otros factores que revisaremos en la próxima modalidad, han podido contenerse la descapitalización de los mismos.

Otro factor limitante de las modalidades de Fondos Rotatorios de carácter permanente es que restringe el acceso financiero de sus beneficiarios a la dotación de recursos que éstos dispongan generando la paradoja de que si en un primer momento llegan a generar condiciones de crecimiento de la actividad económica, no cuentan con la capacidad de atender la nueva demanda de recursos financieros que estas generarán.

### **3.5.2.- Mecanismos de Integración de Demanda. (Bancos de Insumos, Grupos Solidarios, Crédito a través de Organizaciones, etc.).**

Son modalidades que operan a partir de la organización de pequeños demandantes de crédito a fin de poder asignar o reasignar recursos crediticios entre sus asociados.

Esta modalidad se presenta en dos variantes, la primera cuando la organización se da fundamentalmente alrededor del acceso al crédito, como en el caso de los Grupos Solidarios, que a través del cruce de garantías entre sus asociados y la rentabilización del crédito por la integración de sus demandas en una sola operación ante las instituciones financieras, buscan superar algunas de sus restricciones de acceso al financiamiento institucional.

La otra variante se da cuando la organización se da a partir de la necesidad de alcanzar la satisfacción de un conjunto de objetivos comunes, dentro de los cuales la tensión del crédito es uno más de ellos.

La diferencia sustancial de ambas, está por un lado en su estabilidad, los grupos solidarios, generalmente se disuelven o se reducen en la medida que algunos de sus miembros van encontrando espacios de acceso directo al crédito, por otro lado pocas instituciones financieras reconocen su validez<sup>16</sup> y su funcionalidad responde a sus posibilidades de interactuar con otras modalidades como los Fondos de Garantía o la incorporación de otros elementos como prácticas sistemáticas de ahorro.

Por otro lado los Bancos de Insumos responden generalmente a una organización de productores que desarrollan actividades económicas homogéneas y que a través de la unión pueden desarrollar actividades afines como abastecimiento de insumos, procesamiento de su producción primaria y/o la comercialización de su producción para el mercado, entre otros servicios.

En esta medida el crédito generalmente ofrecido bajo la forma de adelanto de insumos, no requiere de un análisis específico entre diversas opciones productivas, que como vimos en los casos de los Fondos Rotatorios Comunales elevan el riesgo de la recuperación, por otro lado los mecanismos de recuperación del crédito están vinculados a la liquidación de las entregas de las producciones individuales con fines de procesamiento y/o comercialización, las que deberán representar una alternativa económica mas atractiva que la simple venta.

Esta variante podrá iniciarse con el aporte de un fondo especial, convirtiéndose así en el caso de Fondos Rotatorios exitosos antes mencionado, y deberá estar articulado a otras instituciones de crédito a fin de poder tener la suficiente elasticidad de poder ajustar su acceso al crédito en función de sus necesidades reales.

### **3.5.3.- Mecanismos Locales Ahorro Inversión. (Bancos Comunales, Cajas Rurales, Cooperativas, etc.).**

Esta modalidad consiste en la promoción de estructuras capaces de captar flujos de ahorro generados localmente, los mismos que en un inicio pueden estar atraídos por otros intermediarios financieros, como los propios bancos, en cuyo caso muy probablemente constituyen una modalidad de fuga neta de capital del ámbito local, pues a través de estas instituciones pueden ser reasignados a otras áreas.

Otra situación puede ser planteada ante la existencia de formas alternativas de ahorro, de carácter no monetario, esta figura muy frecuente en áreas rurales, se manifiesta en la inversión de ciertos excedentes en bienes de fácil transacción, como puede ser compra de animales, ciertos equipos e incluso

---

<sup>16</sup> A excepción de una parte importante del Sistema Financiero Cooperativo.

artefectos electrodomésticos, los mismos que son adquiridos principalmente con una voluntad de reserva, antes que de consumo.

Esta situación a su vez puede tener dos justificativos, uno sería la ausencia de intermediarios financieros confiables, la otra puede deberse a experiencias traumáticas propias o de gente cercana a ellos, sobre la pérdida de valor de sus ahorros, debido a políticas de tasas de interés pasivas negativas.

Las estrategias de implementación de estos mecanismos, deberán desarrollar respuestas para hacer más atractivo su servicio que el de otras instituciones (por ejemplo con la opción de acceder a créditos rápidos y sencillos, por encima de sus ahorros), generar una imagen de confianza (por ejemplo con la participación activa de la población en la vigilancia y control de los recursos) y promover una cultura de ahorro a través de acciones de capacitación.

Una premisa de base para poder promover estos mecanismos, es la existencia real de excedentes de ingreso orientables al ahorro (Oferta de Ahorro) y el involucramiento de un grupo de asociados dispuestos a no demandar al menos en el corto plazo un flujo superior de recursos vía crédito.

Un error frecuente al proponer la constitución de este tipo de mecanismos es el análisis solamente del mercado de colocaciones (Demanda de Crédito), con lo cual los mecanismos promovidos fácilmente colapsan al depender casi exclusivamente de flujos de recursos externos, difícilmente sostenibles, provocando con frecuencia frustración y deserción de aquellos "ahorristas", que ingresaron al mecanismo con un aporte "M", con la intención de obtener un crédito igual a "n\*M", los cuales no pueden ser atendidos en su totalidad.

### **3.6.- Elementos Metodológicos del Desarrollo Municipal.**

Las demandas de la Comunidad se pueden agrupar de la siguiente manera, en cuanto a desarrollo económico y mejoramiento de la calidad de vida (Jaime Ahumada).<sup>17</sup>

- Educación Pública
- Vivienda
- Salud Pública y Medio ambiente
- Equipamiento Social y Cultural, de Previsión y Protección
- Seguridad Personal y Colectiva
- Infraestructura Sanitaria
- Transporte y Vialidad
- Recreación, Deportes y Áreas verdes

A grosso modo no existe una metodología única del desarrollo local, al contrario un conjunto de modelos y técnicas desde alrededor de los años cincuenta. Comenzando con la misma educación popular, continuando con el desarrollo comunitario y llegando hoy día a la gestión y planificación del Desarrollo Local.

---

<sup>17</sup>AHUMADA, Jaime. Elementos Metodológicos del Desarrollo Local. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Excerpta Numero 7. Chile 1991.

Por otro lado es muy necesario hacer la diferencia respecto de cuáles son los niveles o los puntos de partida cuando enfocamos el tema. Es decir en primer lugar la perspectiva más cercana es el nivel administrativo en el ámbito estatal, el cual hoy día en Latinoamérica apunta a una mayor democratización de la región de donde el planteamiento fundamental es la descentralización y desconcentración de manera de aumentar y consolidar la democracia.

En segundo lugar, se encuentra el mundo de las ONGs y el mundo profesional donde se parte desde una perspectiva de la Sociedad Civil la cual propone modelos y fórmulas de trabajo. Ello permite desarrollar experiencias pilotos como asimismo generar un contexto crítico al estado respecto de su quehacer. En Chile, luego de quedar atrás el gobierno militar, las ONGs han perdido relevancia debido a que parte de su recurso humano productivo se trasladó al gobierno, como asimismo muchos fondos, particularmente los de la Comunidad Internacional fueron dirigidos directamente al gobierno de modo que en muchos casos las ONGs dependen de la presentación de proyectos al Estado para su sobrevivencia.

Y en tercer lugar se encuentra un segmento de la sociedad que adolece de canales adecuados de comunicación, pero que cuenta con visiones importantes respecto del Desarrollo Local. Estamos hablando de la comunidad misma, quien esta constituida por diversos actores que con su historia y fuerza cultural probablemente alojan propuestas que enriquecerían seriamente la totalidad del proceso.

### **3.6.1.- Planificación a nivel Local.**

Una de las propuestas en términos metodológicos en función de satisfacer estas inquietudes es la Microplanificación de los autores Reinhard Goethert y Nabeel Hambi expuestas por La Comisión Económica Latina y el Caribe (CEPAL) en 1998.

La microplanificación es un proceso de diseño y desarrollo urbano basado en la participación de la Comunidad. Enfatiza las siguientes características: Pequeño en escala, capaz de ser manejado por organismo de administración sencilla o, incluso, por una organización informal. Es un proceso que busca crear vínculos entre las necesidades locales y las centrales.

Este método está dirigido a responder las siguientes preguntas: ¿Qué está mal? ¿Qué se puede hacer para que las cosas salgan bien? ¿Cómo lograrlo? Incluye cinco fases de acción:

1. - Identificación de los problemas.
2. - Estrategias generales para enfrentar los problemas.
3. Acuerdo en el programa, determinación de acciones, opciones de solución y negociación.
4. - Planificación y programación para la implementación de acciones.
5. - Ejecución, monitoreo y evaluación.

### **3.6.2.- Desarrollo Económico Local y Agencias de Estudio Municipal.**

El concepto de desarrollo ha evolucionado progresivamente. Sin embargo, este proceso ha tenido un carácter polémico y conflictivo dos visiones centrales se han disputado la primicia:

La primera basada en los dinamismos del mercado.

- Para el liberalismo económico, la base del desarrollo es la iniciativa privada, es decir, la capacidad emprendedora de los individuos cuya condición de funcionamiento es el respeto a la libertad económica y a la propiedad privada. El mecanismo regulador de la economía es el mercado funcionando libremente. El Estado debe intervenir lo menos posible, dejando al mercado la fijación de los precios de los bienes, incluidos el costo de la fuerza de trabajo, el interés del dinero y el valor de la moneda. Sin embargo, el Estado debe asegurar la provisión de ciertos servicios públicos como la justicia y la seguridad ciudadana, la infraestructura esencial y los servicios básicos; aunque algunos de estos bienes y servicios puedan ser producidos más eficientemente por el sector privado.

El concepto de desarrollo basado en la acción reguladora del Estado:

- Afirma que el mercado, dejado a su espontaneidad, no garantiza la equidad, la preservación del medio ambiente o el funcionamiento estable y participativo de la democracia. El Estado debe intervenir de manera selectiva, tanto para asegurar los necesarios equilibrios económicos, sociales y ambientales, preservar la autonomía de la Nación frente a la economía internacional, como para fortalecer y ampliar la democracia. Como el desarrollo requiere de equilibrios sociales más delicados que aquellos necesarios para el buen funcionamiento de la economía, es indispensable el rol activo regulador y compensador del estado.

La tarea del desarrollo no puede ser concebida sin un adecuado e importante impulso a las acciones orientadas al desarrollo local, en especial al desarrollo económico local (DEL); entendiendo que éste implica el reconocimiento del territorio como el eje organizador de la actividad económica de cada localidad.

El (DEL) se ocupa de potenciar las fuentes de riqueza y los recursos de las localidades, por lo general asociadas a los territorios municipales. Puede definirse como “el proceso organizado, planificado y concertado de acumulación local o creación de riquezas en una localidad”. El objetivo principal del (DEL) es el bienestar de las poblaciones de las localidades a través de la dinamización y la búsqueda de competitividad de la economía local. Este debe generar oportunidades para mejorar la economía familiar y local a través de la implementación de estrategias de desarrollo que permitan la competitividad y la acumulación locales, incrementando las riquezas, optimizando el uso de los recursos existentes y creando condiciones para un desarrollo efectivo y equilibrado de las localidades.

Promover el desarrollo económico local supone facilitar procesos socioeconómicos de largo alcance, en los que los Gobiernos locales (Municipios) deben asumir el liderazgo. En tal sentido, el desarrollo económico local implica también el fortalecimiento municipal y el fortalecimiento de los procesos de descentralización política. Por ello, un elemento central es el empoderamiento de los agentes y actores locales como protagonistas de su propio desarrollo.

La intervención del IPES en el campo del desarrollo económico local responde a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las localidades urbanas, referentemente de las ciudades intermedias, a partir de esquemas de concertación que posibiliten la movilización de recursos locales, nacionales y de la cooperación, para generar empleo, mejorar ingresos, dotar de infraestructura básica para el desarrollo a efectos de mejorar los niveles de competitividad y acumulación locales. El quehacer del IPES en el campo del Desarrollo Económico Local comprende lo siguiente:

IPES trabaja en la búsqueda de Políticas Nacionales para favorecer el desarrollo económico local. Específicamente, centra su atención en la búsqueda de Políticas favorables al desarrollo de la micro y pequeña empresa (MyPE) ya que éstas son, en la mayor parte de casos en América Latina y el Caribe, el sustento de las economías locales.

Las Políticas a favor de la MyPE deben comprender los componentes siguientes: (I) la creación de un entorno de competitividad a través de la adecuación del marco normativo, legal e institucional a las características y necesidades de la MYPE; (II) la promoción de la competitividad de las MyPE mediante la ampliación de los servicios de desarrollo empresarial y financieros, la capacidad de asociación de las unidades empresariales y la expansión de mercados para sus productos y servicios; y, (III) el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones públicas y privadas para darle a la MyPE un apoyo efectivo y eficiente.

El objetivo del IPES con respecto a este tema es: lograr Políticas para el desarrollo de la MyPE que, en armonía con las Políticas Nacionales, defina y caracterice al sector; regule e instrumentalice mecanismos permanentes de integración de esfuerzos y recursos (particularmente al nivel de las instancias públicas concernidas con la MyPE); y, adopte instrumentos de promoción y desarrollo permanentes, con un contenido que propicie el mejoramiento competitivo y el desarrollo sostenible de dicho sector.

IPES propone la puesta en marcha de procesos que involucren activamente a los principales agentes vinculados con el desarrollo de la MyPE a efectos de lograr propuestas de política consensuadas y armónicas con los intereses de los involucrados, con al menos los siguientes propósitos: (I) favorecer la generación de condiciones para la adecuada inserción de la MyPE en las economías de los países a fin de lograr una mayor contribución al PIB, al empleo de calidad y a la competitividad de cada país; (II) definir el papel del Estado en el fomento del desarrollo de las MyPE; su integración en las políticas nacionales; las funciones de la instancia nacional responsable del desarrollo de la MyPE, de los Municipios y de las otras instancias estatales; las interrelaciones al interior del Estado; y, (III) favorecer la integración de todos los



actores en el fomento del desarrollo de las MYPE, en especial los de la sociedad civil.

En este sentido el Municipio asume la tarea de facilitar procesos, asumir el liderazgo y fortalecer los procesos de descentralización actuando solo como agente supervisor y permitiendo a la Agencias de Desarrollo Municipal la Administración de Obras Y Proyectos Municipales.

IPES interviene brindando asistencia técnica, en los siguientes aspectos:

- Mejora de los marcos regulatorios. Esto comprende acciones orientadas a favorecer condiciones y normas para: la adecuada formalización: registro y licencias (ventanillas únicas, por ejemplo); lograr regimenes laborales y de seguridad social apropiados; la adecuación de la MyPE a las exigencias ambientales y de salud pública; el manejo de los asuntos fiscales y aduaneros correspondientes con la realidad de la MyPE; la mediación y arbitraje comercial; la normalización técnica y de calidad; y, la asociación competitiva y la articulación empresarial.
- Definición de instrumentos para el fomento, orientados a: la mejora de los mercados para la MyPE; la creación de infraestructura productiva y conectividad; el fomento de la competitividad; el establecimiento de incentivos y facilidades fiscales; la puesta en marcha de mecanismos de promoción y fomento: compras y adquisiciones estatales, inversiones públicas, licitaciones y contratos, incentivos municipales, etc.; la promoción de la integración y asociatividad: formación de redes empresariales y de parques empresariales; el montaje de sistemas de información para la MyPE: estadística y específica para promotores y para empresas; la creación de empresas, etc.
- Dinamización del mercado de servicios financieros y de desarrollo empresarial para la MyPE: marco regulatorio de las entidades proveedoras de servicios, intermediación financiera no bancaria; garantías recíprocas y móviles; mecanismos de incentivos y de gestión.
- Mejora de los marcos normativos municipales, facilitando:
  - La revisión de las regulaciones municipales que afectan la actividad económica; en particular la de las MyPE.
  - La formulación de propuestas para hacer que las regulaciones municipales sean efectivas, simples y de bajo costo.
  - La generación de mecanismos para que se cumplan las ordenanzas municipales.
  - Apoyo y fortalecimiento local.

IPES facilita procesos orientados al fortalecimiento de las capacidades municipales para el fomento del desarrollo económico local.

Para que haya un efectivo desarrollo la gente debe tener cierta situación básica de bienestar, alimentación salud, adecuados conocimientos de cultura y educación, oportunidades de acción y además utilizar creativamente sus

recursos, el desarrollo no sólo tiene por objeto el ser humano, sino que el ser humano es el principal agente del desarrollo.<sup>18</sup>

### **3.7.- Capacitación a Agentes Municipales en la Utilización de Estructuras Jurídicas-Financieras Innovadoras.**

La mecánica tradicional de manejo de las Finanzas Públicas Municipales se tradujo en general en la perpetuación de fuertes desequilibrios estructurales, conduciendo en importante porción de los gobiernos a situaciones financieras explosivas. Este fenómeno de deterioro continuo de las finanzas públicas municipales está íntimamente ligado a condiciones muy peculiares y altamente nocivas, provenientes fundamentalmente del esquema fiscal y tributario a nivel nacional y provincial, donde en no pocas instancias la capacidad de ordenamiento financiero desde la órbita municipal se ve seriamente restringida. El esquema de coparticipación federal, la fuerte dependencia de las Finanzas Públicas Municipales sobre determinados ingresos con comportamientos marcadamente pro-cíclicos, las deficiencias institucionales en los procesos de toma de decisiones neurálgicas sobre las condiciones de sustentabilidad fiscal intertemporal, la carencia de una estrategia idónea para un manejo optimizador de recursos, constituyen rasgos explicativos comunes de la delicada situación financiera y de restricción de recursos que enfrenta buena parte de las jurisdicciones municipales. Como agregado a los factores estructurales comentados, se adicionó en los últimos años un proceso de recesión económica que no solo impactó muy negativamente sobre los ingresos públicos, sino que además generó demandas hacia la política pública municipal que contribuyeron a complicar aun más el ya delicado estado financiero de las correspondientes administraciones gubernamentales.

Esta dinámica ha generado en no pocos casos un grado de deterioro tal en las cuentas presupuestarias que se torna imprescindible la consideración de un nuevo enfoque en ciertas áreas de manejo relevantes de la política municipal. La propuesta que se presenta en este documento aborda específicamente dos campos de análisis en particular, el manejo de determinados pasivos a partir de un esquema innovador que permita ir consolidando gradualmente la solvencia intertemporal de las finanzas públicas y el desarrollo de ingenierías legales y financieras no convencionales para el desarrollo de obras de infraestructura.

Cabe destacar que más allá de los objetivos puntuales que fundamentan la consideración de los esquemas que se proponen, la posibilidad de organizar esquemas fiduciarios para ejecutar determinados procesos de gestión en ciertas áreas críticas (como por ejemplo, el manejo de pasivos, la administración del desarrollo de proyectos de infraestructura, el manejo de determinadas fuentes de ingreso, o la gestión de fondos de crédito) se traduce en la práctica en concretas mejoras de eficiencia operativa, optimización de recursos y transparencia de gestión.

En concreto, la propuesta de organizar por ejemplo una estructura legal formalmente independiente para comandar la gestión de ciertos pasivos y

---

<sup>18</sup> Rosales, Mario. El rol de la Municipalidad en el Desarrollo Humano Sustentable. Ponencia Guatemala, 2003.

activos, ya sean *stocks* o flujos (es decir deudas y/o determinado flujo de cobranzas), debería permitir generar efectos derrame muy positivos sobre otras áreas relevantes de la Administración Pública, como por ejemplo la originación de nuevas fuentes de ingresos y/o minimización de pérdidas operativas, en ambos casos con un impacto favorable sobre el resultado presupuestario corriente.

### **Propuesta.**

En el marco de un programa estratégico de saneamiento financiero y de desarrollo de un plan de desarrollo local que incluya la obra pública municipal así como la administración de herramientas de desarrollo, se propone un menú de instrumentos de gestión que bajo una lógica de administración coordinada debe permitir cumplir con los siguientes objetivos:

- Mejorar la situación financiera en términos de flujos (ingresos y egresos corrientes).
- Desarrollar un esquema más eficiente y profesional para el manejo de áreas específicas, tales como la gestión de pasivos.
- Optimizar el usufructo de determinados activos privados de dominio municipal.
- Lograr la implementación de estructuras de financiamiento y operativas para el desarrollo de obras de infraestructura y otras actividades económicas que deben ser ejecutadas por el Municipio con fuerte impacto social.
- Organizar esquemas de inversión con participación mixta, pública y privada, con fuerte capacidad de generación de efectos multiplicadores sobre el tejido productivo y social.

A continuación se plantean cuatro modelos tentativos básicos que podrían ser rápidamente puestos en práctica en línea con los objetivos mencionados.

#### **3.7.1.- Fideicomiso de Gestión de Pasivos.**

Objetivos: Mejora de la Solvencia Intertemporal de las Finanzas Públicas

Tipo de instrumento: Fideicomiso Privado No Financiero

Estructura de activos y pasivos a manejar: Los principales pasivos constituyen la deuda flotante del Municipio: deuda con proveedores, contratistas, etc.

Y eventualmente los pasivos generados con Entidades Financieras u Organismos Multilaterales.

Los activos potencialmente a involucrar en forma de garantía constituyen flujos de fondos derivados de los impuestos municipales, coparticipación provincial, activos del Municipio no afectados al uso público (inmuebles que puedan generar un ingreso por alquileres), fuentes de ingreso secundarias.

Esquema operativo: Selección de una estructura de dedicación exclusiva, altamente capacitada, que permita ordenar el *stock* de pasivos existentes,

gestionar y evitar acciones legales, negociar planes de pagos, esperas, quitas y cualquier otra modalidad que reduzca el valor actual neto del peso de la deuda.

Acciones para el Municipio: Mejorar la gestión de los pasivos del Municipio de manera de liberar recursos a través de una adecuada gestión de los flujos de ingreso y egreso, sea por la originación de nuevas fuentes de ingresos y/o la minimización de pérdidas operativas, así como por la mejora en eficiencia de la gestión de pasivos en términos de ordenar el flujo de fondos que la misma genera.

Desarrollar una estructura operativa con alto nivel de calificación para negociar condiciones con los acreedores, optimización en el uso de activos y asesoría técnica al Municipio en temas financieros vinculados.

Proceso de organización de la estructura: Diagnóstico de la situación financiera del Municipio, estimación de la capacidad de renovación de las deudas y determinación de la capacidad de pago anual.

Modelización financiera en función de distintos escenarios de gestión de pasivos.

Evaluación de estructura de ingresos y egresos. Proyección presupuestaria acorde con el horizonte temporal de maduración de pasivos.

Definición de acciones críticas por su urgencia o relevancia a ser implementadas por el Municipio. Ajuste en la modelización presupuestaria.

Diseño del esquema fiduciario en función del análisis realizado.

Organización del fideicomiso.

### **3.7.2.- Fideicomiso de Desarrollo de Proyectos de Infraestructura.**

Objetivos: Desarrollo de Proyectos de Infraestructura.

Tipo de Instrumento: Fideicomiso Privado No Financiero.

Estructura de activos y pasivos a manejar: A la constitución del Fideicomiso el Municipio podrá realizar la cesión de activos como terrenos, materiales, servicios (vialidad), etc. Posteriormente el activo del fideicomiso constituirá el desarrollo de la obra y finalmente, en el caso que exista, los flujos de fondos generados por las obras completadas.

En cuanto a los pasivos, el financiamiento bancario y/o comercial obtenido para lograr la obra y eventualmente, financiamiento directo del Municipio.

Esquema operativo: El desarrollo de obra es licitado y el ganador se constituye en fiduciario de un fideicomiso que tiene a la municipalidad como último beneficiario.

El Fideicomiso permite desarrollar las dos principales opciones de contratación:

- Licitación de obras al costo más económico y, de ser el caso, gestión del activo involucrado contra pago de un impuesto.

- Licitación de la propuesta de gestión en función de especificaciones técnicas, siendo el Municipio quien paga total o parcialmente las inversiones a realizar.

Acciones para el Municipio: Lograr un esquema operativo que permita un plan a largo plazo de mejoramiento de la infraestructura municipal y a la vez ofrezca agilidad y transparencia en la administración de la misma. El contrato de Fideicomiso permite, ante incumplimientos, reemplazar al Fiduciario, en este caso el contratista, de manera que se constituye en un esquema legal muy adecuado para el uso de gestión.

Proceso de organización de la estructura: Identificación de plan de obras y de potenciales actores partícipes: Municipio, Usuarios, Contratistas, Entidades Financieras.

Diseño de esquema de participación, tareas a desarrollar y objetivos a cumplir por parte del proyecto.

Identificación y obtención de las fuentes de financiamiento. Constitución del Fideicomiso y los pliegos de licitación u otro mecanismo gubernamental que permita la puesta en marcha de la propuesta.

### **3.7.3.- Fideicomiso de Gestión de Activos.**

Objetivos: Gestión de los Activos.

Tipo de instrumento: Fideicomiso Privado-No Financiero.

Estructura de activos y pasivos a manejar: Con el objetivo de efficientizar los recursos disponibles del Municipio y optimizar las fuentes de ingreso eliminando carencias organizacionales, el Fideicomiso podrá administrar bajo esquemas mixtos los flujos de ingreso provenientes de las unidades de servicios que actualmente gestiona el municipio, tales como cementerios, sistemas de parquímetros, rentas derivadas del alquiler de inmuebles patrimonio del Municipio, etc.

Esquema operativo: El esquema operativo deberá ser elegido en función del tipo de activo a gestionar, pudiendo ser el caso que se identifique la necesidad de licitar la gestión o sino, seleccionar la misma a partir de los recursos existentes.

Acciones para el Municipio: Lograr una mejora sustancial y visible en los ingresos genuinos del Municipio a partir de identificar los distintos activos subutilizados.

Lograr una mayor independencia en términos de generación de caja, respecto igualmente de la jurisdicción provincial como del ciclo económico, que afecta el pago de impuestos.

Proceso de organización de la estructura: Identificación de los distintos servicios que ofrece el municipio en la actualidad y que potencialmente puede ofrecer.

Identificación de los activos subutilizados en términos de la potencialidad de ingresos, siempre considerando el servicio a la comunidad.

Estructuración de los activos identificados en unidades donde la gestión pueda ser compartida.

#### **3.7.4.- Fideicomiso de Crédito.**

Objetivos: Constitución de un fondo de crédito para la Mediana y Pequeña Empresa (PyME).

Tipo de instrumento: Fideicomiso Privado No Financiero.

Estructura de activos y pasivos a manejar: Gestión de un fondo de créditos PyME donde se financia comercio exterior, capital de trabajo, empresas recuperadas, microempresas y otros tipos de líneas.

El fondo podrá ser constituido a partir de recursos del Municipio, gestión ante Organismos Nacionales y/o Multinacionales.

Esquema operativo: El Municipio aporta recursos bajo un esquema fiduciario que realizará las operaciones bajo un estricto esquema funcional de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos, privilegiando el impacto local. La misma estructura podrá concentrar la oferta de capacitación y asistencia técnica a través del establecimiento de una ventanilla única.

Acciones para el municipio: El desarrollo de una herramienta de crédito a partir de actores locales permite potenciar la sinergia entre recursos y conocimientos de la realidad municipal.

Esta herramienta, que en principio se constituye destinada al sector productivo, puede posteriormente expandirse como servicios desde el municipio al ciudadano, otorgando crédito al personal, actuando como oficina de pago de los contribuyentes y eventualmente como caja de ahorro municipal y Tesorería.

Proceso de organización de la estructura: Diseño de la estructura fiduciaria que mejor se ajuste a las necesidades particulares de cada municipio.

Gestión de los recursos en organismos provinciales, nacionales y multinacionales.

Armado legal y financiero de la puesta en marcha del fideicomiso.

## **Conclusión.**

En la actualidad existen varias instituciones privadas, públicas y académicas, que constantemente están estudiando el actuar diario del Municipio. El conocimiento que surge a través de estas iniciativas es fundamental pues representan el soporte para la adecuada formulación de la política municipal. El apoyo y la participación constante en los diferentes foros y eventos que realizan “los municipalistas mexicanos”, son de gran ayuda ya que las recomendaciones que ahí emanan deben ser tomadas en cuenta y evaluadas. Asimismo es importante formar grupos de estudio desde las mismas dependencias públicas, que contrasten con las propuestas presentadas por los diversos sectores ya que representan una alternativa para la solución de problemas prácticos y para el diseño e implementación de Políticas.

En concreto, es necesario fortalecer y modernizar las instituciones municipales ya que actualmente se conoce más sobre las dinámicas al interior de los Municipios Mexicanos. Por ejemplo, en aquellas administraciones en donde se cuenta con cuadros profesionales combinados con otras características son las que mejores desempeños financieros presentan. Es por esto que debe fortalecerse la dotación de funcionarios con mayor preparación técnica, con conocimientos en la Administración Pública, al tiempo que se doten a los entes locales de mayores y mejores elementos y equipos técnicos.

Adicionalmente, deben promoverse los mecanismos y la cultura para una adecuada rendición de cuentas en la esfera local. Mayores obligaciones administrativas y fiscales requieren también de un mayor compromiso de los administradores públicos y de procesos adecuados de fiscalización, diseño y elaboración de políticas que llevan a los funcionarios a actuar veraz y responsablemente.

## **Bibliografía.**

Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Constitución Política del Estado Libre soberano de México. Art., 130 p. 46, Estado de México 2005.

**IPES**, Promoción del Desarrollo Sostenible, organización privada que opera en América Latina desde 1984.

LAZARTE H, Alfredo. El financiamiento del Desarrollo Económico Local. Organismo Internacional del Trabajo. 1996-2005.

Rosales, Mario. El rol de la Municipalidad en el Desarrollo Humano Sustentable. Ponencia Guatemala, 2003.



## **Capítulo IV**

# **Finanzas Públicas Municipales y Competitividad regional.**

## **Introducción.**

El objetivo del presente capítulo consiste en estudiar los mecanismos mediante los cuales el municipio se sirve para obtener recursos financieros, y la relación entre dinámica industrial y finanzas públicas municipales ya que ésta permitirá obtener conclusiones sobre el incremento en la eficiencia económica local y su repercusión en el incremento en las condiciones de vida de su población, la cual se ve reflejada en el acceso a satisfactores colectivos o privados.

Si bien el Estado no puede crear industrias competitivas su actuación incide en las condiciones de la oferta y la demanda, al tiempo de proveer satisfactores colectivos, adoptando innovaciones que permitan el mejoramiento de las estructuras de gobernabilidad, permitiendo a la vez una mejor captación de ingresos.

Los impuestos ocupan un lugar muy importante en la estructura del sector público. Comprende tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal que tienen facultades para cobrar impuestos, además, de emitir impuestos específicos en su demarcación.

El Estado Mexicano, como cualquiera otro del mundo, requiere disponer de recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. El Estado a través de su capacidad tributaria tiene capacidad para redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la forman entre los grupos sociales, entre las regiones económicas, entre los sectores de la economía y entre los estados de la república.

A través del manejo de la recaudación fiscal el gobierno puede favorecer el crecimiento a la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas.

#### 4.1.- Dinámica Industrial y Finanzas Públicas Municipales.

A partir de la década de los ochenta en el contexto internacional, caracterizado por el fenómeno de globalización de la economía mundial, en este mundo globalizado no se compite bajo el esquema tradicional de empresa versus empresa, sino en un nuevo de cadena empresarial versus, cadena empresarial, cluster versus cluster, región versus región, país versus país.

Teniendo como aspectos sobresalientes la apertura de las economías, la insatisfacción del uso de la tecnología de la información en los procesos productivos, la mayor calificación de los recursos humanos, así como el desarrollo de los encadenamientos mercantiles generan una serie de impactos regionales y locales, esta insatisfacción de la competitividad se manifiesta en la sustentación cada con mayor énfasis en las ventajas competitivas que en las comparativas.

En este sentido, Yoguel en su artículo “creación de las competencias en ambientes locales y redes productivas”, publicado por la CEPAL, postula “que las ventajas comparativas de los países, regiones y agentes no se deriva necesariamente de su dotación factorial, sino también de factores intangibles que se constituyen a partir de competencias endógenas y de la articulación con otros agentes”.<sup>1</sup>

Para la creación de ventajas competitivas no solo es necesario pasar desde la apropiación y transacción del conocimiento codificado (manifestado en los manuales de ingeniería y diseño, aprovechamiento de los conocimientos científicos y de gestión de tipo genérico, etc.) sino que las organizaciones necesitan desarrollar conocimientos tácitos. Que es un conocimiento específico de la empresa sin poder comprarse en el mercado y esto constituye un aspecto clave en las diferencias tecnológicas y en las ventajas competitivas de las organizaciones.

Porter en su obra “Estrategia Competitiva” la define como: la producción de bienes y servicios de mayor calidad y de menor precio que los competidores domésticos e internacionales, manifestándose en crecientes beneficios para los habitantes de una nación al mantener y aumentar los ingresos reales.<sup>2</sup>

Para la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE, 1992) define la competitividad como “el grado en el cual un país, bajo condiciones de mercados libres y justas, puede producir bienes y servicios que superen el test de los mercados internacionales, incrementando en forma sostenida los ingresos reales de su población”.

La competitividad estructural analizada por la OCDE (1992) se refiere a la especialización de la economía, la innovación tecnológica, la calidad de las redes de distribución y los factores de localización (host) todo lo cual constituye

---

<sup>1</sup> YOGUEL, Gabriel. Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. Revista CEPAL No. 71 Santiago de Chile, 2000.

<sup>2</sup> PORTER, E, Michael. Estrategia Competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia. México. DF: CECOSA, 1985.

el estado de suministro de bienes y servicios. La competitividad así entendida tiende a mejorar el desarrollo de las economías, en particular al desarrollo de una región. En este sentido, los siguientes aspectos institucionales y organizacionales son mencionados como factores claves que pueden dar a las compañías una ventaja en la competencia global y al mismo tiempo mejorar la situación dentro de la región:

1. El éxito de la administración de los flujos de producción y materias primas y existencias componentes.
2. La organización exitosa de mecanismos de integración interactiva efectiva entre la planeación del mercado, y desarrollo formal, diseño, ingeniería y manufactura industrial.
3. La capacidad de mezclar Investigación y Desarrollo (I&D) interna y actividades relacionadas con innovación con cooperación en I&D con universidades u otras firmas.
4. La capacidad de incorporar definiciones cercanas de características de la demanda y la evolución de los mercados dentro del diseño y estrategias de producción.
5. La capacidad a organizar exitosamente redes y empresas conjuntas con componentes y materiales suministrados por firmas hacia arriba y con minoristas hacia abajo.
6. Los pasos tomados por las firmas aumentan la destreza de los trabajadores y empleados a través de la inversión en capacitación profesional.
7. La prima colocada en calidad, producción con “cero defectos” y cosas por el estilo en más grandes grados de responsabilidad de los trabajadores en la producción (OCDE 1990).<sup>3</sup>

En conclusión, en torno a las diferentes conceptualizaciones de competitividad con referencia a la capacidad de incrementar la riqueza o crecer para mejorar los niveles de ingreso, insertos en la economía globalizada. Por tanto, se definirá a la Competitividad como la “capacidad de las regiones para alcanzar los niveles de crecimiento sustentables en el tiempo, como el incremento en la eficiencia económica local y el aumento en las condiciones de vida de la población”. El fundamento de la competitividad es la productividad, pero su incidencia en la calidad de vida se da en el acceso a los satisfactores colectivos y privados, no necesariamente a partir del aumento en los salarios reales de la población, pero, si en menor medida.

Las condiciones de vida de la población se relacionan con el acceso a satisfactores privados y colectivos. La cantidad y variedad de satisfactores privados se determina por el ingreso real de la población, en tanto que los colectivos se relacionan con las funciones de los gobiernos y las necesidades socialmente reconocidas. Para ello los gobiernos asumen tres funciones generales:

- a) estabilización;
- b) redistribución; y

---

<sup>3</sup> “Desarrollo Sustentable en el Plan Puebla Panamá”, Op.cit, p.7-9.

c) asignación.

A partir de estas funciones, el gobierno local puede crear las bases organizacionales de la competencia territorial, pero no genera la competencia misma. El gobierno no puede crear industrias competitivas, pero su actuación incide en las condiciones locales de oferta y demanda para la generación y desarrollo de ventajas competitivas, al tiempo de proveer satisfactores colectivos que repercuten en la calidad de vida de la población.

#### **4.2.- Competitividad Regional.**

La “región” es un sistema complejo delimitado natural o artificialmente, conformado por una diversidad de “espacios” de tipo económico, social, cultural y ambiental en interacción.<sup>4</sup>

La “competitividad” es el resultado de la convivencia o interacción de elementos y aspectos heterogéneos, y la interacción entre ellos puede ser “armónica” o “caótica”.

La visión armónica del desarrollo regional descarta o considera en un segundo nivel los desordenes que ocasiona la competitividad, pues interpretan el comportamiento regional a partir del principio de las “ventajas comparativas y la especialización regional” de David Ricardo, principio que expresa que la especialización en los tipos de producción para los cuales las regiones tienen una ventaja comparativa fundada en el mejor aprovechamiento de sus recursos, puede resultar en ingresos mayores para todos los que participan en el comercio. Este es el argumento clásico para el libre comercio entre las regiones y entre las naciones.

La “competitividad regional” puede entenderse como la capacidad de una región para adelantar a otras regiones en el acceso al conocimiento y tecnología, a los recursos públicos y privados (materiales y financieros), así como al mercado para la venta de sus productos o la adquisición de recursos naturales y materias primas. La región que en un momento consigue adelantar a las demás, genera un aumento de su desarrollo, mejora su acceso a los recursos públicos y privados, asimismo logra una presencia un poco mas segura en el mercado, lo cual le permite, hacerse durante cierto tiempo de mayores recursos privados y públicos, reinvirtiéndolos con la perspectiva de obtener nuevas ventajas, que necesitará para mantener o avanzar en su posición en el contexto regional.<sup>5</sup>

Recientemente se han realizado una serie de estudios que tratan los cambios o innovaciones adoptadas por algunas administraciones municipales en el país.

---

<sup>4</sup> Citado por el profesor: ROLDAN, Ceballos, Gerardo, en Planificación Regional. Escuela de Estudios Profesionales Acatlan México, México 2004.

<sup>5</sup> “Desarrollo Sustentable en el Plan Puebla Panamá”, Op.cit, p.17-18.

Las innovaciones se entienden “como aquel proceso detonador de una reconfiguración institucional, encaminado hacia el mejoramiento de la calidad en la gestión municipal y en las estructuras de gobernabilidad”<sup>6</sup>.

Las innovaciones municipales se dividen en tres tipos: a) técnicas, cuando se usan nuevas formas, tecnologías o modos de financiamiento para la prestación de servicios públicos, o cuando se ponen a disposición de los habitantes nuevos productos y servicios; b) administrativas, asociadas con procesos de simplificación administrativa, nuevos mecanismos de atención a la ciudadanía y cambios en la estructura organizativa; y c) sociales, encaminadas a la apertura de la participación ciudadana en la gestión y gobernabilidad local y nuevos cauces en las interrelaciones entre agentes<sup>7</sup>.

Para cumplir con las funciones anteriores, los gobiernos locales cuentan con opciones de financiamiento y las finanzas públicas locales son elemento clave para realizar las distintas acciones y actividades que le han sido atribuidas. El financiamiento procede de recursos propios, créditos y transferencias realizadas por el gobierno central.

Desde el punto de vista de la administración pública, las finanzas locales se han visto como la recepción de ingresos para afrontar el gasto derivado de la prestación de servicios públicos, la asignación sectorial de los recursos y las políticas de financiamiento para el logro de sus funciones. De manera adicional, el tema de las finanzas públicas involucra aspectos relacionados con el desarrollo socioeconómico local y el uso de técnicas de planeación, presupuestación y análisis costo-beneficio para la asignación de recursos. Bajo esta perspectiva, la prosperidad de la unidad territorial no se limita a la provisión y gestión de servicios públicos, sino también de la existencia y ampliación de condiciones generales para la producción e incentivos para la población.

#### **4.2.1.- Provisión y Acceso a Satisfactores Colectivos**

Los servicios públicos son actividades técnicas que se prestan de manera directa o indirecta y que tienen por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua, y sin fines de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas<sup>8</sup>.

El tema de los servicios públicos se relaciona con el concepto y teoría de las necesidades sociales. La prestación de los servicios públicos se delimita jurídicamente y para el caso mexicano el Artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto,

---

<sup>6</sup> CABRERO, Enrique. Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones alcances y límites de procesos en curso. El Colegio Mexiquense, México 1998.

<sup>7</sup> CONDE, Carola. Aspectos relevantes de la innovación municipal. El Colegio Mexiquense, México 1998.

<sup>8</sup> SORIA, Rigoberto Hacia un modelo alternativo en el financiamiento y prestación de servicios municipales. México; BONABRAS, México 1995.

panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen.

El bienestar social se entiende como la satisfacción de necesidades cualitativas y cuantitativas que recibe un grupo de personas en una sociedad, las cuales incluyen consumo y acceso a bienes y servicios, relaciones sociales y calidad del ambiente entre otras. Un bienestar social mínimo se alcanza siempre y cuando se cubran las necesidades básicas, es decir aquellas requeridas para sobrevivir en condiciones aceptables y que incluyen la alimentación, vivienda, educación y salud.

Con la finalidad de obtener un indicador de calidad de vida para las ciudades industriales, se calculó un índice de carencias de satisfactores colectivos (ICSC), el cual se obtuvo con el promedio de cuatro indicadores: a) porcentaje de viviendas sin agua potable; b) porcentaje de viviendas sin drenaje; c) porcentaje de viviendas sin energía eléctrica; y d) porcentaje de niños de 6 a 14 años de edad que no asistían a la escuela.

Lo primero que se observa es que la dinámica industrial no tiene un impacto inmediato en la calidad de vida de la población, y por tanto la estimación posterior de la calidad de vida ilustra dicho impacto.

Para 1990, el promedio del ICSC para las 40 ciudades se ubicó en 10.08% lo que indica que uno de cada 10 habitantes ciudadanos carecía al menos de uno de los cuatro servicios considerados. La desviación estándar se ubicó en 4.13% por lo que el coeficiente de variación fue 41%, mostrando una amplia dispersión en los niveles de calidad de vida entre las ciudades. El rango de dispersión del ICSC osciló entre 3.64% para Aguascalientes y 21.66% para Tijuana.<sup>9</sup>

Después de Aguascalientes, las ciudades con menor ICSC eran San Luís Potosí, Ciudad de México, Durango, Ciudad Obregón, Guadalajara y Torreón. Por el contrario, a Tijuana la acompañaron las ciudades de Matamoros y Reynosa, así como Tehuacán y Minatitlán.

El ICSC de 1990 guardaba una relación negativa con el tamaño de población, por lo que en general a mayor tamaño demográfico, menor carencias de satisfactores colectivos. De igual manera, las capitales estatales lograban una calidad de vida sustancialmente más aceptable con relación a las no capitales. Por posición geográfica, las urbes fronterizas enfrentaban las mayores carencias, seguidas por las portuarias y muy abajo el resto de zonas urbanas.

De esta manera, la menor calidad de vida se percibía en las localidades ubicadas en el borde fronterizo con Estados Unidos.

Los datos del censo de población de 1990 y el conteo de 1995 indican una disminución sustancial en el ICSC para todas las ciudades. En el último año, el

---

<sup>9</sup>Citado por Conde, Carola. Aspectos relevantes de la innovación municipal. En Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords) Desarrollo municipal. Retos y responsabilidades. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1998. Con datos del INEGI México 1990-1995.

promedio del índice fue 5.5% por lo que casi una de cada dos habitantes con alguna carencia en 1990 ya no la tenía en 1995. El avance sustancial en la calidad de vida se debió principalmente a un empuje en la cobertura de los servicios de energía eléctrica y drenaje en las viviendas.<sup>10</sup>

La desviación estándar en 1995 se ubicó en 2.6% y el coeficiente de variación pasó a 47.6%, que al ser más elevado en comparación con 1990 indica que no obstante que todas las ciudades mejoraron su calidad de vida, las de menores carencias en 1990 avanzaron más en la provisión de satisfactores colectivos, lo que se traduce en una ampliación relativa de las desigualdades sociales entre las zonas urbanas. Aguascalientes se mantuvo con el menor ICSC, 1.52% en tanto que Tehuacán pasó al último puesto con 11.0%<sup>11</sup>

El cambio en el ICSC entre 1990 y 1995 fue 45.8%. Por tipo de ciudad se percata que las fronterizas fueron las más activas en la atención de las carencias de satisfactores colectivos, sobresaliendo Ciudad Juárez y Mexicali. Las capitales estatales también mostraron un gran dinamismo, especialmente Querétaro. Y las de menor crecimiento en la atención de carencias fueron las portuarias como Veracruz.

Los promedios del ICSC de 1990 y el cambio entre esa fecha y 1995 por ciudades competitivas y no competitivas presentan resultados relevantes. Para el primer año, el índice era mayor en las competitivas, lo que significa que las ciudades no competitivas proporcionaban mejores condiciones de vida. Las mayores carencias en las ciudades competitivas se podría explicar por el hecho de que incluyen a las seis localidades fronterizas y que como se mencionó arriba figuraron entre las más atrasadas. Sin embargo, al considerar exclusivamente a las ciudades competitivas no fronterizas, su ICSC de 1990 también fue mayor con relación a las no competitivas.

La tasa de cambio en el ICSC también resultó favorable para las ciudades no competitivas, salvo para las competitivas fronterizas. En efecto, el aumento promedio de las ciudades competitivas no fronterizas alcanzó 43.6% frente a 46.4% de las no competitivas y 49% de las competitivas fronterizas.<sup>12</sup>

Lo anterior da pauta para llegar a conclusiones. La competitividad industrial se explica por una serie de ventajas competitivas. Dichas ventajas competitivas aluden al desempeño de las unidades productivas y las condiciones que ofrecen las zonas urbanas para la oferta y demanda, en específico la provisión de condiciones generales para la producción y distribución de mercancías. La competitividad local estuvo acompañada de un incremento en la productividad parcial del trabajo y de la inserción de las unidades productivas en los mercados de exportación.

Sin embargo, la competitividad industrial no se tradujo en un incremento en los niveles de vida de la población. Las zonas urbanas escenifican dos circuitos

---

<sup>10</sup> Conde, Carola. Investigador de El Colegio Mexiquense. Ponencia, Productividad y ventajas competitivas en el sistema urbano nacional. México, 1998.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Ídem.



relacionados según la teoría de ventajas comparativas, pero no en la realidad de las ciudades mexicanas.

Estos circuitos son el del crecimiento económico y el del desarrollo social. El desempeño industrial arroja mayor riqueza en las economías urbanas, pero los mecanismos existentes para la provisión y prestación de servicios públicos corresponden a una lógica diferente y regulada por las relaciones intergubernamentales y el Sistema Financiero Mexicano.

Es necesario crear instrumentos jurídicos, normativos y técnicos que permitan a las ciudades transitar de un escenario segmentado en la percepción y solución de problemas, a otro de corte integral; de acciones de planeación por separado de las actividades económicas y sociales, a otras de carácter económico-urbanístico.

Esta interrelación implica, en primer lugar, comprender las condiciones que explican la localización industrial y su organización en el territorio, y en segundo lugar, el reposicionamiento de los gobiernos locales en sus funciones sustantivas

El reto para alcanzar un sistema urbano nacional más productivo desde el punto de vista económico y con mayor equidad desde la perspectiva social es, sin lugar a dudas, el más importante en la agenda del desarrollo nacional para el nuevo milenio.

### **4.3.- Ingresos Públicos Municipales.**

Si bien la competitividad industrial puede arrojar mayor riqueza a las economías urbanas, esta no necesariamente tendrá que verse reflejada en el nivel de vida de la población ya que los mecanismos existentes públicos corresponden a una lógica diferente y regulada por las relaciones intergubernamentales y el Sistema Financiero Mexicano.

Los ingresos municipales pueden y deben ser la alternativa para la generación y el acceso a los satisfactores colectivos que demanda la comunidad y así mejorar la calidad de vida de esta.

La Hacienda Pública Municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el Gobierno Municipal para la realización de sus fines.<sup>13</sup>

El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.

#### **4.3.1.- Marco Normativo.**

El Sistema Hacendarlo de los Municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación

---

<sup>13</sup> Artículo 115 fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2000.

de los recursos públicos municipales, así como las normas en que deben destinarse estos recursos.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 115, fracción. IV, donde se determina que los Municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Patrimonio propio. Bienes muebles e inmuebles que pertenecen al Municipio.
- Contribuciones e Ingresos
- Participaciones Federales
- Aportaciones (Ramo 33)
- Ingresos extraordinarios.

### ***Ley de Coordinación Fiscal***

- Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno.
- Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la Federación otorga recursos a Estados y Municipios.
- Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

### ***Presupuesto de Egresos de la Federación***

Regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina presupuestaria y la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.

### ***Las Constituciones Políticas Estatales***

Contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los Ayuntamientos.<sup>14</sup> Se refiere a:

- La conformación de la Hacienda Municipal
- La facultad del Congreso Local de revisar y aprobar la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública de los Municipios de su entidad.
- La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

---

<sup>14</sup> Artículo 125, 61 fracción XXXI. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. IFE, México 2000.

### ***Ley Orgánica Municipal***

Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada Entidad Federativa y determina quienes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.

### ***Código Financiero***

Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en:

- Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio.
- Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los Órganos Administrativos Municipales, responsables de su manejo.

### ***Ley Estatal de Deuda Pública***

Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del congreso local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades

### ***Ley de Ingresos Municipales***

Cada año, los Ayuntamientos deben elaborar su proyecto de Ley de Ingresos y enviarlo al Congreso local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la Constitución local.

Determinan los montos específicos de acuerdo al supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecidas en la Ley de Hacienda Municipal. Es decir, establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.

#### **Presupuesto de Egresos Municipales**

Lo elabora y aprueba el mismo Ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del Municipio, en función del programa de gobierno establecido.

#### **4.4.- Estructura de la Hacienda Municipal, Fuentes de ingresos.**

La Hacienda Municipal esta conformada por:

- Ingresos Municipales;

Recursos financieros que percibe el municipio, a través de su Tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser:

a) Ingresos Ordinarios. Se perciben en forma constante y regular durante el año.

b) Ingresos extraordinarios. Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc.

➤ Gasto Público;

Son las erogaciones efectuadas por el Gobierno Municipal para el Cumplimiento de sus objetivos establecidos, Por su orientación el gasto puede ser:

a) Corriente; son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros.

b) De inversión; recursos destinados para la construcción de obras públicas así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico y social.

c) De deuda; Son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros controlados por el Ayuntamiento, mediante empréstitos.

#### **4.4.1.- Ingresos Propios.**

Los ingresos municipales se pueden agrupar de la siguiente manera:

Ingresos Ordinarios se dividen en:<sup>15</sup>

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos y,
- Participaciones

Los ingresos extraordinarios, son los ingresos que el Municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad, para lo cual llegan a firmarse documentos.

Se puede decir, de manera breve que son los ingresos que percibe el Municipio frente a necesidades imprevistas: préstamos, subsidios.<sup>16</sup>

A continuación se presenta un cuadro en el cual se muestra la clasificación de los ingresos municipales de acuerdo al origen de sus recursos, los cuales se dividen en tributarios y no tributarios, además de algunas aportaciones Federales y Estatales.

---

<sup>15</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca 2005.

<sup>16</sup> Secretaría de Gobernación, INAFED, Las Finanzas Municipales como se componen y como Incrementarlas, Fascículo 4, 2005.

<b>Clasificación de los Ingresos Municipales de acuerdo al Origen de los Recursos</b>	
<b>Ingresos propios</b>	
➤ Tributarios	Derechos
Impuestos	Contribuciones especiales
➤ No tributarios	Productos
	Aprovechamientos
<b>Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno</b>	
➤ De la Federación	Participaciones federales
	Aportaciones (Ramo 33)
➤ Del Estado	Participaciones Federales
	Transferencias

Cuadro 4. Secretaria de Gobernación<sup>17</sup>

#### 4.4.2.- Características de los Impuestos.

Todo impuesto debe ser establecido por una ley

La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa

El producto del impuesto debe destinarse a cubrir gastos públicos

Se fundamenta en la obligación constitucional de los habitantes de la República de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio en que habitan.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, es el gravamen más característico de carácter local.

¿Qué gravan los **impuestos** municipales?

- La propiedad inmobiliaria
- Los fraccionamientos y divisiones de la propiedad
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria
- El cambio en el uso y valor de los inmuebles
- Tasa adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria
- Diversiones y espectáculos
- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial
- Vehículos que no consumen gasolina
- Posesión y explotación de carros fúnebres
- Juegos permitidos.

<sup>17</sup> Ídem. p.4

#### 4.4.3.- Derechos.

La principal diferencia entre los impuestos y derechos radica en que éstos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio de Derecho Publico y/o Privado.

Los rubros más frecuentes de **Derechos** son los siguientes:

- Por expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales
- Por certificación, legalización, constancias y expedición de copias de documentos
- Por licencias, registros y refrendos diversos
- Por derechos de uso de suelo
- Por licencias y concesiones diversas en panteones
- Por rastros y servicios conexos diversos
- Por construcción y urbanización
- Por servicios públicos de agua potable, alcantarillado, limpia, drenaje, alumbrado público y seguridad pública
- Por ocupación de piso en mercados, calles y sitios públicos
- Por cooperación para obra pública
- Por actas de registro civil

Otros rubros de **Derechos** menos frecuentes:

- Estacionamientos
- Por arrastre de vehículos
- Por registro de placas e inspección de vehículos
- Por almacenaje de vehículos
- Por expedición y reposición de placas diversas
- Por servicios de postes

#### 4.4.4.- Productos.

Generalmente los Municipios obtienen productos derivados de actividades lucrativas realizadas por los ayuntamientos, no como personas de derechos públicos, sino como cualquier particular.<sup>18</sup>

Los productos tienen características fundamentales:  
Están considerados en la Ley de Ingresos del Municipio  
Deben destinarse a cubrir los Gastos Públicos del Municipio

---

<sup>18</sup> Apuntes de la clase del Profesor: HERNANDEZ JIMENEZ, Froilan Saúl, en Política Económica. ENEP Acatlán México, México 2003.

Los **productos** más frecuentes son los derivados de:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- El aprovechamiento de bienes mostrencos (son muebles e inmuebles abandonados cuyos dueños se ignoran, son susceptibles de remates o venta, de acuerdo con las disposiciones relativas).
- La inversión de capitales.
- El arrendamiento de espacios en los mercados y la autorización para ocupar sitios en la vía pública.
- Los cementerios.
- El rastro municipal.
- La realización de actividades recreativas, como bailes y kermeses.
- La venta de basura.
- El aprovechamiento de bosque municipales.

#### **4.4.5.- Aprovechamientos.**

Los aprovechamientos, son los ingresos que percibe el Estado distintos a las contribuciones, no sean impuestos, derechos o productos:

Los **aprovechamientos** más frecuentes son:

- Recargos.- sanciones que impone la autoridad municipal a un causante por falta de pago oportuno de sus impuestos, derechos o aprovechamientos. Los recargos equivalen a los intereses moratorios por falta de pago oportuno.
- Multas.- Funciones que impone la autoridad por falta o violaciones a las leyes fiscales, reglamentos y demás disposiciones legales municipales.
- Rezagos.- Sanciones que impone la autoridad municipal cuando el causante paga sus impuestos, derechos o aprovechamientos fuera del plazo que le fija la autoridad para cumplir con esas obligaciones fiscales.
- Gastos de cobranzas.- Cantidad que debe cubrir el contribuyente por concepto de gastos realizados por la autoridad fiscal al cobrarse las contribuciones respectivas.
- Donaciones, cesiones, herencias, legados.- Las herencias y donaciones al municipio se deben ajustar a lo establecido en las leyes de ingresos de los Municipios y en la legislación civil de los estados.

#### **4.5.- Deuda Pública.**

Se define “como la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la Nación.”

La Deuda Pública se caracteriza por canalizar los recursos para usos productivos de aquellas áreas que tienen excedentes financieros hacia aquellas que no las tienen. Proporciona valores libres de riesgo de gran liquidez, atrayendo así diferentes tipos de ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales diversos. Incrementa la utilización de recursos productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión. Expande la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores económicos. Además de manejar la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

La Deuda Pública representa un instrumento útil en el manejo de la política monetaria de un país debido a que mediante la política de emisión de deuda pública el gobierno establece el nivel y la estructura de las tasas de interés, mientras que a través de las operaciones de mercado abierto, es decir, la compra y venta de títulos de deuda pública interviene variando el volumen de liquidez existente en la economía.<sup>19</sup>

La Deuda Pública se administra a través de un conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con el objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros donde se cumplan los siguientes objetivos.<sup>20</sup>

- Sostenimiento de una tasa de interés baja.
- Diversificación de los plazos de vencimiento.
- Adecuación de la estructura de vencimiento.

La Deuda Pública se clasifica en diferentes tipos:

- Por origen
- Por plazo de amortización
- Por tipo de acreedor externo.

Y la política actual para contraer Deuda Pública se establece de la siguiente manera:

- Extender la estructura de vencimiento de la deuda pública
- Avanzar en materia de refinanciamiento y evitar en lo futuro concentraciones de amortizaciones.
- Disminuir el costo de financiamiento del sector público.
- Minimizar la vulnerabilidad del servicio de la deuda pública ante variaciones en tasas de interés, paridades cambiarias y cambios repentinos en la composición de las carteras de los inversionistas.

En la actualidad son cuatro las razones por las que el gobierno recurre al financiamiento vía deuda pública:

- a) Situaciones de emergencia (guerras o desastres naturales)
- b) Construcción de obras públicas

---

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Ídem.



- c) Hacer frente al déficit presupuestal
- d) Para pagar deuda (cubrir deuda vieja o pagar el servicio de la misma)

Fundamento legal.

Artículo 73 frac. VIII Constitucional (de las facultades del Congreso)

Ley General de Deuda Pública Art. 1

Ley de Ingresos de la Federación Art. 2

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 4,5 y 31.

#### **4.6.- Transferencias.**

El modelo neoliberal de ajuste económico implantado en México a partir de la década de los ochenta, ha implicado un fuerte proceso de transferencia de funciones desde la administración pública hacia la iniciativa privada, el redimensionamiento del sector paraestatal y la reestructuración administrativa de los gobiernos central y locales.<sup>21</sup>

Las Transferencias se dividen en generales y específicas.

##### **4.6.1.- Generales.**

Las transferencias **generales** se denominan también donaciones en bloque o **blok grant** y en México reciben el nombre de participaciones.

Las Participaciones son los recursos financieros que proporciona el gobierno Federal a Estados y Municipios por la injerencia de estos en la recepción de impuestos federales. Su asignación especial comprende un proceso estadístico complejo en el que se toman en cuenta variables como el tamaño de población, concentración económica y niveles de bienestar.

El monto de las participaciones se estima de acuerdo a la capacidad financiera del Gobierno Federal, las presiones políticas de los gobiernos locales y el nivel de servicios que el gobierno federal considera razonable para ser proporcionados por las autoridades locales.<sup>22</sup>

##### **4.6.2.- Específicas.**

Las transferencias **específicas** corresponden a los recursos federales que se otorgan a los gobiernos locales para la provisión de bienes y servicios específicos. Regularmente se contabilizan en el gasto neto devengado del Gobierno Federal para el desarrollo social y operan sobre la base de corresponsabilidad intergubernamental para sufragar el monto total. Los recursos ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad o del Programa de Educación, Salud y Alimentación son ejemplos de transferencias específicas y en las cuales la Federación aporta un porcentaje del monto total de la inversión pactada, cubriendo el resto las administraciones locales.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> SOSIA, Rigoberto. Hacia un modelo alternativo en el financiamiento y prestación de los servicios municipales. México, BANOBRAS, 1995.

<sup>22</sup> Cuestionario elaborado en la clase de Política Económica, ENEP Acatlán México 2003.

<sup>23</sup> Ídem.

#### 4.7.- Etapas del Proceso de Administración Financiera Municipal.

Programación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimación de la recaudación por fuente de ingreso</li> </ul>
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración del presupuesto de ingresos</li> <li>• Elaboración del presupuesto de egresos</li> <li>• Análisis ingreso-deuda-gasto</li> <li>• Propuesta de iniciativa de ley de ingresos</li> <li>• Aprobación por la legislatura de la ley de ingresos y decreto del gobierno del Estado</li> </ul>
Operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudación</li> <li>• Pagos</li> <li>• Fiscalización</li> <li>• Cobranza</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control presupuestal</li> <li>• Control interno</li> <li>• Control administrativo</li> </ul>

Cuadro 6. Secretaria de Gobernación

Existen, diversos instrumentos institucionales, a través de los cuales el Gobierno Federal y el Estatal otorgan recursos para apoyar la realización de obras o acciones que son de su competencia. De esta manera los Ayuntamientos pueden complementar sus programas o proyectos adicionales.<sup>24</sup>

Por lo que existen programas como:

- Convenios de Desarrollo Social (CDS): constituye un acuerdo de colaboración entre el Gobierno Federal y los Estados; a través de este convenio, se transfieren recursos para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.
- Convenio Único de Desarrollo Municipal (CUDM): es el instrumento que tiene por finalidad establecer las bases y mecanismos de coordinación para la realización de acciones y programas entre el Estado y el Municipio, con el propósito de atender las prioridades municipales, y contribuir al desarrollo de los Municipios. El convenio contiene acuerdos sobre la programación y el financiamiento de obras y servicios
- Los programas normales de inversión de las distintas dependencias del gobierno federal, como son los programas de SEDESOL:

<sup>24</sup> Las Finanzas Municipales como se componen y como Incrementarlas, Op.cit. p.7.

- Progresas.
- Escuela digna.

#### **4.8.- Acciones para Incrementar los Ingresos Municipales.**

- Actualizar las leyes tributarias y sus tarifas.
- Modernizar el catastro y el registro civil.
- Aplicar medidas de reciclaje y ahorro de energéticos.
- Promover las aportaciones de la comunidad en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos.
- Concesionar la prestación de servicios a particulares.
- Asociarse con otros municipios para establecer financiamiento externo de fundaciones o asociaciones de Gobiernos Locales Internacionales.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Ídem. p.7-8.

## **Conclusión.**

En la actualidad existen muchos Municipios que cuentan con un desarrollo óptimo, en algunos casos esto se debe a la adecuada combinación de factores demográficos, geográficos, ecológico-ambiental, económico, infraestructura y apoyos públicos regionales, los cuales se encuentran en permanente unidad e interacción y otros tantos que ya por no contar con las herramientas o el apoyo se han rezagado.

A este fenómeno se le conoce como “la teoría de la Planificación Regional”, (ventajas comparativas y ventajas absolutas) las cuales están caracterizadas por la competitividad, es decir, la capacidad de una región para adelantar a otras en el acceso al conocimiento y tecnología, a los recursos públicos y privados, así como al mercado para la venta de sus productos o la adquisición de recursos y materias primas y la cual es resultado de la convivencia e interacción de elementos y aspectos heterogéneos.

En el ámbito financiero es necesario dotar a los municipios de mecanismos apropiados para que puedan hacer frente a las obligaciones contraídas. En ocasiones los impuestos no son cobrados por los municipios o no se hace uso de las facultades que en materia tributaria poseen, se les debe de otorgar mayor margen de acción a estos en cuantos a tarifas, formas de cobro y bases tributarias.

Se les debe especificar, correctamente las posibilidades que poseen en tal sentido y adecuar las formulas de distribución de recursos de manera tal que se reporten ventajas por el cobro de los tributos correspondientes.

## **Bibliografía.**

CABRERO, Enrique. Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso en Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords.) Desarrollo municipal. Retos y posibilidades. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1998.

CONDE, Carola. Aspectos relevantes de la innovación municipal en Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords.) Desarrollo municipal. Retos y posibilidades. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1998.

SORIA, Rigoberto. Hacia un modelo alternativo en el financiamiento y prestación de los servicios municipales. México: BANOBRAS, 1995.

Secretaría de Gobernación, INAFED, Las Finanzas Municipales como se componen y como Incrementarlas, Fascículo 4, 2005.

### **OTRAS FUENTES:**

Constitución Política del Estado Libre soberano de México. Artículo, 130 p. 46, Estado de México 2005.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca 2005.

Apuntes de la clase del Profesor: HERNANDEZ JIMENEZ, Froilan Saúl, en Política Económica. ENEP Acatlán México, México 2003.

Trabajo realizado en la clase de profesor: ROLDAN, Ceballos, Gerardo, "Desarrollo Sustentable en el Plan Puebla Panamá", en Planificación Regional. Escuela de Estudios Profesionales Acatlán México, México 2004, p.5-7.

PORTER, E, Michael. Estrategia Competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia. México. DF: CECOSA, 1985.

YOGUEL, Gabriel. Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. Revista CEPAL No. 71 Santiago de Chile, 2000.

## **Capítulo V**

### **Políticas de Desarrollo Local en México.**

## Introducción.

En este capítulo se explora la posibilidad de implementar una política en México encaminada a promover el desarrollo local. He de aclarar que esta idea tiene escaso apoyo ya que se considera que la integración de nuestra economía al mercado de América del Norte es la solución a nuestros problemas, en tanto, las regiones no sean capaces de crear ventajas competitivas para penetrar, principalmente la economía norteamericana que en términos de tamaño es aproximadamente veinte veces más grande que la nuestra, y presenta un producto interno bruto *per-capita* anual aproximadamente 7 veces mayor, estabilidad en precios y una tasa de desocupación de alrededor de 4.5 por ciento, en suma es un gran mercado que esta esperando que tengamos la capacidad de inundarlo.

Esta propuesta está ignorando que ante el proceso de integración comercial existen regiones, que cuentan con el perfil que les interesa a los mercados internacionales en tanto que otras quedan fuera, es decir, con respecto a la globalización de la economía sólo algunas regiones de un país ganan. Ante esta situación, resulta relevante plantear que para las regiones que no entran en la dinámica de la economía mundial la propuesta del desarrollo económico local resulta una alternativa. Si entendemos el desarrollo económico local como un proceso en el cual se organizan el gobierno local y la comunidad – trabajadores y empresarios- para promover el crecimiento económico de una área geográfica específica con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes; dicho proceso se sustenta en la creación de un espacio óptimo para la actividad empresarial, y en la adopción del concepto de una sociedad sustentable, entonces es posible pensar en oportunidades para una región, aunque esta no sea idónea ó elegida por el mercado internacional para integrarla, es decir, para el caso de México esto representa para la mayoría de regiones una manera para gestionar el desarrollo.

Este capítulo tiene como objetivo explorar las posibilidades de implementar el desarrollo económico local como una política de fomento al desarrollo regional, para estos efectos el trabajo se divide en tres partes, la primera da cuenta de los enfoques dominantes de desarrollo regional en México en los últimos años; la segunda parte muestra analiza cuales han sido los antecedentes históricos y que han marcado el rumbo para la descentralización económico-administrativa municipal, en tercer lugar se exponen algunas evidencias de que existe potencial para desarrollar iniciativas locales que mejoren los niveles de vida de las comunidades marginadas.

## 5.1.- Las posibilidades del Desarrollo Económico Local en México.

En México, es insistente el discurso sobre la importancia del desarrollo regional, empresarios, gobernantes y otros actores promueven y dicen ser partícipes de políticas innovadoras a nivel regional. Sin embargo, las evidencias muestran un país que ha incrementado sus diferencias regionales e intrarregionales y que arroja la existencia de 40 millones de mexicanos en la línea de la pobreza, una concentración que se refleja en solo tres ciudades que concentran aproximadamente el 25 por ciento de la población (INEGI, 1990), y el 40 por ciento de la producción (INEGI, 1990); en tanto que el 63.22 por ciento de la población ocupada recibe dos salarios mínimos o menos, es decir máximo 188 dólares mensuales, el 24.89 por ciento recibe entre 188 y 475 dólares mensuales y el 11.88 por ciento restante percibe más de 475 dólares mensuales.<sup>1</sup>

Aunque las causas de dichos resultados estén relacionadas con múltiples variables, una de las fundamentales tienen que ver con la concepción que se tiene de la naturaleza de las desigualdades regionales, en este sentido podemos apuntar, que en México fueron dominantes dos visiones económicas, la keynesiana y la neoclásica, la primera parte de que el mercado es amplificador y reproductor de las diferencias regionales, por lo cual se propone la intervención del Estado con la aplicación de una política compensatoria a las regiones más subdesarrolladas. Esta forma de entender las desigualdades regionales, fue predominante en el periodo de 1945 a 1975, durante el mismo observamos una creciente intervención del Estado a través de políticas sectoriales encaminadas a fortalecer polos de crecimiento, que ya consolidados irradiarían desarrollo hacia el resto del territorio que conforma una región. En otras palabras, no se intentó influir en las articulaciones que conforman una región económica, sino más bien se concentraron los recursos económicos en centros que diseminarían los beneficios del crecimiento o en otros términos, el territorio sobre el cual se actuaba directamente era pequeño pero se esperaban beneficios indirectos sobre un territorio mayor. Los resultados de dicha política fue mayor desigualdad regional e intrarregional, concentración de recursos e inequitativa distribución de los ingresos.

Para fines de los setenta ante la fuerte inestabilidad de la economía que culminó con el *crack* petrolero de 1978, era evidente para muchos analistas de México y la región que el Estado debía reducir su participación en la economía, ya que distorsionaba los mercados, generaba grandes y costosas burocracias que en definitiva estaban bloqueando las posibilidades de integrarse ventajosamente al proceso de globalización de la economía mundial. Entonces se hizo dominante la visión neoclásica que en lo que respecta a las desigualdades regionales, sustenta que existe la perfecta movilidad de factores entre regiones y que si bien se parte de desigualdades regionales los factores tenderán a moverse hacia regiones que permitan que las productividades marginales se igualen, lo que a su vez equilibrará la tasa de rentabilidad y salarios para finalmente dar como resultado la igualdad del ingreso per capita. Con esta perspectiva, cuando menos del gobierno central, hemos observado

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ, Bernal, Antonio. El Municipio Emprendedor: Finanzas Públicas desarrollo local. Juan Pablo Editores, México 1997.



en las últimas dos décadas un retiro del gobierno de las actividades productivas usando como vía principal la privatización de empresas estatales, una política social enfocada a grupos (los más pobres) no a territorios y en general desarrollando mecanismos de regulación y promoción de los mercados.

En suma, independientemente de las explicaciones económicas dominantes sobre las causas de las diferencias regionales, lo que resulta relevante para el caso de México es observar como se concluye que la acción directa y desde arriba del Estado es la mejor forma de intervención ignorando las capacidades, proyectos y preferencias locales. La relación entre estos modelos y la existencia de un Estado central fuerte era muy clara, ya que la mayoría de las intenciones por desarrollar venían de arriba y del exterior, era necesario tener el control de las instituciones y de los procesos políticos y sociales para su legitimación. Por tanto, la promoción del desarrollo se convirtió rápidamente en una función del Estado central, para lo cual se contó con el apoyo de las agencias internacionales.

Para los promotores de la relación entre crecimiento y desarrollo era evidente que el Estado tenía un papel central como responsable de la política económica. En este modelo correspondía al Estado estimular las inversiones privadas, realizar nuevas inversiones públicas o mantener un nivel de gasto público para garantizar la estabilidad de la economía.

Este modo de operar para defender la validez y legitimidad de los grandes programas de desarrollo, empezó a tener problemas a raíz de dos procesos que estaban ocurriendo a nivel internacional. Por una parte, el surgimiento de las empresas transnacionales como principales responsables de las acciones económicas a nivel internacional, debilitó el papel de las agencias internacionales de ayuda en la tarea de promover el crecimiento económico en las regiones periféricas; por otra, el surgimiento de movimientos sociales a nivel internacional, como el movimiento feminista o los movimientos en favor de la protección del medio ambiente, del respeto a los derechos humanos y de la paz mundial, introdujo en la agenda de gobiernos nacionales y organismos internacionales la necesidad de considerar las propuestas locales, el respeto por las culturas autóctonas y de los recursos naturales, la promoción de la igualdad de géneros y la necesidad de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión.<sup>2</sup>

Se puede decir, entonces, que ante los escasos resultados de las políticas con el objetivo de eliminar la pobreza y la desigualdad regional, la formulación de propuestas de desarrollo entró en un proceso de democratización irreversible caracterizado por una mayor participación de los actores locales en la determinación de rutas de desarrollo.

De esta manera, el espacio para la discusión y la implementación de iniciativas locales se ha incrementado gracias a la combinación de dos fuerzas aparentemente antagónicas: por una parte, la formación de grandes firmas transnacionales que encuentran más eficiente la toma de decisiones en un

---

<sup>2</sup> GARCÍA, Ma, Luisa. Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo. Juan Pablo Editor. México 1998.

mundo donde los gobiernos centrales de los países tienen una menor intervención directa en las decisiones de localización, uso de recursos, etc. y, por otra, una mayor conciencia ciudadana en torno a la defensa de intereses locales.

Una consecuencia de lo anterior es el creciente interés que comparten representantes de diversos sectores de impulsar cambios en los paquetes de políticas públicas. Así, se ha iniciado el diseño y ejecución de nuevas estrategias de desarrollo que intentan estimular la actividad económica con una mezcla particular de distribución de actividad por tipo de propiedad, por sector y por región.

## **5.2.- Políticas de Desarrollo Económico Local.**

Tres políticas que han destacado por su alcance y permanencia en el debate público son la privatización, la descentralización y la democratización.

### **5.2.1.- Descentralización de los Procesos de Toma de Decisiones**

Ante las limitaciones de las intenciones de desarrollo regional patrocinadas por las agencias internacionales y los gobiernos centrales, la descentralización de los procesos de toma de decisión, se ha visto como una nueva estrategia de desarrollo para países que, como México, tenían una larga tradición de procesos sumamente centralizados en la capital del país.

Por descentralización, en términos generales, se entiende “la atribución de competencias a entes (personas jurídicas) distintas del Estado o gobierno central. Con mayor frecuencia se trata de la descentralización administrativa (sea, de actividad administrativa). Los Municipios, Gobiernos Locales, Ayuntamientos o Corporaciones Municipales se adscriben al tema de la Descentralización Administrativa”.<sup>3</sup>

De acuerdo a lo que establece Díaz (2002) una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores. El mismo autor describe así los siguientes teoremas como fundamento de tal hipótesis:<sup>4</sup>

1. El teorema de Charles Tiebout, conocido como “votar con los pies” en el que destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación.
2. El segundo, conocido como el teorema de la descentralización de Oates, está formulado en los siguientes términos: “Para un bien público

---

<sup>3</sup> MALAVASSI, Federico. Ingresos Municipales. Revista Acta Académica. Num, 20 Universidad Autónoma de Centro América 1997.

<sup>4</sup> Citado por. MALAVASSI, Federico. Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas municipales exitosas, Tomos I y II, CIDE-Fundación Ford, 2001 y 2002, México.

cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales será siempre más eficiente ( o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de *output* para todas las jurisdicciones.

En suma, la descentralización es un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones en las entidades territoriales, cuando tales decisiones se manifiestan en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la constitución que genera autonomía en las decisiones locales. Desde el punto de vista económico, la descentralización estará justificada en la medida en que permita alcanzar los objetivos de eficiencia. Equidad y estabilización.<sup>5</sup>

De acuerdo con Oates (1997)<sup>6</sup>, son varios los argumentos que existen a favor de un sistema descentralizado, estos son;

1. Una forma de descentralización de gobierno posee la ventaja de tener en cuenta los diferentes niveles de *output* de ciertos bienes públicos, con lo cual los recursos pueden emplearse más eficientemente en la satisfacción de las preferencias de los consumidores.
2. La descentralización puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos.
3. La descentralización puede llevar a niveles más eficientes de *output* público; puesto que las decisiones de gasto están mucho más relacionadas con el costo real de los recursos.

En términos generales se pueden resumir estas características en que; a través de la descentralización se presenta una mayor cercanía entre los ciudadanos y los entes encargados de la toma de decisiones públicas; esto genera una mayor fiscalización de la ciudadanía con los políticos y administradores y, adicionalmente, se genera una mayor competencia entre los entes locales en la prestación de servicios públicos, lo cual depara una mayor eficiencia en éstos últimos.

De otro lado, los problemas más comunes que suelen presentarse, se resumen en: un incremento desmesurado en la transparencia de obligaciones hacia niveles de gobierno superiores o entes privados, otorgamiento de mayor poder a ciertos grupos locales, se evidencian las debilidades a escala institucional y las principales flaquezas en cuanto a las capacidades administrativas y,

---

<sup>5</sup> GUTIERREZ, Alfonso; Escobar Heriberto y GUTIERREZ, Eber Hacienda Pública. Un Enfoque Económico. Lito Brasil, Ltda. Primera edición, ITAGUI, Colombia 2000.

<sup>6</sup> Citado por LOPEZ, Gonzalez, Mauricio. Finanzas Municipales en México: En la Búsqueda de un Eficiente Comportamiento de los Egresos. México 2002.

finalmente en muchas ocasiones se presentan problemas de coordinación que se reflejan en una ambigüedad al momento de definir responsabilidades.

### **5.2.2.- Privatización.**

Así mismo, la privatización implica descentralizar, ya que traspasa la responsabilidad y la toma de decisiones de la generación de bienes y servicios, del gobierno a entes (sector privado) con responsabilidad jurídica distinta.

Este proceso genera un gran flujo de recursos, que en el caso de México fue utilizado después de la crisis de 1994 para disminuir la deuda interna lo cual atenuaría las presiones sobre el crecimiento del déficit en el largo plazo, y otra parte de los recursos se destina a la creación de un fondo de contingencia para hacer frente a cualquier eventualidad económica.

### **5.2.3.- Democratización.**

La democratización es necesaria para garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones. Generalmente, la transición hacia un modelo de gestión local se asocia con iniciativas locales surgidas de los gobiernos locales o de la sociedad civil. Pero esto no está garantizado, las iniciativas locales también pueden surgir de las élites o grupos de poder locales. De hecho existe la posibilidad de que los intereses privados tengan un proceso más rápido de adaptación a las nuevas condiciones, lo que les permitiría marginar a los gobiernos locales, consolidar élites locales y regionales y, en última instancia, crear grupos con capacidad para decidir por la comunidad y apropiarse de una mayor proporción del capital y ser un obstáculo para el desarrollo integral de las regiones. Si se carece de instituciones, -públicas o sociales-, capaces de mediar en el proceso de transición hacia el desarrollo local, los resultados del mismo pueden ser contrarios a las expectativas ciudadanas de mejores condiciones de vida.<sup>7</sup>

## **5.3.- Políticas de Desarrollo Económico Local en México.**

### **5.3.1.- Reorganización de los Aparatos del Estado y un cambio en la relación entre Estado Nación y el Estado Local.**

En el caso de México, la necesidad de hacer reformas para promover el desarrollo local se ha incrementado en los últimos años como resultado de la combinación de tres grandes factores: primero, en el marco de la globalización de la economía, se ha hecho necesaria una reorganización de los aparatos del Estado y un cambio en las relaciones entre el Estado Nación y el Estado Local. En este mismo sentido, la diversidad de productores y de estrategias organizacionales de las empresas, y la aparición de nuevas formas de organización ciudadana, plantean la necesidad de contar con una estructura de toma de decisiones más flexible.

Lo mas grave es que los ciudadanos han perdido la posibilidad de participar abiertamente en la tomo de decisiones y es necesario devolver a la comunidad

---

<sup>7</sup> GARCÍA, Ma. Luisa, (1998) Descentralización e Iniciativas de Locales de Desarrollo. Juan Pablo Editor, México.

el poder de influir de manera directa en las decisiones que han de afectar su bienestar y su desarrollo; si bien el Municipio cuenta con cierta autonomía en la toma de decisiones es necesario que sean así mismo devueltas a las municipalidades las atribuciones que, como entes representativos de los ciudadanos de una zona territorial, por derecho propio le corresponde.

Es necesario reformar la normatividad y concepción del régimen: la tarea de reformar el régimen municipal debe fundamentarse en el papel de gobierno descentralizado que conlleva implícita la autentica democracia, e inspirarse en la participación. Cada habitante del Municipio debe contar con las mayores posibilidades de participar en las decisiones municipales; y esto se logra garantizando formulas de participación popular en Cabildos abiertos, o en consultas directas sobre los medios de solucionar situaciones y problemas concretos que deban ser resueltos.

### **5.3.2.- Desmantelar el Estado Central Interventor.**

Un segundo proceso que ha despertado el interés de desmantelar el Estado central interventor, es la crisis económica que en forma recurrente ha afectado a México durante los últimos 25 años. Esta crisis ha afectado drástica e intensamente a las grandes áreas urbanas donde se concentraron los beneficios del crecimiento económico registrado durante las décadas pasadas. El declive urbano, caracterizado por la pérdida de empleos, bienestar social y población en las áreas centrales de las grandes regiones urbanas del país, ha incrementado el interés de encontrar otros horizontes territoriales en donde promover el crecimiento. Desafortunadamente la crisis económica ha debilitado también la capacidad financiera de los gobiernos locales para enfrentar las múltiples necesidades de la población y emprender programas de desarrollo local.

Por otra parte, los cambios globales y la crisis económica nacional han hecho más evidentes las consecuencias negativas de la persistencia de la visión centralista del Federalismo Fiscal Mexicano, entre estas consecuencias destaca el atraso que viven la mayoría de los Municipios de México y el poco desarrollo de su capacidad para inducir cambios, lo cual contribuye a mantener las desigualdades regionales del país y limita las posibilidades de desarrollo.

### **5.3.3.- Descentralización y Reformas al Artículo 115 Constitucional.**

El Gobierno Central ha respondido a estos cambios con una nueva estrategia de descentralización que intenta favorecer la toma de decisiones a nivel local. En 1983, el Congreso Mexicano reformó el Artículo 115 Constitucional, con el propósito de otorgar mayor autonomía y más responsabilidades a los Municipios. La reforma marcó el inicio oficial de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en el sector público. Esta reforma y los cambios que se han registrado desde entonces se inscriben en una tendencia internacional de largo alcance en la que las estructuras de toma de decisión, tanto en el sector público como en el privado, se están adecuando a los cambios de la economía internacional.

La descentralización es, entonces, un intento de responder a la necesidad a nivel local de tomar decisiones relacionadas con las condiciones de vida de la comunidad, la capacitación de la fuerza de trabajo, la forma como se utilizan los recursos o se producen bienes y servicios, y en última instancia, con la formación de identidades locales y regionales que buscan un lugar en la nueva configuración internacional.

En síntesis estos tres factores favorecen el impulso del desarrollo económico local desde el punto de vista analítico, ahora bien para observar que esta sucediendo en el espacio local ante los mencionados cambios en el contexto nacional e internacional hemos realizado estudios que tienen como hilo conductor analizar las estrategias de los gobiernos municipales. Específicamente en dos estudios se presentan evidencias sobre como los actores locales están actuando ante los cambios que operan a nivel nacional e internacional. En el primer estudio denominado "Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo"<sup>8</sup> que tiene una cobertura para dos estado de la república mexicana, se encontró que existen actores locales que han emprendido acciones que aprovechan las oportunidades que se han generado desde el exterior, que contrarrestan los efectos negativos de la globalización y que contribuyen a mejorar sustancialmente sus condiciones de vida. Además, se identifica la ausencia del gobierno ante estas iniciativas.

Cuadro 7. Clasificación de iniciativas según sus fines principales

Tipo de iniciativa	Número de casos
Productiva	29
Apoyo financiero	4
Sociales y de desarrollo integral	5
Asesoría e investigación	2
Leyes y reglamentos	1
Infraestructura y servicios	4
Apoyo a nuevas formas de organización política	4
Mixta	2
Total	51

Fuente: Elaboración con base en los resultados de las entrevistas aplicadas a informantes claves Ineser, 1996.<sup>9</sup>

En el segundo estudio denominado "Estrategias de las Organizaciones Locales ante el Cambio Institucional. El Caso de los Municipios de México"<sup>10</sup> se

<sup>8</sup> GARCÍA, Ma. Luisa, González, Sergio, Sánchez, Antonio, Verduzco, Basilio (1998) Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo. Juan Pablo editor, México.

<sup>9</sup> SÁNCHEZ, Bernal, (1999). Estrategias de la Organizaciones Locales ante el Cambio Institucional. El caso de los Municipios Mexicanos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Globalización, vínculos entre instituciones y desarrollo regional", Chapala, Jalisco, México.

<sup>10</sup> Ídem.

reportan los resultados de distintos estudios sobre el Municipio en distintas partes del país. En este trabajo se analiza como han encarado los gobiernos locales los cambios institucionales, básicamente se enfatizo los cambios de los gobiernos locales en los aspectos de organización interna, relación intergubernamental, marco legal, manejo de finanzas y participación ciudadana.

Como se mostró en el cuadro 7 los gobiernos locales han iniciado y consolidado importantes cambios que fortalecen su capacidad para promover políticas congruentes con el desarrollo endógeno, así a nivel de organización interna se realizan ajustes estructurales que permiten abrir espacios para nuevos quehaceres como el medio ambiente, además se mejoran los procesos de organización y se cuenta con recursos humanos mas capacitados. En cuanto a la tradicional y difícil relación entre Gobiernos Municipales con los Estatales y Federal se observa como los Gobiernos Locales han impulsado nuevas formas de cooperación pero aun sin romper con la toma de decisiones vertical. Especial mención requiere los cambios que se han impulsado en lo que respecta al marco legal, ya que podemos deducir que las organizaciones locales aun no terminan de absorber las modificaciones constitucionales que se realizaron en los ochenta. En cuanto al manejo de las finanzas, ya existe una visión clara de que las finanzas son un instrumento para impulsar el desarrollo en su entorno. Finalmente los gobiernos locales han batallado de manera intensa con el importante incremento de la participación ciudadana en sus territorios, algunos han logrado crear mecanismos de participación ciudadana que mejora la toma de decisiones, sin embargo para la mayoría ha sido difícil involucrar y canalizar a los ciudadanos en la gestión del desarrollo.

#### Cuadro 8

Estrategias que los gobiernos locales han presentado ante el cambio en el contexto nacional.

Nivel de cambio	Cambios reportados
Organización Interna	Modificaciones en la estructura administrativa Nuevos procesos de organización Intentos de profesionalizar recursos humanos
Relación intergubernamental	Intentos de nuevas formas de cooperación y coordinación pero, manteniendo la relación vertical
Marco legal	Adecuación y creación de reglamentos e instalación de nuevas leyes
Finanzas y Desarrollo	Se han modificado sustancialmente las oficinas de tesorería e implementado cambios para mejor control y asignación de recursos. Se vincula más el manejo de las finanzas y la posibilidad de crear desarrollo municipal
Relación con la sociedad	Se han experimentado diversas formas de incorporar a los ciudadanos a la gestión del desarrollo municipal, algunos se han formalizado.

En este estudio también es notoria la ausencia de los niveles de gobierno estatales y federales para impulsar los procesos para impulsar los procesos internos y consolidar las organizaciones locales para que mejoren su gestión del desarrollo.<sup>11</sup>

El Estado aun no se rompe con los paradigmas de proyectos sectoriales, con control central y que deben tener economías de escala. Sin embargo, la conclusión más relevante es sin duda el hecho de que se identificaron un importante número de iniciativas locales, que sin duda son el insumo principal para el diseño de una política de desarrollo económico local en México. (Véase cuadro 7).

---

<sup>11</sup> Ídem.



## **Conclusión.**

En este capítulo se ve reflejada la visión Keynesiana que predominó en México aunada a un gobierno centralista que generó grandes desigualdades entre las regiones así como al interior de las mismas, esto se tradujo en pequeños territorios que concentraron población, recursos económicos y políticos, y que jamás difundieron el deseado desarrollo al resto del territorio. Con el cambio de la visión Keynesiana a la Neoclásica adoptada por el Gobierno Mexicano, quedó claro que no se requiere una política específica que promueva el Desarrollo Regional, ya que es evidente que de no existir una acción clara por parte del Gobierno Federal y Estatal, que permita consolidar las iniciativas locales de desarrollo y fortalecer los gobiernos locales para que estos sean quienes coordinan los esfuerzos para impulsar el desarrollo local, es difícil que exista o se de dicho desarrollo.

Es evidente que existe un debilitamiento del régimen municipal, este se ve reflejado precisamente en que los ciudadanos han perdido la posibilidad de participar abiertamente en la toma de decisiones y que es necesario devolver a la comunidad el poder de influir de manera directa en las decisiones que han de afectar su bienestar y su desarrollo.

Es necesario reformar la normatividad y concepción del régimen municipal, y debe fundamentarse en el papel del gobierno descentralizado y que lleva implícito la auténtica democracia y un sistema republicano, e inspirarse en la participación popular en cabildos abiertos, o en consultas directas sobre los medios de solucionar situaciones y problemas concretos que deben ser resueltos.

Con relación a los Ingresos Municipales y la potestad tributaria es necesario trasladar competencias de órganos nacionales centrales o descentralizados a los municipios, ya que esto implica que estos cuenten con fuentes de ingresos autónomos capaces de financiar los servicios.

Los procesos de descentralización fiscal y administración en México, son un ejemplo, de que el actual sistema de Participaciones y Aportaciones Federales traen consigo cierta reducción en el sistema fiscal de las administraciones municipales, y que pese a las facultades tributarias que la ley ha otorgado a los municipios mexicanos, se mantienen desequilibrios, desequilibrios que se presentaban al momento de iniciar el proceso de descentralización Política, Fiscal y Administrativa. Esto es un desequilibrio vertical y uno horizontal.

En el primer caso, el desequilibrio vertical se origina básicamente en la limitada capacidad impositiva de los municipios mexicanos y en las enormes responsabilidades de gasto público que deben efectuar. Esta situación los conduce a depender considerablemente de las transferencias Federales. Los desequilibrios horizontales tienen que ver con las enormes diferencias entre regiones, y la necesidad de buscar una mayor capacidad e igualdad a través de los recursos que la Federación entrega a los gobiernos locales.

Lo que si queda muy claro es que procesos como la descentralización, globalización y la crisis financiera están abriendo oportunidades para que los actores locales gestionen directamente con sus recursos el desarrollo de su entorno, que en el Estado aun no se rompe con los paradigmas de proyectos sectoriales con control central y que deben de tener acciones de escala, y lo mas importante, es que existen una cantidad enorme de iniciativas locales que sin duda son el insumo principal para el diseño de una Política de Desarrollo Económico local en México.

## **Bibliografía.**

GARCIA, Ma. Luisa, González, Sergio, Sánchez, Antonio, Verduzco, Basilio Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo. Juan Pablo editor, México, 1998.

GUTIERREZ, Alfonso; Escobar Heriberto y GUTIERREZ, Eber Hacienda Pública. Un Enfoque Económico. Lito Brasil, Ltda. Primera edición, ITAGUI, Colombia 2000.

LOPEZ, González, Mauricio. Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los Egresos. Fundación Ford México 2002.

MALAVASSI, Federico. Ingresos Municipales. Revista Acta Académica, Universidad Autónoma de Centro América, Numero 20. Paginas 113-119. San José Costa Rica 1997.

SANCHEZ Bernal, Antonio. Estrategias de las Organizaciones Locales ante el Cambio Institucional. El Caso de los Municipios Mexicanos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Globalización, vínculos entre instituciones y desarrollo regional", Chapala, Jalisco, México 1999.

SÁNCHEZ Bernal, Antonio (1997). El municipio emprendedor: finanzas públicas y desarrollo local. En: David E. Lorey/Basilio Verduzco (comp.). Realidades de la Utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México. Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico, Juan Pablo Editor.

## Conclusiones Generales...

Tras haber analizado la información que aquí se presenta, es importante señalar que la Descentralización Municipal es un tema generalizado, a través, del cual se puede impulsar el desarrollo en el ámbito local teniendo como punto de inicio el municipio.

Si bien el Marco Jurídico del Municipio ha sido objeto de múltiples reformas en las cuales se le otorgan una serie de facultades y atribuciones, no las ha podido asimilar ya que no cuenta con el personal debidamente capacitado para la elaboración de planes y programas de Desarrollo Económico. En la mayoría de los casos los Ayuntamientos siguen dependiendo en gran parte del Gobierno Federal limitando su función y solo esperar las aportaciones que la federación les hace llegar convirtiéndose solo en administradores de los recursos federales.

La metodología empleada por la administración en la elaboración de estrategias municipales y la falta de promoción de obras y proyectos controlados por diferentes actores de la comunidad son uno de los tantos obstáculos por los que se puede llevar a cabo un desarrollo económico apropiado, pero peor aun, es la falta de iniciativa por parte de la comunidad ya que no existe un espacio apropiado para la participación ciudadana principalmente en la toma de decisiones y en muchas ocasiones no se corresponde con el nivel de exigibilidad en los periodos electorales.

Como se puede observar lo anterior contesta de manera breve y positiva la interrogante planteada en una de las hipótesis, para ser más específicos la primera que dice:

- ❖ Con relación al presupuesto, la falta de promoción y gestión de obras y proyectos controlados por diferentes actores de la comunidad son el principal obstáculo para llevar a cabo el desarrollo económico municipal.

Ya que en la mayoría de los municipios mexicanos no se cuenta con el personal debidamente capacitado tanto en materia jurídica y financiera para el uso óptimo de los recursos municipales conocidos como finanzas, y en casos extremos para la elaboración del presupuesto elemento principales y más importante para la elaboración de Programas y Proyectos de Desarrollo.

Respecto a la segunda hipótesis:

- ❖ La creación de un espacio óptimo para la actividad industrial la dotación de servicios y obra pública, aunados a la promoción del Municipio al exterior, son la mejor alternativa para impulsar el desarrollo económico local.

Es falsa la idea de que con la creación de un espacio óptimo para la actividad industrial, aunados a la dotación de servicios públicos son la mejor alternativa para impulsar el Desarrollo Económico Municipal, ya que en los Municipios que cuentan con grandes industrias y son productores de capital tienen que prestar

mejores servicios pero siempre favoreciendo los intereses de los privados, en otros casos los Municipios no cubren con el perfil que la industria requiere, los intereses de los particulares no siempre se verán reflejados en la calidad de vida de la población ya que existen dos tipos de satisfactores los privados y los colectivos y mucho depende del capital que la comunidad tenga acceso a los satisfactores privados.

Siguiendo con la metodología de investigación planteada en el trabajo y refiriéndome en especial a los capítulos tres y cuatro es conveniente señalar que los Municipios cuentan con un sinnúmero de herramientas que van desde la capacitación de personal en el área jurídico-administrativa y hasta el manejo de Finanzas Públicas innovadoras de las cuales pueden hacer uso y estimular el Desarrollo tanto Económico y Social, por lo tanto el Municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente, eficaz, oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal con miras a concebir un nuevo concepto de lo que hoy se conoce como Municipio, el mismo Municipio debe preocuparse por ser el promotor y gestor del desarrollo local.

Por último es claro que en la actualidad hay muchos municipios que cuentan con un desarrollo óptimo y otros ya sea por no contar con las herramientas o el apoyo se han visto rezagados. Y es aquí en donde surge la pregunta; ¿que deben hacer los municipios para estimular su Desarrollo Económico?

El proceso de descentralización es un medio, y el Municipio deberá readecuar su organización a fin de elevar su eficiencia y cumplir con su nuevo rol. El proceso de cambio debe ser innovador, práctico, útil, ordenado y estratégico para ello se requiere que los Municipios hagan uso de instrumentos de gestión integral, con un adecuado uso y conocimiento de las finanzas ya que como se mencionó en el contenido del trabajo son una de las principales herramientas de trabajo del Municipio, y para esto se debe partir del hecho de que ningún recurso ha sido suficiente para solventar la problemática y necesidades de la población, el tener un mayor ingreso de recursos permite generar programas que muchas veces son inoperantes ya que no son elaborados de acuerdo a los recursos existentes.

Lo que si que queda claro, es que para que los Municipios puedan estimular el Desarrollo Económico de su comunidad es necesario que adopten nuevas políticas Administrativas, que hagan uso adecuado de las finanzas propias ya que de ellas depende el que se puedan elaborar programas que permitan un Desarrollo Económico y Social, que dejen de depender del Gobierno Estatal y Federal, con reingeniería administrativa, menos corrupción eficiencia y eficacia, y capacitación de personal.

Esto comprueba lo planteado por la tercera hipótesis:

- ❖ Para que los Municipios puedan estimular el Desarrollo Económico Local, es necesario que adopten nuevas Políticas Administrativas y dejen de depender del gobierno Estatal y Federal, con reingeniería administrativa, menos corrupción eficiencia y eficacia, y capacitación de personal.

También es necesario que los Municipios se conviertan fundamentalmente en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades, esto involucra la participación directa de la comunidad en un proceso de cogestión con las autoridades municipales, además, este nuevo esquema implica responsabilidad social e institucional compartidas y claramente específicas, es claro que se requiere impulsar políticas participativas en el proceso de planificación estratégica.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Bibliografía Jurídica.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 115 México DF Cuarta Edición 2000.

IFE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 113,123. México DF Cuarta Edición 2000.

Constitución Política del Estado Libre soberano de México. Art., 130 p. 46, Estado de México 2005.

### **Bibliografía General.**

ACEDO, Blanca. Representación Política y Sistemas Electorales Municipales. Colección, Agenda de la Reforma Municipal en México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, 2000, 61 pp.

BELTRAN, Ulises y PORTILLA, Santiago; (1986). El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984). En Torres, Blanca (compiladora); Descentralización y democracia en México, México: El Colegio de México 1986.

BIELSA, Rafael. Sobre el concepto Jurídico de la Autarquía. p.72

BOBBIO, Norberto, y MATTEUCCI, Nicola. Ensayo de un Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C, México 1978-1999.

AREVALO, Oscar. Diccionario político. Editorial Cartago, México 1980.

CABELLO GIL, José Antonio. RUBALCAVA NAVARRO, Alfredo. El papel de los gobiernos municipales en el desarrollo económico. Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de Jalisco.

CABRERO, Enrique. Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso en Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords.) Desarrollo municipal. Retos y posibilidades. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1998.

CABRERO, Enrique (1998), Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 1998.

CONDE, Carola. Aspectos relevantes de la innovación municipal en Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords.) Desarrollo municipal. Retos y posibilidades. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1998.

Díaz del Castillo, Bernal. Historia de la conquista de la Nueva España. p.72

FAYA, VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa. México, D.F 1986.

GARCIA, Ma. Luisa, González, Sergio, Sánchez, Antonio, Verduzco, Basilio Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo. Juan Pablo editor, México, 1998.

GARZA, Gustavo y Salvador Rivera. Dinámica Macroeconómica de las Ciudades en México. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México 1994.

GUTIERREZ, Alfonso; Escobar Heriberto y GUTIERREZ, Eber Hacienda Pública. Un Enfoque Económico. Lito Brasil, Ltda. Primera edición, ITAGUI, Colombia 2000.

GUTIERREZ Vidal Manuel y SÁRAH Martínez PÉLLEGRINI .En Gestión y política pública, Vol. III, núm. 1, México, primer semestre. Centro de Investigación y Docencia Económica, Mexico 1994.

Instituto Nacional para el Federalismo y la Descentralización (INAFED). Guía Técnica 22. El Control de Gestión Municipal. México, DF, 2004.

LAZARTE H, Alfredo. El financiamiento del Desarrollo Económico Local. Organismo Internacional del Trabajo. 1996-2005.

LOPEZ, González, Mauricio. Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los Egresos. Fundación Ford México 2002.

MARTÍNEZ, Gustavo. La administración estatal y municipal en México. México: Instituto Nacional de Administración Pública, México 1993.

MONTERO, Rafael. Principios de Moral e Instrucción Cívica: an electronic transcription. Editorial UW-Madison TEI edition. Minneapolis, MN; Madison, WI 2003. pp. 378 pp. Ibero-American Electronic Text Series.

NAVARRO, Ruvalcaba, Alfredo. El papel de los Gobiernos Municipales en el Desarrollo Económico y Social de sus comunidades. Congreso: Gobiernos Locales; el Futuro Político de México, Mesa: Planeación y Desarrollo, Jalisco, México, 1999.

NUÑEZ, Miñana, Horacio. Finanzas Públicas. Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina 1998. Ediciones Macchi. p.11-13.

OCHOA, Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Su evolución Institucional. Editorial Porrúa, México 1985, p.263.

OROPEZA, Martínez Humberto. Administración Pública Municipal; Estudio preliminar del Municipio Libre. México: Trillas, 2001 Pp.181.



ORTEGA, Roberto. Federalismo y finanzas públicas municipales en Mancilla, Sergio et al (coords.) El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio. Toluca: Gobierno del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

PINEDA, Luís, Mtro. El municipio Mexicano, la reconceptualización del municipio rural e indígena. Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas municipales exitosas, Tomos I y II, CIDE-Fundación Ford, 2001 y 2002 México.

ROBLES, Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, México 1993.

RODRIGUEZ, Francisco. Estado de México. Bienestar y Territorio. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, México 1991.

Rosales, Mario. El rol de la Municipalidad en el Desarrollo Humano Sustentable. Ponencia Guatemala, 2003.

SANCHEZ Bernal, Antonio. Estrategias de las Organizaciones Locales ante el Cambio Institucional. El Caso de los Municipios Mexicanos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Globalización, vínculos entre instituciones y desarrollo regional", Chapala, Jalisco, México 1999.

SÁNCHEZ Bernal, Antonio (1997). El municipio emprendedor: finanzas públicas y desarrollo local. En: David E. Lorey/Basilio Verduzco (comp.). Realidades de la Utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México. Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico, Juan Pablo Editor.

Secretaría de Gobernación (SEGOB)/Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Tipología municipal, 1989. CEDEMUN, México, 1989.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) / Centro Nacional de Desarrollo Municipal. CD. Sistema Nacional de Información Municipal. Mayo 2001.

SORIA, Rigoberto. Hacia un modelo alternativo en el financiamiento y prestación de los servicios municipales. México: BANOBRAS, 1995.

TECCO, Claudio. El Gobierno Municipal como Promotor del Desarrollo Económico Local-Regional, tomado de Daniel García Delgado, compilador, Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1997. Página 113.

Universidad de Chile; Facultad de Ciencias Sociales. Excerta num.7 Elementos Metodológicos del Desarrollo Local.

VILLORIA, Mendieta, Manuel y del Pino Matute Eloisa; Manual de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública; España, Editorial Tecnos, España 2001, p.419-440.

## **Hemerografía y otras fuentes.**

AHUMADA, Jaime. Elementos Metodológicos del Desarrollo Local. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Excerpta Numero 7. Chile 1991.

ARROYO, Alejandro, Jesús y Antonio Sánchez Bernal; (1996): Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales Revista Mexicana de Sociología, 3/96, Año LVIII, julio-septiembre. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

MALAVASSI, Federico. Ingresos Municipales. Revista Acta Académica, Universidad Autónoma de Centro América, Numero 20. Paginas 113-119. San José Costa Rica 1997.

MINISTRO DEL INTERIOR. (Argentina) Instituto de Asuntos Municipales: Secretaria de Asistencia Municipal. Programas de Desarrollo Municipal Num. 7 Capacitación a Agentes Municipales.  
[www.ministro.gov.ar/municipales/programas/prog7.asp-27k](http://www.ministro.gov.ar/municipales/programas/prog7.asp-27k)

SÁNCHEZ Bernal, Antonio (1998). Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los Municipios Mexicanos. En: Revista Interamericana de Planificación, SIAP: vol. XXX, núm. 117 y 118, enero-junio, pág, 238-250.

Secretaria de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Dirección de capacitación y profesionalización del servicio público local, Fascículo 4. Las finanzas municipales como se integran y como incrementarlas.

PORTER, E, Michael. Estrategia Competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia. México. DF: CECSA, 1985.

YOGUEL, Gabriel. Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. Revista CEPAL No. 71 Santiago de Chile, 2000.